



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 6

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
113/2021

Matéria: PL 46/2021

EMENTA: DIREITOS CULTURAIS. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. INSTITUI O SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA. MATÉRIA NÃO RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. PLANO MUNICIPAL DE CULTURA E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA. SISTEMA MUNICIPAL DE FINANCIAMENTO À CULTURA. CONSIDERAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado à Procuraria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei nº 46, de 25 de junho de 2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que “Dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura do Município de Carazinho”.

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

A proposição legislativa regula o Sistema Municipal de Cultura – SMC, que integrará o Sistema Nacional de Cultura – SNC e o Sistema Estadual de Cultura – SEC. Dispõe sobre os seus princípios, objetivos e estrutura. Alude, ainda, a respeito da Política Municipal de Cultura, dispondo sobre o papel do poder público na gestão da cultura, os direitos culturais em si e a concepção tridimensional da cultura.

Preliminarmente.

A **competência material** é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local em suplementar a legislação federal e estadual afeta aos direitos culturais¹, e a **iniciativa legislativa** está correta, por ter sido apresentada pelo Prefeito Municipal², eis que a

¹ (CF/1988): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

²(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 6

sistematização visada abarca a estruturação e organização de secretarias e órgãos, mostrando-se certo também o instrumento utilizado, visto não envolver matéria que deva ser veiculada por meio de lei complementar³.

Sobre este último ponto, apesar de o inciso IX do artigo 28 da Lei Orgânica exigir lei complementar para veicular codificações ou sistematizações de normas e princípios relacionados com determinada matéria, o que, a princípio, demandaria, para o caso, lei complementar, parece que a melhor exegese é o afastamento da presente norma, em prol de se privilegiar o regime democrático, para o qual os objetos de lei complementar devem ser extraídos, unicamente, do texto constitucional, através de interpretação restritiva⁴.

Nesse ponto, curial alterar os artigos 1º e 55, que preveem a expressão “Lei Complementar” em vez de “Lei”, correção esta que poderá ser realizada através de emenda, na forma regimental.

No mais.

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

³ (LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:

I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código de Loteamento;

IV - Código Tributário;

V - Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII - Sistema Municipal de Ensino;

VIII - Lei instituidora da guarda municipal;

IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁴ O Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a Inconstitucionalidade do art. 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que impõe a edição de lei complementar para dispor sobre: (i) regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores; (iii) organização do sistema estadual de educação e (iv) plebiscito e referendo. O Colegiado entendeu que a ampliação da reserva de lei complementar — para além das hipóteses demandadas no texto constitucional, como no caso — restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal (CF). Observou que a lei complementar, embora não possua posição hierárquica superior à ocupada pela lei ordinária no ordenamento jurídico nacional, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta. Sua aprovação depende de mobilização parlamentar mais intensa, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie a articulação. Esse processo nem sempre é factível ou mesmo desejável à atividade legislativa ordinária. A criação de reserva de lei complementar decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. ADI 5003/SC, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 5.12.2019. (ADI-5003)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 6

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do Sistema Nacional de Cultura, dispõe acerca dos correspondentes princípios e estrutura, mencionando, ainda, competir aos Estados, Distrito Federal e Municípios organizar os respectivos sistemas de cultura em leis próprias:

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)

§ 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

I - diversidade das expressões culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

VII - transversalidade das políticas culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

IX - transparência e compartilhamento das informações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

I - órgãos gestores da cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

II - conselhos de política cultural; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

III - conferências de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

IV - comissões intergestores; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

V - planos de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

VI - sistemas de financiamento à cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

VII - sistemas de informações e indicadores culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

VIII - programas de formação na área da cultura; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

IX - sistemas setoriais de cultura. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 6

§ 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. (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)

Infraconstitucionalmente, a Lei Federal nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, que "Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC", assevera que:

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.

§ 3º Os entes da Federação que aderirem ao Plano Nacional de Cultura deverão elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo de adesão voluntária.

Vê-se que os entes da federação se vinculam às diretrizes e metas do PNC por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento, a partir do que devem elaborar os seus planos decenais no prazo de 1 (um) ano.

Nesse ínterim, a regra prevista no artigo 55 da proposição legislativa, que referenda a última Conferência Municipal de Cultura, para fins de elaboração do Plano Municipal de Cultura – PMC, *que terá duração decenal, precisa ser vista com parcimônia, já que o prazo para a elaboração do PMC tem início com a assinatura do termo de adesão voluntária ao PNC e não propriamente com a publicação da proposta em estudo.*

Além do mais, a dita lei federal mostra latente preocupação com a realização de conferências, como forma de participação e controle social, senão veja-se:

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.

§ 1º 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. (Redação dada pela Lei nº 14.156, de 2021)

ANEXO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 5 de 6

PLANO NACIONAL DE CULTURA:

CAPÍTULO V – DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL ESTIMULAR A ORGANIZAÇÃO DE INSTÂNCIAS CONSULTIVAS

CONSTRUIR MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL AMPLIAR O DIÁLOGO COM OS AGENTES CULTURAIS E CRIADORES

5.3 Consolidar as conferências, fóruns e seminários que envolvam a formulação e o debate sobre as políticas culturais, consolidando espaços de consulta, reflexão crítica, avaliação e proposição de conceitos e estratégias.

5.3.1 Realizar a Conferência Nacional de Cultura pelo menos a cada 4 (quatro) anos, envolvendo a sociedade civil, os gestores públicos e privados, as organizações e instituições culturais e os agentes artísticos e culturais.

5.3.2 Estimular a realização de conferências estaduais e municipais como instrumentos de participação e controle social nas diversas esferas, com articulação com os encontros nacionais.

5.3.3 Estimular a realização de conferências setoriais abrindo espaço para a participação e controle social dos meios artísticos e culturais.

Desse modo, parece apropriado aos edis a realização de diligência junto ao Executivo, a fim de averiguar a data da última Conferência Municipal de Cultura realizada, inclusive solicitando cópia da respectiva ata, como forma de saber se, de fato, o futuro PMC foi pauta ou não de discussão com a sociedade.

Lado outro, como até o presente momento se desconhece a existência de leis federal e estadual que tenham instituído, respectivamente, o Sistema Nacional de Cultura - SNC e o Sistema Estadual de Cultura - SEC, a presente análise cinge-se aos princípios e estrutura previstos no já citado artigo 216-A da CF/1988, não havendo, aqui, necessidade de apontamentos, com exceção da última ressalva, que pode frustrar o inciso X da mencionada norma constitucional (democratização dos processos decisórios com participação e controle social).

Por fim, com a Emenda Constitucional nº 109/2021, restou vedada pela CF/1988 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:

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)

O conceito legal de fundo especial, por sua vez, é trazido pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal":



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 6 de 6

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Assim, ainda que a norma constitucional não tenha vedado em caráter absoluto a criação de fundo público e a despeito da possível diferença de natureza entre fundo público e fundo especial, considerando que o artigo 44 da proposta legislativa se assemelha com a instituição de fundo, já que vincula diversas receitas a políticas públicas de cultura, pertinente, no caso, a realização de análise técnico-contábil, envolvendo o referido artigo 44 e o artigo 167, XIV da CF/1988 c/c artigo 71 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/1964, com abordagem, se possível, acerca da viabilidade quanto à sua futura execução orçamentário-financeira.

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica do PL nº 46/2021, observadas as ressalvas acima destacadas.

É o fundamento.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 30 de junho de 2021.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542