



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS – PODER EXECUTIVO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DESPORTO E CULTURA

Ofício SMEC nº 280/2022

Três Passos/RS, 31 de outubro de 2022.

Ilmo. Senhor:
Edivan Baron
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Três Passos - RS

Prezado Senhor,

Segundo o parecer do IGAM que definiu como inconstitucional a criação do Fundo Municipal de Cultura segue, em anexo, duas notas técnicas provenientes das assessorias jurídicas da Famurs e da SEDAC (Secretaria de Estado da Cultura), orientando sobre a criação destes fundos, garantindo salvaguarda legal para plena implementação do mesmo, obrigatório para que o município faça adesão ao Sistema Estadual de Cultura.

Sendo o que tínhamos para o momento, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

Osvaldir Urnau
Secretário de Educação Municipal de Três Passos

OSVALDIR JOSÉ URNAU
Secretário Mun. de Educação
Desporto e Cultura
PORTARIA Nº 0719/2022

NOTA TÉCNICA N. 100522

Porto Alegre, 27 de outubro de 2022.

AJUR/FAMURS

ASSUNTO: Artigo 167, XIV, CF e a criação de Fundos Municipais

Aporta a essa Assessoria Jurídica, consulta interna, proveniente da Assessoria de Cultura da FAMURS, por meio do assessor Vinícius Brito. Acompanha a consulta, dois documentos informativos, um proveniente da Secretaria da Cultura do Estado do Rio Grande do Sul (Informação n. 437/2022/AJU/SEDAC), e o outro do IGAM (Orientação Técnica IGAM n. 11.213/2022), que manifestam posições diversas a respeito da seguinte questão:

Diante da nova redação do artigo 167, XIV, da Constituição Federal, é possível a criação de fundo municipal de cultura, para acesso a recursos de outros fundos de outros entes federados?

A abordagem sobre o tema, nesta nota técnica, diverge de ambos os paradigmas citados. Preceitua-se que a solução da divergência passa pela análise dos conceitos dos fundos públicos e dos fundos municipais.

Os fundos municipais são fundos especiais, previstos no art. 71 da Lei Federal n. 4.320/64, criados para receber e distribuir recursos financeiros para a realização de atividades ou projetos municipais específicos. São fundos públicos de natureza meramente contábil.

As atividades e os projetos que recebem receita desses fundos são programas que visam o atendimento do interesse público. A prefeitura é a responsável por associar receitas a esses programas e garantir a sua realização.

O dinheiro que vai para o fundo municipal vem de uma origem específica e só pode ser utilizado para a sua finalidade inicial. Isso é diferente do que ocorre em outros setores públicos, onde não importa a origem do dinheiro que recebe para financiar suas ações – por exemplo, se vem de impostos próprios, impostos estaduais ou federais.

Como não pode acontecer desvio de finalidade do recurso financeiro, sob pena de descumprimento da lei, caso o fundo não tenha utilizado todo o dinheiro para o projeto ou atividade especificada, a receita permanece com o fundo para ser aplicado em novas ações sociais.

São algumas das características básicas dos fundos municipais:

- são instituídos por lei, instaurada pelo Poder Executivo;
- são regulamentados por decreto executivo;
- são financiados por receitas especificadas na lei de criação;
- são vinculados estritamente às atividades para as quais foram instituídos;

- possuem orçamento próprio;
- contam com normas especiais de controle e prestação de contas.

Os fundos municipais estão previstos na Lei 4.320/64, artigos 71 a 74.

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.

O fundo público, de natureza jurídica diversa do fundo municipal, diz respeito aos instrumentos de mobilização dos recursos estatais para intervir na economia, além do próprio orçamento, das empresas estatais, da política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras, etc. Exemplos de tais fundos públicos: FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, Fundo PIS-PASEP, Fundo de Garantia à Exportação – FGE, Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND, Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMCFI, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Quer dizer, tais fundos públicos não possuem nenhuma relação conceitual com os fundos municipais, que nada mais são do que uma dotação específica, não incidindo as regras do artigo 167 da Constituição.

Portanto, a criação dos fundos municipais – aqueles especiais previstos no art. 71 da Lei Federal n. 4.320/64, de caráter contábil, com a finalidade de abrigar contabilmente receitas especificadas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços – é permitida, não estando vedada pelo artigo 167, XIV, da Constituição Federal.

Rodrigo Westphalen Leusin
OAB/58.639
Assessor Jurídico

Ana Paula Rodrigues Ziulkoski
OAB/RS 67.440
Coordenadora Jurídica



INFORMAÇÃO N° 437/2022/AJU/SEDAC

Porto Alegre, 17 de agosto de 2022.

Assunto: Consulta sobre vedação Constitucional de criação de Fundo Público.
Expediente nº: 22/1100-0001427-7

Vem a esta Assessoria Jurídica o expediente em epígrafe, com solicitação da Assessoria Técnica da SEDAC de parecer jurídico quanto à vedação constitucional de criação de fundo público.

A Assessoria Técnica recebeu o ofício da Prefeitura Municipal de Três Passos solicitando orientação e esclarecimento no que diz respeito à criação do Fundo Municipal de Cultura, tendo em vista que a Câmara Legislativa do referido município informou sobre a vedação constitucional da criação de fundos especiais, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente do orçamento.

Destaca-se que o Sistema Estadual de Cultura foi instituído pela Lei nº 14.310 de setembro de 2013, integra o Sistema Nacional de Cultura, fundamenta-se nas políticas nacional e estadual de cultura, nas diretrizes estabelecidas pelos planos nacional e estadual de cultura. O art. 6º, da citada lei, estabeleceu a competência da Secretaria da Cultura, no âmbito do Sistema Estadual de Cultura: "(...)IV - *regulamentar a forma de adesão dos municípios ao Sistema Estadual de Cultura, por meio de portaria própria a ser expedida;*(...)"

A Assessoria Técnica responsável pelo Sistema Estadual de Cultura destacou *"que uma política municipal de cultura é justamente a implementação dos Sistemas Municipais de Cultura, que implica a elaboração de três mecanismos básicos: a) Conselho Municipal de Cultura; b) Plano Municipal de Cultura; e c) Fundo Municipal de Cultura e a adesão da cidade no Sistema Nacional de Cultura e no Sistema Estadual de Cultura"*. (fls. 3 do expediente).

Posteriormente a publicação da Lei nº 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura e da Lei Estadual nº 14.310/2013 do Sistema Estadual de Cultura, a Constituição Federal de 1988 teve uma alteração no art. 167 pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021, em que foi incluído o inciso XIV no texto constitucional.

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.

A norma constitucional estabeleceu a vedação da criação de fundo público de forma não absoluta, pois somente será proibida a criação de um fundo público, no caso dos objetivos que levem a criação deste fundo 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.

No que diz respeito a fundos públicos já existentes, não ocorreu qualquer extinção.

*"A EC não extinguiu nenhum fundo público, mas vedou sua criação (art. 167, XIV) 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."*¹

A Nota Técnica nº 09/2021, publicada em março de 2021, traz análise das disposições da Emenda Constitucional nº 109/2021.

*"Proibição de criação de novos fundos. Outra mudança relacionada aos fundos públicos promovida na EC 109/2021 encontra-se no inciso XIV do art. 167 da CF, que teve como propósito vedar a criação de novos fundos públicos quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública. A criação de novos fundos conflita com regras fiscais de limites para despesas e de apuração de resultados em regime de caixa."*ⁱⁱ

Ressalta-se que a Constituição Federal está no topo da pirâmide das normas, princípio da hierarquia das leis, e nenhuma lei abaixo poderá contrariá-la. Em que pese a Emenda Constitucional, que inclui a vedação de criação de novos fundos públicos (EC nº 109/2021), ser posterior a lei que instituiu o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010) e a lei do Sistema Estadual de Cultura (Lei Estadual nº 14.310/2013), a partir da entrada em vigor do dispositivo constitucional, todos os dispositivos infraconstitucionais que contrariam a Lei Maior foram revogados.

A criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente do orçamento, é vedada pela Constituição



Federal. Entretanto, caso o município já possua um fundo municipal para a cultura, este poderá ser mantido.

Por outro lado, desprende-se da segunda parte da interpretação do inc. XIV, art. 167, da CF, que no caso de o município não conseguir direcionar recursos para as políticas públicas da área da cultura, não se aplicaria a proibição constitucional para a criação de fundo público, pois os objetivos não podem ser alcançados pela vinculação de receitas orçamentárias específicas, nem pela execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

O fundo municipal de cultura é solicitado pelo Sistema Estadual de Cultura para a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura e Estadual de Cultura. Trata-se de um fundo voltado para as políticas públicas da área da cultura, principalmente no que se refere à transferência de recursos a partir de modalidade fundo a fundo, utilizado em todos os âmbitos da federação. Por esse motivo, entende-se que há função específica não exequível diretamente a partir da execução orçamentária ordinária, sendo caso de manutenção da normatia estadual ante a alteração constitucional.

Outrossim, a Lei Federal nº 12.343/2010, dispõe que o principal mecanismo de fomento às políticas culturais será realizado pelos fundos públicos de cultura.

Art. 5º O Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais.

Art. 6º A alocação de recursos públicos federais destinados às ações culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas nesta Lei.

*Parágrafo único. Os recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverão ser aplicados **prioritariamente** por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento. (grifei)*

Ademais, a Lei Estadual 14.490/2010, sofreu uma alteração pela lei 14.449/2020, em que foi estabelecida a previsão de repasse de recursos fundo a fundo.

Art. 8.º-A Os projetos culturais financiados poderão prever repasse de recursos para:

I - fundos municipais de cultura, de municípios que aderiram ao Sistema Estadual de Cultura; e

II - fundos patrimoniais de instituições culturais, de caráter permanente, mantendo-se indisponíveis os valores utilizados para sua constituição e outros recursos que venham a ser destinados, sendo



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA CULTURA

sua utilização restrita somente aos resultados financeiros obtidos com a respectiva aplicação.

Da análise das leis federal e estadual supracitadas, verifica-se que o município para receber o repasse fundo a fundo, necessita ter um fundo municipal de cultura. Logo, o referido fundo possui função específica, não se enquadrando na vedação constitucional.

Importante, entretanto, salientar que cabe a cada município a interpretação da alteração constitucional referente à criação de seus fundos de cultura – inclusive considerando suas funções. A manifestação desta AJUR orienta exclusivamente a postura do Estado do Rio Grande do Sul, no que se refere à manutenção da exigência.

Neste sentido, conclui-se não haver inconstitucionalidade na exigência das normas estaduais em exigir a comprovação de existência de fundo específico para a cultura, a fim de gerenciar transferências de recursos, como requisito para aderir ao Sistema Estadual de Cultura.

É a informação que submeto à apreciação superior.

Marizete Piovesani Santa Catarina,
Analista Jurídica.

De acordo.

Izabel Bohmgahren Motta,
Coordenadora da Assessoria Jurídica.

ⁱ Pesquisa realizada em 02/08/2022 em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTecnica_92021_EC109_21_ContentodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf (pag. 17)

ⁱⁱ Pesquisa realizada em 02/08/2022 em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTecnica_92021_EC109_21_ContentodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf (pag. 20/1)