CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

PARECER JURÍDICO Nº 27/2024

PROJETO DE LEI Nº 18/2024

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 18/2024, de autoria do Prefeito Municipal encaminhado à Casa Legislativa em regime de urgência, nos termos do artigo 42 e seguintes da Lei Orgânica Municipal, com a seguinte ementa:

> *"INSTITUI O PLANO MUNICIPAL DE CULTURA – PMC DE PORTO FELIZ – PARA O PERÍODO 2024 A 2034 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*

2. A justificativa que acompanha o Projeto informa que o PMC foi elaborado com base em debates e estudos entre o Poder Público e a Sociedade Civil com orientação e supervisão do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

3. Ainda, o PMC tem como objetivo assegurar a plena continuidade das políticas públicas de cultura, servindo como um instrumento de planejamento estratégico, organizando, regulando e norteando a execução da política cultural de Porto Feliz.

4. Diante dos fatos do relatório, procede-se à análise jurídica acerca da viabilidade formal, material e de técnica legislativa do referido projeto de lei.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.1 – DA AUTONOMIA MUNICIPAL

5. Inicialmente, a Constituição Federal confere aos Municípios autonomia política, financeira e administrativa para gestão das atividades e negócios da comunidade local, de maneira mais compatível com as realidades da municipalidade, instituindo sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecido no artigo 30, inciso I da Lei Maior:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
>
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

6. Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Porto Feliz consolida, em seu artigo 6º, que compete à Edilidade legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente:

> *"I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;*
> *(...)*
> *XXXVI – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;"*

7. Portanto, cabe ao Município compreender quais são os assuntos locais que demandam a sua atividade legislativa, para que sejam atingidos os objetivos de governança previstos na Constituição Federal e nas legislações infraconstitucionais federais, estaduais e municipais, motivo pelo qual o Projeto de Lei em pauta encontra-se dentro desta perspectiva.

8. A Constituição Federal, ao demarcar as competências administrativas sobre a cultura, assim estabelece:

> *"Art. 23.* ***É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios****:*

*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)*

*Art. 30. **Compete aos Municípios**:*

*IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.**"*

9. Cabe, ainda, a referência à Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe acerca da competência para proporcionar meios de acesso à cultura aos munícipes:

*"**Art. 7º – É competência comum da União, do Estado e do Município:***
(...)
***V – proporcionar os meios de acesso à cultura**, à educação e à ciência;*

Art. 141 – O Município estimulará o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, observado o disposto na Constituição Federal. (...)
*§ 1º – **Ao Município compete suplementar, quando necessário, a legislação federal e estadual, dispondo sobre a cultura**."*

10. Ademais, o Sistema Nacional de Cultura não só permite como recomenda a elaboração de Planos Municipais de Cultura, para que sejam adequadas as considerações federais e estaduais, às realidades municipais, tal qual exposto no guia[1] de elaboração editado pelo Ministério da Cultura:

"As premissas e os princípios metodológicos do Plano Municipal de Cultura são ideias, suposições ou fatos que servem de base à realização do trabalho, bem como regras que orientam a conduta, o

[1] *http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2024/05/E-book_planos_municipais_de_cultura.pdf <acesso em: 17.06.2024>.*

comportamento e a prática dos participantes na elaboração do Plano. Veremos alguns deles, que poderão ser adaptados à realidade de cada município. (...) ***A elaboração de planos municipais, em todas as suas etapas, deve envolver o poder público e a sociedade****. A participação do poder público deve incluir os dirigentes e técnicos da Prefeitura, bem como as representações de órgãos estaduais e federais que atuam no município.* ***Como a versão final do documento será uma Lei a ser aprovada na Câmara Municipal, é fundamental a participação dos vereadores e das frentes parlamentares dedicadas à cultura. O conhecimento prévio da proposta certamente favorecerá a aprovação posterior da Lei.****"*

11. Assim, entende-se pela competência legislativa do Município de Porto Feliz para consolidar seu Plano Municipal de Cultura, nos termos da legislação acima colacionada.

II.2 – DA LEGITIMIDADE ATIVA

12. Quanto à legitimidade para iniciativa de Projeto de Lei que trate, majoritariamente, sobre atribuições de Secretarias ou Departamentos, entendemos ser de competência exclusiva do Prefeito, nos termos do artigo 40, da Lei Orgânica Municipal:

"Art. 40 – ***São de iniciativa exclusiva do Prefeito*** *as leis que disponham sobre:*
(...)
III – criação, estruturação e ***atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes a órgãos da Administração Pública;***

Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:

I – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;"

13. Assim, como o Projeto de Lei nº 18/2024 estabelece que o PMC será coordenado e executado pela Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo, tratando-se, portanto, de ato de gestão municipal, entendemos pela legalidade da iniciativa, bem como da espécie normativa adotada.

II.3 – DA MATÉRIA

14. O direito a Cultura é tido como direito fundamental dos seres humanos, sendo esse de salutar relevância para a construção de uma sociedade informada, crítica e desenvolvida, sendo, ainda, elevado a classe de direito humano fundamental, tal qual exposto no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas:

> *"Artigo 27°*
>
> *1. **Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam**."*

15. Na Constituição Federal, o direito a cultura, cimentado como direito fundamental, é previsto nos artigos 215 e 216, assim dispostos:

> *"**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**.*
>
> ***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:*

16. Além disso, o artigo 216-A da Lei Maior, tratando do Sistema Nacional de Cultura, o qual é organizado em regime de

colaboração, estabelece que os Municípios organizarão seus respectivos sistemas 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.*
>
> *(...)*
>
> *§ 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)"*

17. Levando em consideração a legislação acostada é possível aferir a capacidade de o Município estabelecer regras complementares ao disposto em leis federais e estaduais, à medida que a Constituição prevê a possibilidade de organização dos respectivos sistemas de cultura, dispostos em leis próprias, visto tratar-se de um direito inerente aos munícipes, sendo, muitas vezes, melhor explorado com base nas peculiaridades dos interesses locais.

18. Assim, o Plano Municipal de Cultura deve estar amparado nas prescrições da legislação federal sobre o tema, qual seja a Lei 12.343/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura, do qual o Município de Porto Feliz é adepto desde 24 de Maio de 2017[2], descrevendo os seus princípios e objetivos, além das atribuições do Poder Público.

19. Dentre os requisitos indicados no guia elaborado pelo Ministério da Cultura, acima mencionado, estão a necessidade de

[2] https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=11&data=24/05/2017 <acesso em: 17.06.2024>.

participação popular em todas as fases do procedimento, inclusive posteriormente à promulgação da lei de referência, por meio de Conselho Municipal, por exemplo, a elaboração de metas, objetivos e resultados pretendidos, e a fiscalização e avaliação das políticas públicas pretendidas, *in verbis:*

> *"**A participação da sociedade é imprescindível e pode ocorrer de diferentes maneiras e em diversos espaços, a exemplo do Conselho Municipal de Políticas Culturais**. Caso não exista um conselho na cidade, um fórum municipal específico para o plano poderá ser organizado seguindo o modelo de funcionamento dos conselhos. **Quanto melhor for a participação social no planejamento, maior será a legitimidade do plano, ou seja, será mais reconhecido e valorizado, o que contribui para o êxito de sua execução**."*

20. Assim, o PMC vem sendo elaborado desde 2022, com a participação de servidores públicos e representantes da sociedade civil, tendo sido realizadas pesquisas com a população interessada, visitas técnicas a pontos de interesse cultural, resultando na estruturação de extenso plano de metas para os anos de abrangência do Plano, nos termos prescritos nos indicadores federais.

21. Presentes, ainda, no Plano, a metodologia utilizada, os seus objetivos gerais, diagnóstico cultural, mapeamento dos equipamentos culturais, levantamento da produção cultural, as metas e as ações divididas nos eixos de atuação, nos termos sugeridos pelo Sistema Nacional de Cultura.

22. Cabe, ainda, ressaltar que o PMC tem caráter técnico, mas que sua elaboração e execução são de aspecto plenamente político, de modo que não cabe a esta Procuradoria Jurídica adentrar nas metas e objetivos estabelecidos, mas apenas analisar, genericamente, a legalidade do Projeto de Lei quanto sua iniciativa, competência e breves indicativos legais de elaboração.

23. Em resumo, com base na Constituição e na legislação pertinente, em sendo o direito a cultura uma competência também municipal, dada a sua relevância constitucional, em tendo sido elaborado o Plano Municipal de Cultura com a participação dos artistas locais e dos munícipes interessados, além do Poder Público, nos termos apresentados no Projeto de Lei nº 18/2024, não vislumbramos incompatibilidades que impeçam o seu regular trâmite.

II.4 – DO ANO ELEITORAL

24. Em razão do corrente ano de eleições municipais, há que se observar se o pretendido programa não incidirá nas condutas vedadas pelo artigo 73, da Lei 9.504/97, mais precisamente, no caso, do § 10, causando assim uma assimetria no princípio da isonomia, tal qual disposto:

> *"Art. 73.* ***São proibidas aos agentes públicos****, servidores ou não,* ***as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais****:*
> *(...)*
> *§ 10.* ***No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública****, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)"*

25. Como se observa, não é qualquer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que enseja o descumprimento da regra eleitoral. Há que influir na disputa eleitoral, a teor do disposto no caput do referido artigo 73 da Lei das Eleições.

26. Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das

eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado.

27. O direito eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal, sob pena de violação de outros princípios também constitucionalmente previstos.

28. A lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da administração, entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral, ou que possam, de qualquer forma, ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados pela própria legislação.

29. Assim, em ano em que se realizarem eleições, **fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais já autorizados e em execução orçamentária no exercício anterior, situações essas, bastante excepcionais.

30. Tem-se, no caso, posicionamento pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 18/2024, de autoria do Poder Executivo Municipal, que institui o Plano Municipal de Cultura, **desde que não haja distribuição de bens e valores, sob pena de incidir na conduta vedada no § 10, do artigo 73 da Lei Federal 9.504/97**.

III. CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 18/2024 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, desde que não haja distribuição gratuita de bens e valores, nos termos acima

explicitados, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

32. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

33. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 18/2024 está amparado pelo artigo 6º, inciso I e XXXVI, c/c o artigo 7º, inciso V e artigo 141, § 1º, todos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - **Maioria absoluta**, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, e § 3º, inciso XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 17 de Junho de 2024.

Juliana Ciocca Martins

Procuradora Legislativa – OAB/SP nº 428.769

[3] Este Parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.