

Porto Alegre, 15 de agosto de 2024.

**Orientação Técnica IGAM nº 16.984/2024.**

**I.** O Poder Legislativo de Três Passos solicita ao IGAM análise técnica acerca do Projeto de Lei nº 53, de 2024, que “Institui o Sistema Municipal de Cultura no Município de Três Passos”.

**II.** Primeiramente, necessário estabelecer a matéria, partindo da premissa constitucional preconizada no art. 23, que reserva competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Município, 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<sup>1</sup>. Assim, em análise

---

<sup>1</sup> **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 - transparéncia 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.

No que concerne às definições, princípios e diretrizes, da gestão e organização e do Sistema de Cultura, não foram encontrados pontos a serem elencados em razão de estarem amparados pelo que determina a Lei Federal nº 14.835, de 2024, que estabeleceu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

No Capítulo III do Projeto de Lei, fica estabelecida a criação do Sistema de Cultura, com sua composição e diretrizes e Conselho de Gestão, bem como cria o Fundo Municipal de Cultura – FMC (arts. 26 a 29), correspondendo ao que determina o art. 5º, §4º, da Lei Federal nº 14.835, de 2024, que 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;

No texto projetado percebe-se especialmente a devida descrição do Plano Municipal de Cultura, art. 50 e seguintes, que já foi instituído por lei própria, Lei nº 5.923 de 2023, sendo este o instrumento de planejamento estratégico para cumprimento da legislação.

Deste modo, em análise do plano municipal de cultura tem-se que alinhado com as diretrizes federais. Sobretudo, salienta-se que não se perca de vista a necessidade de que o processo de elaboração do Plano deve ser participativo, dotado de planejamento político e técnico, integrando-se com as leis de planejamento municipal, dentre elas, o PPA, LDO e LOA.

Assim, são diversos os elementos estruturantes que formam o sistema de cultura, todos com objetivo de fortalecer a cultura local, destacando-se o plano municipal de cultura, o conselho municipal de cultura, o órgão gestor, sistemas municipais setoriais, instituídos todos por lei própria.

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<sup>2</sup>.

**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.

No que diz respeito aos demais aspectos, opina-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 53 de 2024, que “*Institui o Sistema Municipal de Cultura no Município de Três Passos*”, 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

---

<sup>2</sup> 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.