Porto Alegre, 27 de novembro de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 23.205/2024.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita ao IGAM análise técnica acerca do Projeto de Lei nº 142 de 2024, de autoria do Executivo, que "*Dispõe sobre o Fundo Municipal de Cultura e dá outras providências".*

II. Primeiramente, necessário estabelecer a matéria, partindo da premissa constitucional preconizada no art. 23, que reserva competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para dispor sobre acesso à Cultura, nos termos seguintes:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (grifou-se)
> [...]
> III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
> IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
> V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) (grifou-se)
> [...]

Ainda, neste caminho, a Constituição trouxe a premissa de fomentar e proteger o patrimônio cultural brasileiro, especialmente nos artigos 215 e 216[1]. Assim, em análise

[1] Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:
I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
II produção, promoção e difusão de bens culturais;
III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
IV democratização do acesso aos bens de cultura;
V valorização da diversidade étnica e regional.

ampla, o fomento alcançaria todo bem simbólico atinente à identidade do povo brasileiro, enquanto a proteção, mais complexa, alcançaria todas as engrenagens que desregulem ou descaracterizem a cultura nacional.

Nesta senda, a constituição, prevê de forma expressa acerca da criação do Sistema Nacional de Cultura no art. 216-A, nos termos seguintes:

> Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.
> § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:
> I - diversidade das expressões culturais;
> II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
> III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
> IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
> V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
> VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
> VII - transversalidade das políticas culturais;
> VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
> IX - transparência e compartilhamento das informações;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
[...]
§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.
§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)
§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.
§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.
§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:
I - despesas com pessoal e encargos sociais;
II - serviço da dívida;
III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

> X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
> XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
> XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.
> § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:
> I - órgãos gestores da cultura
> II - conselhos de política cultural;
> III - conferências de cultura;
> IV - comissões intergestores;
> V - planos de cultura;
> VI - sistemas de financiamento à cultura;
> VII - sistemas de informações e indicadores culturais;
> VIII - programas de formação na área da cultura; e
> IX - sistemas setoriais de cultura.
> § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.
> § 4º Os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias**. (grifou-se)

A Lei Federal nº 14.835, de 04 de abril de 2024 "*Instituiu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura",* em cumprimento ao § 3º do art. 216-A da Constituição Federal de 1988, diretrizes a seguir utilizadas para análise da proposição em tela.

Assim, o Projeto de Lei dispõe especificamente acerca da criação do Fundo Municipal de Cultura – FMC, correspondendo ao que determina o art. 5º, § 4º, inciso III que a Lei Federal nº 14.835, de 2024, impõe, sem o qual o Município não terá acesso aos financiamentos destinados aos projetos culturais:

> Art 5º
>
> [...]
>
> § 4º A adesão plena dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao SNC, estabelecida nos termos de regulamento, é condicionada, ao menos, à:
> I - formalização da adesão perante a União por meio de instrumento próprio;
> II - publicação de lei específica de criação dos sistemas estaduais, distrital ou municipais de cultura, conforme o ente federativo, nos termos do § 4º do art. 216-A da Constituição Federal;
> III - criação, no âmbito de cada ente federativo ou sistema, de conselho de política cultural, de plano de cultura e de fundo de cultura próprios;

Sobre a criação do Fundo Municipal de Cultura (art. 26 e seguintes do PL),

esclareça-se apenas que a partir do advento da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que alterou o art. 167 da Constituição Federal, passou a ser vedada a criação de fundos especiais:

> Art. 167. São vedados:
> (...)
> XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (grifamos)

A partir da palavra "quando" destacada em negrito e em sublinhado duplo na transcrição acima, já se infere de antemão de que a criação de fundos especiais não se trata de uma questão fechada, a ponto de ser terminantemente vedada em todos os casos. De acordo com a redação dada ao dispositivo constitucional, a criação de fundos públicos somente é vedada **quando** os objetivos a que se propõe puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente no orçamento do órgão competente, no caso, por exemplo, ao de uma Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte.

Explique-se que a própria vinculação de despesas a receitas é, na verdade, um fundo. Só não tem esta denominação, mas a lógica é a mesma; só a forma de contabilizar que é diferente.

Dessa forma, entende-se que é possível ação específica e respectivos créditos orçamentários, com recursos vinculados específicos conforme Portaria STN nº 710, sem que haja a criação de fundo especial, com CNPJ próprio e obrigações acessórias inerentes.

Nesse ponto, faz-se necessária a justificativa pelo Executivo, nos termos do que propõe a redação do inciso XIV do art. 167 da CF, incluído pela EC nº 109/2021, de que os *objetivos do presente PL não podem ser alcançados mediante as vinculações orçamentárias nos termos da Port. 710, da STN*.

Finalmente, verifica-se que a redação em toda extensão da proposição, está adequada quanto à técnica legislativa à luz da Lei Complementar nº 95, de 1998[2].

III. Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de justificativa do Poder Executivo quanto à impossibilidade de vinculação direta de receitas e despesas nos termos da Portaria 710 da STN, ou, então, a sua revisão para excluir a criação de fundo especial.

[2] Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

No que diz respeito aos demais aspectos, opina-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 142 de 2024, que "*Dispõe sobre o Fundo Municipal de Cultura e dá outras providências",* eis que adequada a proposição, cabendo aos vereadores análise e deliberação para eventual aprovação, nos termos da presente Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

JÉSSICA XARÃO DE OLIVEIRA
OAB/RS 99.940
Consultora Jurídica do IGAM

ROGER ARAÚJO MACHADO
OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM