



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

**PARECER nº** 24/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.001736/2017-10  
**INTERESSADO:** Secretaria de Infraestrutura Cultural - SEINFRA  
**ASSUNTO:** 26.1. Minuta de Portaria que institui o Programa Recultura.

I - Direito Administrativo. Exame de minuta de portaria que institui o Programa Recultura, em atendimento às disposições relativas à criação e implementação dos Programas Nacionais para construção, reforma e modernização de equipamentos culturais. Consonância com as atribuições institucionais do Ministério da Cultura.

II - Minuta adequada às diretrizes e linhas estratégicas do Plano Nacional de Cultura. Previsão orçamentária.

III - Análise dos elementos do ato administrativo: competência, forma, finalidade, motivo e objeto.

IV - Viabilidade jurídica. Parecer favorável.

Sr. Consultor Jurídico,

### **I. RELATÓRIO.**

1. Vieram os presentes autos a este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, visando análise e manifestação jurídica acerca da minuta de portaria que institui o Programa Recultura, que possui os seguintes escopos: I) Reformar, adaptar e modernizar, ou construir, espaços culturais; II) Contribuir para a formação artística e cultural das comunidades locais; III) Ampliar o acesso à cultura, à leitura, ao repertório cultural de crianças e jovens; e IV) Disponibilizar espaços culturais multiuso, como extensão das atividades curriculares da educação básica e fundamental.

2. Os autos vieram instruídos com a muito bem fundamentada Nota Técnica nº 01/2017 da Secretaria de Infraestrutura Cultural - SEINFRA/MinC.

3. Do relatório, é o que basta. Passo a arrazoar.

### **II. FUNDAMENTAÇÃO.**

4. Por se tratar de análise jurídica prévia de minuta de portaria, cumpre a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União avaliar a existência dos elementos constitutivos dos atos administrativos, vale dizer, a competência, a forma, a finalidade, o motivo e o objeto.

5. Com efeito, passemos à análise da competência.

6. Cuida-se de minuta de Portaria a ser firmada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, cuja competência extrai-se diretamente do texto constitucional, a saber:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

7. Quanto à forma, percebe-se que a portaria é o instrumento jurídico adequado aos fins a que se destina, uma vez que se cuida de ato normativo infra legal que não pretende inovar na ordem jurídica. Ademais, verifica-se que, em linhas gerais, a minuta encontra-se em acordo com os requisitos do Decreto nº 4.176, de 2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração e redação de atos normativos do Poder Executivo Federal, bem como da Lei Complementar nº 95, de 1998. No entanto, pequenos ajustes redacionais foram feitos na minuta para a perfeita adequação do texto a tais requisitos, particularmente no art. 1º e no inciso IV do art. 2º, sem interferir no conteúdo da proposta. Tais revisões encontram-se incorporadas a minuta anexada ao presente parecer.

8. A finalidade do presente ato administrativo é evidenciada pela satisfação do interesse público, notadamente para priorizar as demandas da sociedade pelo acesso à cultura, pelo desenvolvimento econômico do território, pela preservação e difusão dos movimentos e expressões culturais em seus processos criativos e em seus saberes e memórias.

9. Na hipótese, o objeto de regulamentação é a Lei nº 12.343, de 2010, que em seu art. 3º, inciso I, estabelece que compete ao poder público formular políticas e programas que conduzam à efetivação dos objetivos, diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura - PNC, sendo o Ministério da Cultura, na condição de órgão central do Sistema Nacional de Cultura, responsável pela coordenação e articulação do PNC, conforme art. 3º, § 6º, da mesma lei.

10. Assim, em se tratando de programa diretamente relacionado às competências legais do Ministério da Cultura (art. 27, IV, da Lei nº 10.683, de 2003) e às categorias de programação orçamentária do ministério, afigura-se juridicamente possível a implementação do referido programa diretamente por portaria ministerial, sem necessidade de decreto presidencial ou lei específica.

11. Com relação ao conteúdo da proposta, afigura-se juridicamente adequado às diretrizes e linhas estratégicas do PNC, definidas no Anexo à Lei nº 12.343/2010, particularmente aqueles citados no preâmbulo da minuta, fundamentando o ato. Ademais, a menção à Portaria MinC nº 123/2011 no art. 1º da minuta situa o programa pretendido dentro das metas específicas do PNC já aprovadas pelo ministério, não havendo necessidade de maiores adaptações à política pública já aprovada, de modo que a norma ora proposta apenas sistematiza competências e norteia as ações da SEINFRA na execução das políticas que resultarão no cumprimento das diretrizes legais. Tais normas encontram-se ainda de acordo com a legislação vigente de regência das parcerias com os setores público e privado, por meio das quais o programa será implementado.

12. Os recursos para a implementação do programa encontram-se suficientemente descritos na Nota Técnica nº 01/2017, ao mencionar a categoria funcional programática pertinente, somente sendo necessária a indicação das dotações quando do efetivo lançamento de editais e instrumentos de parceria específicos para execução das ações do programa.

13. Por derradeiro, nos impõe analisar os motivos da edição do ato normativo vergastado.

14. Sobre o tema, convém salientar que a mencionada Nota Técnica nº 01/2017, traz robusta motivação para o ato, *in verbis*:

24. A necessidade de o Poder Público investir na infraestrutura dos equipamentos culturais decorre das competências elencadas na Constituição Federal, especialmente aquelas constantes no artigo 215, caput e §3º inc. IV, que visam garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, bem como democratizar o acesso aos bens de cultura.

25. Considerando-se que, em geral, os equipamentos culturais precisam se renovar periodicamente para incorporar novas tecnologias, garantir o seu bom estado de manutenção e melhorar as suas condições de acesso e acervos, tem-se que grande parte dos equipamentos culturais públicos, apesar dos avanços dos últimos anos, encontram-se em condições insatisfatórias ou desatualizados, especialmente os bens municipais.

26. Visto caber ao Ministério da Cultura o papel de coordenar as políticas públicas direcionadas à valorização e difusão da Cultura Brasileira, é imperativa a sua atuação no sentido de fomentar a melhoria da infraestrutura e da utilização dos bens culturais públicos, sendo pertinente, para alcançar os seus objetivos, a criação de programas especiais, como o Programa Recultura.

27. Com a criação da Secretaria de Infraestrutura Cultural – SEINFRA (item 1), é da competência desta Secretaria a instituição do programa Recultura, de forma a atender as necessidades de modernização de espaços culturais do Ministério da Cultura e dos Entes Federados, assim como, promover a integração de ações de acesso à cultura e de promoção da cidadania e convivência, conforme prevê o inc. I, art. 23, do Decreto nº 8.837/2016.

28. Por meio desse programa, a SEINFRA poderá fortalecer os espaços culturais enquanto locais modernos de referência para políticas culturais cidadãs, contribuindo assim, de forma direta e

indireta, para a implementação das metas do Plano Nacional de Cultura. Destas, entre outras, pode-se destacar a meta 34 que almeja 50% das bibliotecas públicas e museus modernizados.

29. Ademais, a implementação do Programa faz-se em consonância com as demandas dos municípios brasileiros por equipamentos culturais adequado à contemporaneidade. Notória é a busca por atualização dos espaços culturais em virtude do desenvolvimento tecnológico ou dos próprios desejos de suas comunidades mantenedoras, assim como, existem bens em situação precária que precisam de renovação.

30. Por outro lado, o programa obedece ao fundamento constitucional e valores sociais de promoção da cidadania. O programa Recultura busca promover a integração social e a prática de gestão compartilhada por meio de ações de comunicação, mobilização, fomento, estruturação dos espaços e institucionalização da participação social e articulação em redes públicas e privadas.

31. A modernização dos equipamentos culturais por meio desse programa também permitirá a sua adaptação ou melhoramento destes bens aos critérios das normas mais recentes de acessibilidade para imóveis, voltadas às pessoas com deficiência, bem como, que as ações decorrentes valorizarão a renovação de equipamentos culturais para que todo cidadão, inclusive os com deficiência, possam interagir e usufruir plenamente desses espaços de modo a garantir o seu exercício de cidadania e inclusão social.

32. Dentre os equipamentos culturais, as bibliotecas públicas e comunitárias ganham destaque, por serem o equipamento cultural mais presente nos municípios brasileiros. Segundo o IBGE (2014), 97,1% dos municípios possuem ao menos uma biblioteca pública. Além disso, o seu espaço tem o potencial de propiciar o desenvolvimento de ações voltadas à difusão do conhecimento, educação, arte e promoção de práticas culturais e de cidadania.

33. Todavia, como já alertado pelo 1º Censo Nacional de Bibliotecas Públicas Municipais (FGV, 2009), grande parte dessas Bibliotecas não está plenamente habilitada para suprir as necessidades contemporâneas. Nesse tocante, a referida pesquisa informava que 91% dos municípios não estavam adaptadas para atender ao público com deficiência e 88% não oferecia trabalhos de extensão. Quanto aos equipamentos, a situação de 2009 também era insatisfatória, por exemplo, 64% das bibliotecas tinham computadores, 45% tinha acesso à Internet e apenas 29% prestavam serviços de internet aos usuários. Destarte, 53% dos pesquisadores consideravam inadequadas as condições das bibliotecas quanto a iluminação, ventilação, equipamentos e mobiliário. Apesar do lapso temporal, o cenário registrado em 2009 não melhorou suficientemente a ponto de tornarem as condições da maioria das bibliotecas públicas satisfatórias.

34. O Ministério da Cultura propõe a criação do Programa Recultura para ser aplicado em âmbito a fim de suprir as carências acima mencionadas. Dessa forma, o conceito por traz do programa agrega integração e promoção de cidadania com a modernização dos equipamentos culturais, dentre eles, as bibliotecas públicas e comunitárias, proporcionando assim espaços de convívio dinâmicos e a difusão do hábito da leitura, da construção do saber, da valorização das artes e da cultura.

35. Por seu turno, a SEINFRA também tem a missão de valorizar e promover a difusão dos diversos tipos de equipamentos culturais em municípios. Nesse tocante, o Programa Recultura torna-se o instrumento específico para o desenvolvimento de ações voltadas a esses bens em geral e à promoção da melhoria da infraestrutura cultural do país.

36. Para tanto, a SEINFRA necessita de uma norma oficial em harmonia com o sistema jurídico vigente para instrumentalizar a implementação do referido programa necessário para a consecução de parte de suas competências. Destarte, nos termos em que foi redigida, a publicação de Portaria do Ministro da Cultura satisfaz a necessidade premente em conformidade com a legislação existente e com o Plano Nacional de Cultura.

### III. CONCLUSÃO.

15. Isto posto, sem opor óbices jurídicos à minuta apresentada, colocamo-nos favoráveis ao prosseguimento do feito, sem prejuízo dos juízos de oportunidade e conveniência do excelentíssimo Ministro de Estado da Cultura.

16. Recomenda-se o encaminhamento dos autos à SEINFRA/MinC, para conhecimento das pequenas revisões textuais incorporadas ne minuta em anexo, e posterior prosseguimento do feito.

À consideração superior.

Brasília, 20 de janeiro de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

**Osiris Vargas Pellanda**  
Advogado da União  
Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais

De acordo. Em 20/01/2017.

*(assinado eletronicamente)*

**Ivan Santos Nunes**  
Advogado da União  
Consultor Jurídico do MinC



Documento assinado eletronicamente por **Osiris Vargas Pellanda, Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais**, em 20/01/2017, às 14:33, 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](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0213160** e o código CRC **D9AE3C7C**.

Referência: Processo nº 01400.001736/2017-10

SEI nº 0213160