

Porto Alegre, 14 de abril de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 8.689/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Jóia solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 4.645, de 2023, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Aprova e institui o Plano Municipal de Cultura de Jóia”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:

(...)

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 outros bens de valor histórico, artístico ou cultural**; (grifou-se)

V - proporcionar os meios de acesso à **cultura**, à educação e à ciência;

(...)

Art. 30. **Compete aos Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**;

(...)

IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual**. (grifou-se)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município consulente reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor sobre a competência deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu interesse local:

Art. 5º **Ao Município compete promover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse** e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber;

(...)

Art. 6º É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei maior, o exercício das seguintes medidas:

(...)

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 e cultural**;

V - promover o ensino, a educação e **a cultura** e estimular prática desportiva; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 5/2003)

(...)

Art. 109. **O Município estimulará a cultura em suas múltiplas manifestações**, garantindo o pleno e efetivo exercício dos respectivos direitos, bem como o acesso às fontes em nível nacional, regional e municipal, apoiando e incentivando a produção, a valorização e a difusão das manifestações culturais, devendo manter, no mínimo, uma biblioteca municipal.

Parágrafo único. Dentre as formas de cultura, o Município priorizará o tradicionalismo, dispondo de recursos financeiros, estimulando e assistindo-o em suas diversas manifestações.

Art. 110. **O Município, com a colaboração da comunidade promoverá e protegerá o Patrimônio Cultural Joiense** por meio de inventários, registros, vigilâncias, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação.

(grifos nossos)

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que o objeto do projeto de lei em análise refere-se à prestação e funcionamento de serviços públicos sob a forma de um planejamento na área da cultura, com a eventual participação de órgãos como as Secretarias Municipais de Cultura e afins, bem como demais atos de importância para a cultura do Município, acerca da iniciativa é pertinente verificar o dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 41. **Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:**

(...)

VI - dispor sobre a estrutura, organização **e o funcionamento da administração**, na forma da lei;

(...)

IX - planejar e **promover a execução dos serviços e expedir atos próprios da atividade administrativa**;

(grifou-se)

Sendo assim, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo para o projeto de lei em análise.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a Constituição Federal dispõe sobre a cultura como um dos direitos da ordem social:

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.

§ 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: *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

I - **defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro**; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

II - **produção, promoção e difusão de bens culturais**; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

III - **formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura** em suas múltiplas dimensões; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

IV - **democratização do acesso aos bens de cultura**; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

V - **valorização da diversidade étnica e regional**. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

(...)

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. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)*

(...)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias**. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)* (grifos nossos)

A Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, assim dispõe:

Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal **articulador federativo** do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

§ 2º **A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária**, na forma do regulamento. (grifou-se)

Por oportuno, informe-se que a Lei Federal nº 12.343, de 2010, encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 8.124, de 17 de outubro de 2013.

Indiscutível, pois, a pertinência do projeto de lei com os objetivos da legislação para a gestão cultural, cujo valor é inestimável para a produção artística e a preservação das tradições em nosso País.



As conferências municipais de cultura estão entre os instrumentos, ainda que a Lei Federal nº 12.343, de 2010, limite-se a dispor apenas o seguinte:

Art. 14. A Conferência Nacional de Cultura e as conferências setoriais serão realizadas pelo Poder Executivo federal, **enquanto os entes que aderirem ao PNC ficarão responsáveis pela realização de conferências no âmbito de suas competências** para o debate de estratégias e o estabelecimento da cooperação entre os agentes públicos e a sociedade civil para a implementação do Plano Nacional de Cultura - PNC.

Parágrafo único. Fica sob responsabilidade do Ministério da Cultura a realização da Conferência Nacional de Cultura e de conferências setoriais, **cabendo aos demais entes federados a realização de conferências estaduais e municipais** para debater estratégias e estabelecer a cooperação entre os agentes públicos e da sociedade civil para a implantação do PNC e dos demais planos. (grifou-se)

Ou seja, infere-se que as convocações ordinárias e extraordinárias das conferências municipais de cultura, bem como a periodicidade de sua realização se darão conforme definição do próprio Município, no âmbito da competência do órgão coordenador e gestor da política de cultura no nível local.

Com relação ao financiamento das ações do Plano Municipal de Cultura, embora o projeto de lei em exame não trate da criação de um fundo municipal para a cultura, 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 como ao de uma Secretaria Municipal de Cultura.

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.

Assim, o ato de vincular receita e despesa já é um fundo. O que causa certa dificuldade de interpretação da alteração daquele dispositivo constitucional é que os fundos especiais



têm regras especiais de controle e hoje em dia não se justifica mais a criação em muitos casos em face dos recursos tecnológicos que atualmente existem.

Se a finalidade não puder ser alcançada pela vinculação de receitas às despesas, como os casos de repasse fundo a fundo e/ou quando a própria legislação federal ou estadual assim dispõe, neste caso pode-se criar o fundo. O problema está em não comprovar quando isso não é possível.

Se houver esta comprovação de que não se atinge a finalidade sem criar fundo, neste caso a EC 109, de 2021, permite a criação do fundo especial.

Só não se deve criar "fundos" especiais indiscriminadamente, porque na forma como foram previstos, acabam se caracterizando como uma "contabilidade apartada". E é isso que não se quer na vedação constitucional. Na prática já não se fazia esta contabilidade apartada, mas, se é fundo, foi por essa motivação que a CF mudou.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 4.645, de 2023, podendo então seguir os demais trâmites do processo legislativo até deliberação de mérito do Plenário desta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

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