



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 0088, DE 15 DE SETEMBRO DE 2025, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE INCENTIVO E VALORIZAÇÃO DO ARTESANATO LOCAL.



Trata-se de Projeto de Lei que dispõe sobre a política pública municipal de incentivo e valorização do artesanato local e dá outras providências.

De acordo com a propositura, o objetivo é instituir no Município de Botucatu um marco legal para a promoção e fortalecimento da atividade artesanal, reconhecendo-a como expressão cultural local. O projeto define e regulamenta conceitos, utilizando parâmetros reconhecidos pela Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades (SUTACO).

A matéria se encaixa na competência do Município por dispor sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF):

Art. 30 Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O professor Nelson Nery Costa, em sua obra ensina sobre o interesse local:

“Os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais.”

Portanto, é o Município quem melhor conhece as necessidades e as peculiaridades existentes, sendo este ente político quem possui as condições mais adequadas e eficientes para resolver as demandas locais, melhorando, significativamente a qualidade de vida da população local.

Nessa esteira, ocorre também a concorrência comum entre os entes federativos, na forma de complementar legislação federal, conforme disposto na Constituição Federal e Lei Orgânica do Município:

CF

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;



LOMB

Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, de conformidade com a legislação complementar federal:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;



Portanto, o Município tem a competência para dispor sobre a política pública cultural e fomentar as atividades culturais, propiciando meios de acesso a toda a população. Tal disciplinamento na Lei Orgânica local vai ao encontro do que dispõe a Constituição Federal, promovendo o exercício dos direitos culturais e a valorização do patrimônio cultural:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Na mesma temática, as políticas relativas ao desenvolvimento urbano também englobam a valorização e proteção do meio ambiente urbano e cultural, sendo que este se refere ao conjunto de bens materiais e imateriais que refletem a identidade e a memória de uma sociedade, incluindo obras de arte, edificações, tradições, e formas de expressão, cumprindo o disposto no artigo 131 da Lei Orgânica do Município de Botucatu:

Art. 131 No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

A Lei Orgânica do Município também dispõe sobre o dever que tem o Poder Público para com a Assistência Social, a fim de promover políticas públicas de direito do cidadão e dever do Estado, visando garantir a proteção social aos indivíduos e famílias, através de serviços, benefícios, programas e projetos. Apesar de a propositura não possuir relação direta com as políticas públicas que envolvam Assistência Social, é importante destacar que a valorização e incentivo do artesanato local estão indiretamente ligadas à possibilidade de acesso ao desenvolvimento socioeconômico e cultural, nos termos do artigo 193 da Lei Orgânica:

Art. 193 A Assistência Social é dever do Poder Público Municipal e direito de todos seres humanos, assegurado mediante o acesso ao desenvolvimento socioeconômico e cultural, por meio da efetivação de políticas sociais e da promoção e assistência ao cidadão, à família, à maternidade, à infância, à juventude, à velhice e aos portadores de deficiências, consoante o previsto no art. 203 da Constituição Federal.

O Projeto em questão, que propõe mecanismos concretos de apoio à atividade artesanal como a cessão de uso de bens públicos e incentivos fiscais, está inteiramente de acordo com a Lei Orgânica do Município em seus artigos 220 e 222, que dispõem sobre a essencialidade da cultura e dos direitos culturais para a localidade:

Art. 220 O Município considerará a cultura como um serviço essencial e garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, apoiando, respeitando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais, através de:



I - criação, manutenção e abertura de espaços públicos devidamente equipados e capazes de garantir a produção, divulgação e apresentação das manifestações culturais e artísticas;

...

III - cooperação com a União e o Estado na proteção aos locais e objetos de interesse histórico, artístico, arquitetônico e arqueológico;

...

Art. 222 O Município promoverá festivais culturais e artísticos, garantindo a participação de artistas e conjuntos locais.

Destarte, inegável que o projeto contribui com a busca por um ambiente culturalmente protegido e acessível, medida que vai ao encontro das necessidades do local, no sentido de buscar o desenvolvimento em suas vertentes econômica, social e cultural.

Por fim, cabe salientar que a propositura se encontra de acordo com a Lei Federal nº 13.180/2015, que dispõe sobre a profissão de artesão e dá outras providências, cabendo citar suas principais disposições:

Art. 1º Artesão é toda pessoa física que desempenha suas atividades profissionais de forma individual, associada ou cooperativada.

Parágrafo único. A profissão de artesão presume o exercício de atividade predominantemente manual, que pode contar com o auxílio de ferramentas e outros equipamentos, desde que visem a assegurar qualidade, segurança e, quando couber, observância às normas oficiais aplicáveis ao produto.

Art. 2º O artesanato será objeto de política específica no âmbito da União, que terá como diretrizes básicas:

- *A valorização da identidade e cultura nacionais;*
- *A destinação de linha de crédito especial para o financiamento da comercialização da produção artesanal e para a aquisição de matéria-prima e de equipamentos imprescindíveis ao trabalho artesanal;*
- *A integração da atividade artesanal com outros setores e programas de desenvolvimento econômico e social;*
- *A qualificação permanente dos artesãos e o estímulo ao aperfeiçoamento dos métodos e processos de produção;*
- *O apoio comercial, com identificação de novos mercados em âmbito local, nacional e internacional;*
- *A certificação da qualidade do artesanato, agregando valor aos produtos e às técnicas artesanais;*
- *A divulgação do artesanato.*

Ademais, cumpre esclarecer que o Conselho Gestor se equipara a um Conselho Municipal, sendo considerado um efetivo mecanismo para a concretização da democracia participativa preconizada pela Constituição Federal de 1988, tratando-se de importante meio para auxiliar a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Os conselhos municipais objetivam avaliar e apresentar novas diretrizes e soluções para o pleno funcionamento da política pública de seu interesse no município.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



A iniciativa assegura importante instrumento de participação social que objetiva integrar as diversas esferas da sociedade, aumentando a eficácia das ações governamentais, permitindo a participação da população, por meio da sociedade civil organizada, na formulação e acompanhamento das políticas de prevenção, planejamento e desenvolvimento do Município.

Também se nota a criação do Fundo Municipal da Casa do Artesão (FMCAR), para controle e aplicação dos recursos públicos, de modo a garantir maior transparência, eficiência e equidade no financiamento das iniciativas culturais relacionadas à casa do artesão, bem como fortalece os mecanismos de participação social e valoriza os processos de planejamento cultural.

No artigo 29, inciso XII da Constituição Federal encontramos o berço constitucional dos Conselhos Municipais, estando dispostas as atribuições dos municípios, assegurando a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

Cabe salientar que a instituição de referido Conselho Gestor, ocorrerá observando-se a exigência fundamental e inerente a qualquer Conselho Municipal que é sua composição no mínimo paritária, ou seja, ser formado por pelo menos metade de integrantes pertencentes à sociedade civil.

Esse entendimento pacífico pode ser constatado por exemplo na oportunidade em que o TCU determinou ao Ministério da Saúde que se “*abstivesse de transferir valores aos entes da federação que não observam a paridade na composição do respectivo Conselho de Saúde, de forma a privilegiar as unidades que tenham compromisso com o efetivo controle social, consoante previsto nos incisos II e parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.142/90, c/c a terceira diretriz da Resolução nº 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde*”.

Por exemplo, a Lei 8.142/90 estabelece que para receberem os recursos do Fundo Nacional de Saúde - FNS, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com Fundo de Saúde, Conselho de Saúde, com composição paritária nos moldes do Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990.

Ademais, embora seja uma previsão da Constituição Estadual de Santa Catarina, que se atentou expressamente para isso no artigo 14, inciso I, salienta-se que a composição dos conselhos deve se dar de maneira a observar a paridade, devendo ser respeitada naquele caso também por força do princípio da simetria:

Art. 14. São instrumentos de gestão democrática das ações da administração pública, nos campos administrativo, social e econômico, nos termos da lei:

I – o funcionamento de conselhos estaduais, com representação paritária de membros do Poder Público e da sociedade civil organizada;

Continuando na análise do tema “Conselho Municipal”, cumpre informar que podem possuir caráter fiscalizador, deliberativo, consultivo, normativo e propositivo, citando-se a seguir seus conceitos:

· FISCALIZADOR: Além da Câmara de vereadores e do Tribunal de Contas, alguns conselhos podem e devem fiscalizar as contas públicas e emitir parecer conclusivo;

· DELIBERATIVO: Podem decidir sobre assuntos, formular planos e normas, competindo o caráter decisório sobre as suas funções;



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



· CONSULTIVO: Tem a responsabilidade de emitir pareceres sobre assuntos de sua competência, sendo consultados pelo Poder Executivo, mas sem poder de decisão;

· NORMATIVO: Reinterpreta as normas vigentes como também as cria;

· PROPOSITIVO: Propõe ações ao Poder Executivo.

Os conselhos funcionam como uma organização capaz de estreitar a relação entre o governo e sociedade civil a partir da participação popular em conjunto com a administração pública nas decisões regentes na sociedade. Um exercício de democracia na busca de soluções para os problemas sociais, com benefício da população como um todo.

No que concerne à criação do Fundo atrelado ao Conselho Gestor e vinculado à Secretaria Municipal de Turismo, importante observar o que dispõe o artigo 71 e seguintes da Lei Federal 4.320/1964:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Embora juridicamente não se possa conceituar o Fundo como sendo propriamente um órgão da administração pública, inegavelmente é ele um “ente” que recebe, administra e aplica recursos para atendimento das políticas públicas para as quais foi criado, e, sendo desprovido de personalidade jurídica, obrigatoriamente deve estar vinculado a um órgão, no caso, à Secretaria Municipal de Turismo.

Portanto, a criação de qualquer ente, tenha ele a denominação que for – Fundo, Conselho, Comissão – para auxiliar a administração na implantação e desenvolvimento das políticas públicas, implicará matéria cujo conteúdo diz respeito à própria organização administrativa do município, sua estruturação, atribuições de secretarias, órgãos e demais entidades, além do próprio orçamento, cujas competências são privativas do Executivo Municipal, nos termos do artigo 32, inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Desta feita, percebe-se que a iniciativa da criação de Fundos Municipais é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se da utilização específica de receitas municipais, com vinculação a realização de serviços específicos.

Alguns conceitos doutrinários informam que: " (...) o fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para





cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados”.

Logo, por serem desprovidos de personalidade jurídica (pessoa jurídica de direito público interno é o Município) e por não se constituírem em órgãos (órgão é o Conselho), os fundos, obrigatoriamente, devem ser vinculados administrativamente a um órgão do Poder Público.

Também, alude-se que a instituição de Fundo Municipal dependerá sempre de lei local, que tanto poderá ser uma lei específica quanto a própria lei instituidora do Conselho Municipal específico, como é o caso do projeto em análise.

Criado o Fundo Municipal com vinculação ao Conselho Gestor específico, cumpre destacar que esta vinculação não está a significar que o Conselho será o responsável por sua contabilização e escrituração. Significa, isto sim, que nenhum recurso poderá ter destinação e aplicação sem que tenham sido deliberado politicamente (e tecnicamente) pelo Conselho.

É dizer: a gestão do Fundo deve operacionalizar-se em dois momentos distintos: o primeiro, no qual o Conselho, através de seus membros, discute e delibera acerca da destinação dos recursos do Fundo, ou seja, define quais as prioridades a serem atendidas. No segundo momento, o Conselho vai definir qual o montante de recursos a ser destinado a cada prioridade anteriormente definida. A junção desses dois momentos vai constituir o Plano de Aplicação do Conselho, imprescindível para que possa ocorrer a liberação dos recursos existentes no Fundo Municipal.

Desse modo andou bem o projeto ao não prever que a secretaria municipal tenha a gestão exclusiva dos recursos, sob pena de burlar a função do próprio fundo que deve ser intimamente ligado aos projetos do conselho, elaborados propriamente por ele ou aquiescendo a alguma proposta governamental, de modo a não se confundir o orçamento da secretaria com os recursos vinculados ao fundo.

Acerca da utilização dos recursos vinculados aos Fundos Especiais, assim determina o parágrafo único do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”

Ainda, as características básicas dos Fundos Especiais estão assim definidas em recente doutrina:

1 – Conceituação de fundo especial: Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto. Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, ‘amarra’ determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais. Enquanto que para outro setor da atividade pública não importa a origem dos recursos que lhe financiam as ações (impostos próprios, impostos transferidos, aluguel do patrimônio físico, entre outros), o fundo dispõe de receitas





definidas, marcadas, carimbadas; aconteça o que acontecer, tais rendas ser-lhe-ão repassadas, sob pena de descumprimento de lei.

2 – *Características básicas do fundo especial: De um modo geral, esses fundos revestem-se dos seguintes pressupostos: instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, da CF); financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculam-se somente às atividades para cujo atendimento foram criados; dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação; transferem para o exercício seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual; contam com normas especiais de controle e prestação de contas.*

3 – *Personalidade jurídica dos fundos especiais: O fundo especial não dispõe de personalidade jurídica. É parte da política de desconcentração promovida no seio da Administração direta; diferente, pois, da prática da descentralização, em que o ente central transfere a execução dos serviços públicos a outra pessoa jurídica (autarquias, fundações, empresas públicas etc.).*

4 – *Constituição orçamentária dos fundos especiais: Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional programática ou de uma unidade orçamentária, relacionadas, ambas, a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento).*

5 – *Movimentação financeira dos fundos especiais: O fundo especial materializa exceção ao princípio do caixa único de que fala o art. 56 da Lei nº 4.320. A entrega dos recursos a ele pertencentes acontece mediante simples repasse de tesouraria. Conta bancária central para conta vinculada do fundo; portanto, simples movimento entre contas do ativo financeiro; isto, claro, não é despesa; dispensa emissão de empenho, que só se materializa quando o fundo realiza, de fato, suas próprias despesas.*

6 – *Ordem cronológica dos pagamentos dos fundos especiais: Conforme o art. 5º da Lei nº 8.666, o instituto da ordem cronológica de pagamentos tem como marco divisor a fonte diferenciada de recursos. Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. Dessa forma, o fundo especial constitui fonte diferenciada de recursos e, por isso, tem programação específica de desembolsos, isto é, cronologia própria de pagamentos.*

7 – *Processamento da despesa do fundo especial: A despesa desse mecanismo financeiro realiza-se como qualquer outra despesa pública. Integrante da Administração Centralizada, não há por que o fundo dispor de estrutura própria para processamento de seu dispêndio, exceto nos casos em que o alto volume de recursos justifique tal especialização. Nessa linha de raciocínio, o fundo não precisa de um setor de contabilidade, vez que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial será incorporada à Contabilidade Geral do Município.*

Conforme já explanado, o Projeto de Lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 32, parágrafo único, inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Neste tópico cumpre informar que o Projeto de Lei trata de criação de Conselho Municipal, órgão colegiado ligado à Administração Pública, que exerce parcela do Poder Público através de seus integrantes, desempenhando as suas





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



funções de colaboradores na criação, implantação e execução de políticas públicas, tendo suas atribuições fixadas por norma de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Assim dispõe o artigo 19 da Lei Complementar 912/2011, que trata da reorganização administrativa do Poder Executivo:

Art. 19. Integram também a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Botucatu na qualidade de órgão especiais:

I. Comissão Permanente

II. Conselho Municipal

III. Comissão Municipal

IV. Comissões Especiais

V. Fundo Social de Solidariedade do Município de Botucatu

Parágrafo único. Os órgãos especiais estabelecidos neste artigo são estabelecidos e regulamentados por legislações próprias

O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “i” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).

No que tange à observância da Lei Orgânica de Botucatu, não se vislumbra óbice à tramitação do presente Projeto de Lei.

O mesmo se diga em relação ao cumprimento das regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Educação e Cultura e à Comissão de Obras e Atividades Privadas.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 17 de setembro de 2025.

Paulo Antonio Coradi Filho
Procurador Legislativo
OAB nº 253.716



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - HU7S-49G7-7701-6W20
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=HU7S49G777016W20>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: HU7S-49G7-7701-6W20

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - HU7S-49G7-7701-6W20
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>