



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER n° 13/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO n° 01400.225765/2016-86
INTERESSADO: Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional - SADI/MinC
ASSUNTO: Minuta de Decreto que regulamenta os artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que tratam dos mecanismos de financiamento do Plano Nacional de Cultura - PNC.

I - Minuta de Decreto que regulamenta os artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que tratam dos mecanismos de financiamento do Plano Nacional de Cultura - PNC.

II - Matéria disciplinada na Lei nº 12.343, de 2010. Decreto regulamentar. Respeito ao art. 84, IV da Constituição Federal.

III - Juridicidade da proposta. Conteúdo e forma adequados. Respeito às balizas legais.

Sr. Ministro de Estado da Cultura,

I. DO RELATÓRIO

1. O Gabinete do Secretário de Articulação e Desenvolvimento Institucional desta Pasta encaminhou à Consultoria Jurídica, para análise e parecer, minuta de Decreto, a ser encaminhada ao Presidente da República, que regulamenta os mecanismos de financiamento do Plano Nacional de Cultura - PNC, no sentido de estabelecer as condições gerais para a transferência de recursos públicos federais destinados às ações culturais a serem executadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios.

2. O decreto a ser editado pelo Presidente da República tem por escopo primordial regulamentar os artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, a qual instituiu o PNC e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC.

3. A justificativa para a edição do referido ato normativo consta da minuta de Exposição de Motivos Interministerial acostada aos autos pela SADI, *in verbis*:

“O Plano Nacional de Cultura é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais. Previsto no artigo 215 da Constituição Federal, o Plano foi instituído pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil.

A regulamentação dos artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que trata dos mecanismos de financiamento de política cultural, é uma questão prioritária e urgente para a estruturação e qualificação da gestão cultural e como consequência, para contribuir com o desenvolvimento social, econômico e cultural brasileiro. Essa prioridade tem sido expressa nos mais diversos fóruns por gestores públicos das três esferas governamentais, por integrantes dos vários segmentos culturais e sociais, de todas as regiões do país.

De acordo com o Art. 5º da Lei nº 12.343/2010, o Fundo Nacional de Cultura será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais. Nesse sentido, visando dar efetividade e possibilitar a real implementação dessas políticas, a minuta do decreto de regulamentação da lei em comento visa estabelecer as condições gerais para a transferência de recursos públicos federais destinados às ações culturais a serem executadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios.

É relevante destacar a estrutura democrática e descentralizada desse mecanismo de financiamento de políticas culturais. O modelo abará a sociedade civil na sua composição, que se fará representar por meio de conselhos de política cultural, demais órgãos colegiados e nas diversas esferas de governo, com os seus sistemas e suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo os

subsistemas setoriais já existentes e outros que poderão vir a ser criados, conforme prevê os artigos 215 e 216-A da Constituição Federal.

Uma atenção especial está sendo dedicada aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, visto que é oferecida a possibilidade de acesso ao financiamento de políticas municipais culturais dispensada a exigência de contrapartida para as transferências de recursos entre os entes, promovendo a inclusão daqueles municípios com impossibilidade econômica de oferecer contrapartida.

Cabe destacar que o intuito é organizar e estabelecer, no âmbito do financiamento de políticas culturais, os princípios, as diretrizes comuns, as atribuições, as responsabilidades e os instrumentos de controles entre os entes federativos em face das transferências de recursos entre os fundos do entes federativos.

São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a propor a Vossa Excelência a edição do Projeto de Decreto em questão."

4. É o breve relatório. Passa este Consultor Jurídico a arrazoar.

II . DA FUNDAMENTAÇÃO

5. Inicialmente, importante ressaltar que a análise da minuta por esta Consultoria se limita à conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais e com as regras de regência da tramitação e elaboração legislativas previstas no Decreto nº. 4.176, de 28 de março de 2002, e na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

6. Pois bem, feita essa necessária observação, é de se questionar, primeiro, se o Presidente da República é a autoridade competente para editar o ato ora proposto, bem como se a forma utilizada (decreto) é adequada. Nesse ponto, observo que o inciso IV do art. 84 da Constituição Federal diz competir ao Presidente da República **“sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”**.

7. A Lei nº 12.343, de 2010, estabelece que o Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais. Assevera, ainda, aquele diploma legal que o Ministério da Cultura, na condição de coordenador executivo do Plano Nacional de Cultura, deverá estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura de forma a atender os objetivos da Lei e elevar o total de recursos destinados ao setor para garantir o seu cumprimento. Importante consignar as diretrizes estampadas no art. 3º da mencionada Lei, *in verbis*:

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

I - formular políticas públicas e programas que conduzam à efetivação dos objetivos, diretrizes e metas do Plano;

II - garantir a avaliação e a mensuração do desempenho do Plano Nacional de Cultura e assegurar sua efetivação pelos órgãos responsáveis;

III - fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, da concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, da adoção de subsídios econômicos, da implantação regulada de fundos públicos e privados, entre outros incentivos, nos termos da lei;

IV - proteger e promover a diversidade cultural, a criação artística e suas manifestações e as expressões culturais, individuais ou coletivas, de todos os grupos étnicos e suas derivações sociais, reconhecendo a abrangência da noção de cultura em todo o território nacional e garantindo a multiplicidade de seus valores e formações;

V - promover e estimular o acesso à produção e ao empreendimento cultural; a circulação e o intercâmbio de bens, serviços e conteúdos culturais; e o contato e a fruição do público com a arte e a cultura de forma universal;

VI - garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro, resguardando os bens de natureza material e imaterial, os documentos históricos, acervos e coleções, as formações urbanas e rurais, as línguas e cosmologias indígenas, os sítios arqueológicos pré-históricos e as obras de arte, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência aos valores, identidades, ações e memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira;

VII - articular as políticas públicas de cultura e promover a organização de redes e consórcios para a sua implantação, de forma integrada com as políticas públicas de educação, comunicação, ciência e tecnologia, direitos humanos, meio ambiente, turismo, planejamento urbano e cidades, desenvolvimento econômico e social, indústria e comércio, relações exteriores, dentre outras;

VIII - dinamizar as políticas de intercâmbio e a difusão da cultura brasileira no exterior, promovendo bens culturais e criações artísticas brasileiras no ambiente internacional; dar suporte à presença desses produtos nos mercados de interesse econômico e geopolítico do País;

IX - organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura;

X - regular o mercado interno, estimulando os produtos culturais brasileiros com o objetivo de reduzir desigualdades sociais e regionais, profissionalizando os agentes culturais, formalizando o mercado e qualificando as relações de trabalho na cultura, consolidando e ampliando os níveis de emprego e renda, fortalecendo redes de colaboração, valorizando empreendimentos de economia solidária e controlando abusos de poder econômico;

XI - coordenar o processo de elaboração de planos setoriais para as diferentes áreas artísticas, respeitando seus desdobramentos e segmentações, e também para os demais campos de manifestação simbólica identificados entre as diversas expressões culturais e que reivindiquem a sua estruturação nacional;

XII - incentivar a adesão de organizações e instituições do setor privado e entidades da sociedade civil às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura por meio de ações próprias, parcerias, participação em programas e integração ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC.

8. Dessa forma, o Chefe do Poder Executivo Federal é, indubitavelmente, autoridade competente para a prática do ato normativo ora proposto. Quanto à forma do ato, não poderia ser outra que não a de decreto, uma vez que se pretende regulamentar e detalhar aspectos específicos de uma lei ordinária.

9. No que se refere à pertinência temática da minuta de decreto com as atribuições institucionais do MinC, é imperioso transcrever o parágrafo 6º do art. 3º da Lei nº 12.343, de 2010, o qual reza que o “Ministério da Cultura exercerá a função de coordenação executiva do Plano Nacional de Cultura - PNC, conforme esta Lei, ficando responsável pela organização de suas instâncias, pelos termos de adesão, pela implantação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, pelo estabelecimento de metas, pelos regimentos e demais especificações necessárias à sua implantação.” Quanto ao conteúdo fulcral da proposta, pretende-se estabelecer as condições gerais para a transferência de recursos públicos federais destinados às ações culturais a serem executadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios.

10. Cumpre salientar, inclusive, que a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional deste Ministério, por meio de Nota Técnica nº 36/2016, de 22 de dezembro de 2016, justificou de forma minudente e adequada as razões que levaram o MinC a propor a minuta de decreto em análise, não apresentando qualquer objeção técnica à aludida proposta de decreto. Vale a pena colacionar a manifestação técnica, *litteris*:

"A presente nota técnica tem por objetivo apresentar, fundamentar e requerer a aprovação da minuta de decreto de regulamentação da Lei nº 12.343/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.

ANÁLISE

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais. Previsto no artigo 215 da Constituição Federal, o Plano foi criado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil.

A regulamentação dos artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.343[1], de 2 de dezembro de 2010, que trata dos mecanismos de financiamento de política cultural, é uma questão prioritária e urgente para a estruturação e qualificação da gestão cultural e como consequência, para contribuir com o desenvolvimento social, econômico e cultural brasileiro. Essa prioridade tem sido expressa nos mais diversos fóruns por gestores públicos das três esferas governamentais, por integrantes dos vários segmentos culturais e sociais, de todas as regiões do país.

De acordo com o Art. 5º da lei nº 12.343/2010, o Fundo Nacional de Cultura será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais. Nesse sentido, visando dar efetividade e possibilitar a real implementação dessas políticas, a minuta do decreto de regulamentação da lei em comento visa estabelecer as condições gerais para a transferência de recursos públicos federais destinados às ações culturais a serem executadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios.

É relevante destacar a estrutura democrática e descentralizada desse mecanismo de financiamento de políticas culturais. O modelo abarcará a sociedade civil na sua composição, que se fará representar por meio de conselhos de política cultural, demais órgãos colegiados e nas diversas esferas de governo, com os seus sistemas e suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo os subsistemas setoriais já existentes e outros que poderão vir a ser criados, conforme prevê os artigos 215 e 216-A da Constituição Federal.

Uma atenção especial está sendo dedicada aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, visto que é oferecida a possibilidade de acesso ao financiamento de políticas municipais culturais dispensada a exigência de contrapartida para as transferências de recursos entre os entes, evitando a exclusão daqueles municípios com impossibilidade econômica de oferecer contrapartida.

Para receber recursos do Fundo Nacional de Cultura pelas suas diversas modalidades, os Municípios, Estados e Distrito Federal deverão estar integrados ao Sistema Nacional de Cultura - SNC. Isto porque a adesão ao SNC vincula o ente federado às diretrizes e metas do PNC, conforme estabelecido pelo Art. 5º da minuta de regulamentação em análise. Ressalte-se que, atualmente, 2238 Municípios, 27 Estados e o Distrito Federal já formalizaram o Acordo de Cooperação Federativa para desenvolvimento do SNC.

No que tange à gestão de políticas públicas culturais, a proposta de regulamentação em questão tem como pressuposto básico garantir o acesso ao financiamento de políticas culturais em todas as regiões do país. A descentralização em questão deverá estimular e contribuir com a participação e controle social em todo o processo de execução.

Nesse sentido cabe destacar, que o intuito é organizar e estabelecer, no âmbito do financiamento de políticas culturais, os princípios, as diretrizes comuns, as atribuições, as responsabilidades e os instrumentos de controles entre os entes federativos em face das transferências de recursos entre os fundos do entes federativos."

11. Nesse contexto, da análise dos termos da minuta de decreto, ora proposta, depreende-se que o seu conteúdo encerra caráter predominantemente técnico e financeiro, com definições claramente situadas na esfera discricionária de conveniência e oportunidade, os quais prescindem de análise jurídica por parte desta Consultoria Jurídica.

12. Observa-se, também, que as disposições normativas esposadas no decreto não ultrapassam dos limites estabelecidos na Lei nº 12.343, de 2010. Em outras palavras, não há invasão de espaço reservado à lei, de modo que o decreto cumpre a sua função constitucional de produzir disposições operacionais e uniformizadoras necessárias à execução de lei. **Inexistente, portanto, violação ao princípio da legalidade.**

13. Com relação a eventuais custos orçamentários, da análise do Anexo I da Exposição de Motivos Interministerial, depreende-se que a edição do decreto não enseja custo orçamentário.

14. Por derradeiro, no que concerne às exigências redacionais da Lei Complementar nº 95, de 1998, a minuta empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como a estrutura organizacional pertinente. Sendo assim, quanto aos aspectos formais exigidos, conclui-se que a minuta em exame atende às orientações do Decreto nº 4.176, de 2002, que trata das diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

15. A título de sugestão e para evitar qualquer dúvida interpretativa, sugere-se que o art. 8º da minuta em apreço faça menção a um "regulamento a ser editado pelo Ministro de Estado da Cultura".

III. DA CONCLUSÃO

16. Ante todo o exposto, não vislumbro óbice jurídico ao prosseguimento da proposta de decreto apresentada, pelo que sugiro sejam os autos encaminhados ao Gabinete do Ministro.

À consideração de Vossa Excelência.

Brasília, 12 de janeiro de 2017.

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União
Consultor Jurídico do MinC



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Consultor Jurídico**, em 12/01/2017, às 15:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0208006** e o código CRC **FA881D6A**.