

PARECER JURÍDICO Nº 048/2023/COORJUR/SECULT

PROCESSO ADMINISTRATIVO: P270635/2023

CONSULENTE: Secretaria Municipal da Cultura e Turismo de Sobral – SECULT

ASSUNTO: Realização de Chamamento Público – Lei Paulo Gustavo

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO. LEI COMPLEMENTAR Nº 195/2022 – LEI PAULO GUSTAVO. DECRETO FEDERAL Nº 11.453/2023. DECRETO FEDERAL Nº 11.525/2023. TERMO DE EXECUÇÃO CULTURAL. PARECER FAVORÁVEL

1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal da Cultura e Turismo – SECULT, através da **Coordenadoria de Artes, Cultura e Cidadania da Secretaria da Cultura e Turismo - COARC**, com o objetivo de realizar **Chamamento Público** para fomento cultural, mais precisamente com a publicação do **Edital Falb Rangel de Fomento ao Audiovisual - Seleção de projetos culturais de audiovisual para receberem apoio financeiro e firmar Termo de Execução Cultural com recursos da Lei Complementar nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo)**.

Outrossim, os autos encontram-se devidamente instruídos com a documentação necessária, a saber:

1. CI nº 127/2023, com solicitação da abertura do procedimento e respectiva autorização da autoridade;
2. CI nº 128/2023, com justificativa técnica da publicação do Edital;
3. Termo de Referência;
4. Minuta do Chamamento Público e seus anexos.

É o breve relatório, passa-se à análise.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PRELIMINARMENTE

Preliminarmente cumpre destacar que a análise a ser empreendida cinge-se aos aspectos de ordem jurídica, não abrangendo, por via de consequência, questões de mérito administrativo, tais como a conveniência e oportunidade do ato.

2.2. DO MÉRITO

Nos termos do art. 215 da Constituição Federal de 1988, é dever do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, bem como apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Ademais, a Carta Magna, ao tratar sobre os **princípios do Sistema Nacional de Cultura**, estabelece no §1º do art. 216-A:

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 - transparência e compartilhamento das informações;
- 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. (grifo nosso)

Tais dispositivos evidenciam a obrigação e legitimidade da política de **fomento à cultura**, a qual é ratificada em outros diplomas normativos, como a Lei Estadual nº 18.012, de 01 de abril de 2022 (Lei Orgânica da Cultura do Estado do Ceará – Sistema Estadual da Cultura) e Lei Municipal nº 1.471, de 03 de junho de 2015 (Sistema Municipal de Cultura de Sobral).

De acordo com a doutrina jurídica, os **direitos culturais** estão enquadrados entre os **direitos sociais** e estes estão ligados à **função promocional do Estado**, exigindo, para sua efetividade, de aporte de recursos públicos na execução das políticas públicas definidas para a garantia e realização desses direitos.

Ademais, existem, pelo menos, **três aspectos** bem evidentes em relação à **importância da cultura** para o desenvolvimento do país: um diz respeito ao seu **valor simbólico**, para a formação da identidade nacional; outro à **formação da cidadania**; e o último trata do seu **impacto na economia brasileira**.

O **fomento público** é conceituado como o dever de o Estado promover e incentivar atividades econômicas e sociais já presentes no seio da sociedade, que, por seu inegável interesse público e características intrínsecas, demandam apoio estatal. Tal intervenção do Estado na ordem social se dá nas áreas da **cultura**, da saúde, da educação, do desporto, da seguridade social, do trabalho, da ciência e tecnologia, do meio ambiente, entre outros.

Uma característica marcante do fomento é a não obrigatoriedade do particular a nada. Ou seja, o fomento é consensual em contraponto à administração imperativa. Assim, considerando que atuará com o Estado quem

o desejar, pode-se dizer que há mais chances de a administração consensual superar em eficiência a administração imperativa.

Como não há, no fomento, obrigações impostas pelo Estado ao particular, o que se tem é o Estado premiando determinadas atividades, mas sem impelir que os indivíduos as realizem, a não ser que aceitem o fomento. Ao concordar, vinculando-se à Administração, obviamente, terão que cumprir com o que se comprometeram voluntariamente com a Administração.

Atualmente, no Brasil, o fomento à cultura se dá tanto de maneira direta, quanto indireta. O **fomento direto** é aquele em que o Estado aporta recurso nas atividades culturais diretamente, por meio, por exemplo, de editais, ou seja, o fomento sai dos cofres públicos, sem passar por uma seleção prévia do mercado. Já o **fomento indireto** se dá nas hipóteses das leis de incentivo à cultura, quando os contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) aportam um pequeno percentual do imposto devido num projeto cultural, que deve ser, previamente, chancelado pelo órgão fomentador.

Frise-se, que o instrumento convocatório, o Termo de Referência e o instrumento contratual a ser firmado com as quadrilhas juninas, estabelecem a rigorosa obrigação dos grupos de **prestarem contas do cumprimento do objeto**, da **contrapartida** e da **execução financeira**, mantendo-se o adequado controle da municipalidade quanto à aplicação dos recursos investidos nessa política de fomento.

A Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural, foi regulamentada pelo Decreto nº 11.525, de 11 de maio de 2023.

Esta legislação prevê o repasse de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, para aplicação em ações emergenciais que visem a combater e mitigar os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre o setor cultural.

A aplicação dos recursos da Lei Paulo Gustavo pelos entes federativos deve contemplar as ações apontadas nos incisos do art. 6º e §1º do art. 8º da Lei Complementar nº 195/2022, *in verbis*:

Art. 6º Para dar cumprimento ao disposto no caput do art. 5º desta Lei Complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão desenvolver ações emergenciais por meio de editais, chamamentos públicos, prêmios ou outras formas de seleção pública simplificadas para:

I - apoio a produções audiovisuais, de forma exclusiva ou em complemento a outras formas de financiamento, inclusive aquelas com origem em recursos públicos ou financiamento estrangeiro;

II - apoio a reformas, a restauros, a manutenção e a funcionamento de salas de cinema, incluída a adequação a protocolos sanitários relativos à pandemia da covid-19, sejam elas públicas ou privadas, bem como de cinemas de rua e de cinemas itinerantes;

III - capacitação, formação e qualificação no audiovisual, apoio a cineclubes e à realização de festivais e mostras de produções audiovisuais, preferencialmente por meio digital, bem como realização de rodadas de negócios para o setor audiovisual e para a memória, a preservação e a digitalização de obras ou acervos audiovisuais, ou ainda apoio a observatórios, a publicações especializadas e a pesquisas sobre audiovisual e ao desenvolvimento de cidades de locação;

IV - apoio às microempresas e às pequenas empresas do setor audiovisual, aos serviços independentes de vídeo por demanda cujo catálogo de obras seja composto por pelo menos 70% (setenta por cento) de produções nacionais, ao licenciamento de produções audiovisuais nacionais para exibição em redes de televisão públicas e à distribuição de produções audiovisuais nacionais.

Art. 8º Do montante previsto no art. 3º desta Lei Complementar, R\$ 1.065.000.000,00 (um bilhão, sessenta e cinco milhões de reais) deverão ser destinados exclusivamente a ações na modalidade de recursos não reembolsáveis, da seguinte forma:

[...]

§ 1º Os recursos previstos neste artigo serão destinados a ações emergenciais direcionadas ao setor cultural por meio de editais, chamamentos públicos, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural ou outras formas de seleção pública simplificadas para:

I - apoio ao desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária;

II - apoio, de forma exclusiva ou em complemento a outras formas de financiamento, a agentes, a iniciativas, a cursos

ou produções ou a manifestações culturais, inclusive a realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais e a circulação de atividades artísticas e culturais já existentes;

III - desenvolvimento de espaços artísticos e culturais, de microempreendedores individuais, de microempresas e de pequenas empresas culturais, de cooperativas, de instituições e de organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social determinadas para o enfrentamento da pandemia da covid-19.

O Decreto Federal nº 11.525/2023, que regulamenta a Lei Paulo Gustavo, prescreve no §2º do art. 2º, que “os procedimentos de execução dos recursos observarão o disposto no Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023, de acordo com a modalidade de fomento”.

O mencionado Decreto nº 11.453/2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura, consubstancia o **marco regulatório do fomento à cultura no âmbito da União Federal**. Tal norma disciplina, dentre outros assuntos, sobre o **regime jurídico próprio do fomento à cultura**, afastando a aplicação das leis de licitação nesse campo.

Nesse sentido, tem-se a regra do art. 1º do Decreto nº 11.453/2023 e do art. 19 da Lei Complementar nº 195/2022, *in verbis*:

Art. 1º. Este Decreto dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura de que trata o inciso VI do § 2º do art. 216-A da Constituição, instituídos pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, pela Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, pela Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, e pela Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, e **estabelece procedimentos padronizados de prestação de contas para instrumentos não previstos em legislação específica, na forma do disposto na Lei Complementar nº 195, de 2022.** (grifo nosso)

Art. 19. Na execução de recursos de que trata esta Lei Complementar não se aplica o disposto no art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Observa-se a expressa aplicabilidade do Decreto nº 11.453/2023 no âmbito da execução da Lei Paulo Gustavo pelos entes federados.

Nos termos do art. 8º do Decreto nº 11.453/2023, os recursos dos **mecanismos de fomento direto** poderão ser aplicados nas seguintes modalidades: I - fomento à execução de ações culturais; II - apoio a espaços culturais; III - concessão de bolsas culturais; IV - concessão de premiação cultural; e V - outras modalidades previstas em ato do Ministro de Estado da Cultura.

No presente caso, a Secretaria da Cultura e Turismo, após ampla oitiva com a sociedade civil (em atenção ao §2º do art. 4º da LC nº 195/2022¹), elaborou Chamamento Público para fomento ao audiovisual com recursos da Lei Paulo Gustavo.

Observa-se que o referido instrumento foi construído com plena harmonia às regras do procedimento do Chamamento e às peculiaridades do Termo de Execução Cultural de que trata o Decreto nº 11.453/2023.

Assim, com base no referido panorama normativo, notadamente nos arts. 215, 216 e 216-A da CF/88, Lei Estadual nº 18.012/2022, Lei Municipal nº 1.471/2015, Lei Complementar nº 195/2022, Decreto Federal nº 11.525/2023 e Decreto Federal nº 11.453/2023, tem-se como legítima a realização da presente ação de fomento direto à cultura.

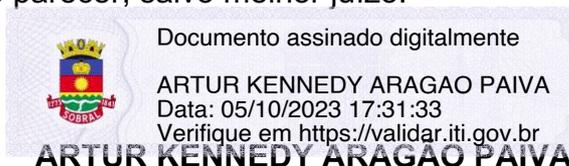
3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os fundamentos fáticos e jurídicos acima delineados, bem como em cotejo da documentação acostada aos autos

¹ Art. 4º. [...] § 2º Após a adequação orçamentária de que tratam os arts. 11 e 12 desta Lei Complementar, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios deverão promover discussão e consulta à comunidade cultural e aos demais atores da sociedade civil sobre parâmetros de regulamentos, editais, chamamentos públicos, prêmios ou quaisquer outras formas de seleção pública relativos aos recursos de que trata esta Lei Complementar, por meio de conselhos de cultura, de fóruns direcionados às diferentes linguagens artísticas, de audiências públicas ou de reuniões técnicas com potenciais interessados em participar de chamamento público, sessões públicas presenciais e consultas públicas**, desde que adotadas medidas de transparência e impessoalidade, cujos resultados deverão ser observados na elaboração dos instrumentos de seleção de que trata este parágrafo. (grifo nosso)

em epígrafe, esta Coordenadoria Jurídica **OPINA** favoravelmente pela realização do Chamamento Público em análise, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.



ARTUR KENNEDY ARAGÃO PAIVA
Coordenador Jurídico
Secretaria da Cultura e Turismo de Sobral - SECULT
OAB/CE N° 27.626