

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 91, de 2014 (Projeto de Lei nº 4.085, de 2012, na Casa de origem), do Deputado Onofre Santo Agostini, que *altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências.*

SF/17125.28856-42



Relatora: Senadora **FÁTIMA BEZERRA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 91, de 2014 (Projeto de Lei nº 4.085, de 2012, na Casa de origem), de autoria do Deputado Onofre Santo Agostini, que *altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências.*

A proposição objetiva tornar obrigatória a previsão de mecanismos de contrapartida social nos projetos culturais beneficiados pelos incentivos previstos na Lei nº 8.313, de 1991, quando o proponente for pessoa jurídica com finalidade lucrativa e atuação no segmento cultural.

O art. 1º da proposição acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 2º da Lei nº 8.313, de 1991, para instituir que, entre outros meios, os mecanismos de contrapartida social se darão na forma de oferta de ingressos a preços reduzidos e apresentação trimestral gratuita em comunidades carentes.

O art. 2º, por sua vez, determina que a futura lei entre em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a justificação, o autor do projeto argumenta que, conforme determinação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a toda renúncia de receita deve corresponder uma medida de compensação, a fim de que se aliem ganhos de natureza idêntica às perdas permanentes de receita, de forma a se assegurar uma efetiva garantia de ingresso de recursos a longo prazo.

Na Casa de origem, a proposição foi examinada e aprovada conclusivamente pelas Comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta Casa, o projeto foi distribuído apenas a esta Comissão. Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

À CE compete opinar sobre proposições que versem acerca de normas gerais sobre cultura, nos termos do inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), como é o caso do PLC nº 91, de 2014.

Ainda que possam ser identificadas, desde o século XIX, iniciativas isoladas de fomento à cultura, foi apenas com a gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde (1934-1945) que o Estado brasileiro assumiu papel ativo na formulação de políticas públicas na área cultural.

À exceção dos governos autoritários – para os quais a cultura desempenhava papel estratégico na propagação de ideologias ufanistas –, poucas foram as iniciativas governamentais sistemáticas de incentivo à área cultural. Essa ausência estatal se consolidou a partir dos anos 1980 quando, com a aprovação de duas normas, o poder decisório na definição das políticas públicas culturais foi efetivamente transferido para as mãos da iniciativa privada.

A primeira lei federal de incentivo à cultura no Brasil foi a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, popularmente denominada Lei Sarney. Por seu intermédio, introduziu-se no arcabouço legislativo pátrio o mecenato, modalidade de investimento em cultura e, desde então, mecanismo obrigatório em todas as demais normas que a ela se seguiram.

Na década de 1990, com a extinção dos órgãos públicos integrantes do sistema, a revogação dos incentivos fiscais federais e a drástica redução do orçamento federal para a área cultural, uma nova regra de incentivo fiscal foi gestada, com o propósito de eliminar os gastos públicos diretos: a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, também conhecida como Lei Rouanet.

Por meio dessa lei foi instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), com o objetivo de captar recursos para o setor cultural mediante mecanismos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), do Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e da renúncia fiscal para patrocínios e doações a projetos culturais – o novo mecenato.

Em sua concepção moderna, o mecenato se consubstancia na concessão de incentivos fiscais, mediante apoio obtido de pessoas físicas contribuintes de imposto de renda e de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, a fim de beneficiar uma atividade cultural de interesse público.

A obtenção dos benefícios de incentivo fiscal do Pronac se inicia a partir da submissão, pelo proponente – pessoa física ou pessoa jurídica, pública ou privada, com comprovada atuação na área cultural –, de programas, projetos ou ações culturais à apreciação do Ministério da Cultura. Obtida a manifestação favorável do órgão, o proponente estará então autorizado a captar os recursos perante os incentivadores.

Tanto a Lei Sarney quanto a Lei Rouanet foram criadas em um contexto de reforma administrativa do Estado, no qual, em linhas gerais, o papel de política pública de fomento à cultura passou a ser desempenhado pelas leis de incentivo, e o de financiamento estatal, pela renúncia a uma parcela dos tributos captados. Todavia, o incentivo à cultura, nos moldes da legislação hoje vigente, não esgota o papel do Estado nem como financiador da produção cultural, nem como implementador de uma política de democratização do acesso à cultura.

O livre acesso à cultura está previsto no art. 215 da Constituição Federal (CF), que determina que o Estado deve assegurar a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, princípio reiterado na própria Lei nº 8.313, de 1991.

Ainda que não faça menção explícita à democratização do acesso à cultura, a Lei Rouanet estabelece, como condição primeira, que apenas se beneficiarão do programa projetos culturais cujos produtos possam

SF/17125.28856-42

ser usufruídos por qualquer pessoa, sem distinção, quando gratuitos, ou pelo público pagante, quando cobrado ingresso, vedada a concessão de incentivo àqueles restritos a coleções particulares que estabeleçam limitação de acesso.

Por ocasião da regulamentação da Lei Rouanet, com a edição do Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006, estipulou-se que, na execução do programa, receberiam fomento os projetos que apoiassem a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais. Em referência expressa à “democratização do acesso aos bens e serviços resultantes” dos projetos incentivados, total ou parcialmente, o diploma determinou a previsão de formas de tornar mais acessíveis, à população em geral, os preços de comercialização de obras ou de ingressos, além da sua distribuição gratuita.

O entendimento é de que o preço dos bens culturais produzidos com recursos oriundos de financiamento estatal não pode se consubstanciar em fator de limitação da fruição pública. Assim, a democratização do acesso compreenderia disponibilizar à sociedade obras ou ingressos a preços mais acessíveis, sendo a distribuição gratuita apenas uma de suas formas.

A partir de 2010, o Ministério da Cultura deu início à publicação de instruções normativas com as regras operacionais do Pronac. A democratização do acesso da sociedade aos produtos, bens e serviços resultantes do apoio recebido encontrava-se não apenas prevista, mas deveria atuar como parâmetro na fixação dos preços de comercialização de obras ou de ingressos – ainda que não estivesse definida a forma pela qual se daria.

Apenas com a publicação da Instrução Normativa nº 1, de 24 de junho de 2013, do Ministério da Cultura, com o propósito de assegurar a democratização do acesso, passou-se a exigir da proposta cultural o quantitativo e o custo unitário dos ingressos ou produtos culturais, com a definição de limites para a distribuição gratuita e de critérios para a comercialização a preços populares.

Ampliar o acesso à produção cultural implica, nesse contexto, a implementação de medidas que promovam acesso e fruição de bens, produtos e serviços culturais “visando a atenção às camadas da população menos assistidas ou excluídas do exercício de seus direitos culturais por sua condição socioeconômica, etnia, deficiência, gênero, faixa etária, domicílio, ocupação”.

SF/17125.28856-42

No cenário atual, de aumento sistemático do investimento de recursos públicos em projetos culturais selecionados pela iniciativa privada, torna-se primordial rediscutir os papéis exercidos por esta e pelo Estado. As políticas culturais devem ser regulamentadas e as leis de incentivo, aperfeiçoadas, a fim de impor ao mecenato a prestação de uma contrapartida social.

Reputa-se, portanto, louvável o aperfeiçoamento que a proposição ora analisada almeja fazer na Lei nº 8.313, de 1991, ao buscar a ampliação do acesso aos bens, produtos e serviços culturais resultantes dos projetos fomentados com recursos oriundos de renúncia fiscal.

Entretanto, algumas modificações merecem ser feitas como forma de aprimoramento de tão meritório projeto.

O PLC nº 91, de 2014, prevê, no acréscimo do § 3º ao art. 2º da Lei Rouanet, que *os projetos culturais cujo proponente for pessoa jurídica com finalidade lucrativa e atuação no segmento cultural deverão prever mecanismos de contrapartida social.*

Ainda segundo referido § 3º, esses mecanismos devem assumir as seguintes formas: oferta de ingressos a preços reduzidos; apresentação trimestral gratuita em comunidades carentes; outros meios, na forma do regulamento.

Considera-se pertinente, pelas razões expostas a seguir, a apresentação de substitutivo à matéria.

Inicialmente, entende-se que a proposição pode ser incrementada com a ampliação do universo de projetos culturais alcançados. Os incentivos fiscais são obtidos de pessoas físicas contribuintes de imposto de renda e de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e são concedidos a programas, projetos ou ações culturais, propostos por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Desse modo, a primeira inovação contida neste substitutivo é a eliminação de eventuais limitações existentes tanto em relação aos proponentes quanto aos apoiadores dos projetos culturais submetidos à apreciação do Ministério da Cultura.

Atualmente, os procedimentos vigentes relativos ao mecanismo de incentivos fiscais do Pronac determinam a adoção de três formas de democratização de acesso às atividades e aos produtos, serviços e bens culturais fomentados. São elas: distribuição gratuita à população de baixa

SF/17125.28856-42

renda; comercialização de ingressos a preços populares; e inclusão de no mínimo uma de outras medidas previstas.

Os mecanismos de contrapartida social propostos pelo PLC nº 91, de 2014, podem ser enquadrados nas formas de democratização de acesso já existentes na legislação que regulamenta o apoio a projetos culturais. As normas vigentes, inclusive, contemplam um rol de dispositivos mais amplo do que o da proposição sob análise. Nesse sentido, propõe-se a inserção de dispositivos que, ao mesmo tempo em que se harmonizam com o objetivo original do autor da proposta, procuram adaptar práticas já consagradas na legislação de regência.

Tendo em vista o caráter exclusivo da distribuição a esta Comissão, cumpre também analisar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da matéria.

A proposição obedece aos requisitos constitucionais relativos à competência da União (art. 24, inciso IX, CF), às atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF) e à iniciativa, neste caso, ampla e não reservada (art. 61, *caput*, CF). O projeto encontra respaldo no preceito constitucional assente no art. 215 de nossa Carta Magna e se coaduna com a ordem jurídica em vigor no país.

Registre-se ainda que, no que concerne à técnica legislativa e à redação empregadas, o texto do projeto se conforma perfeitamente às normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Necessário, ainda, mencionar que, com a publicação da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que *institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*, foi acrescido o § 3º ao art. 2º da Lei nº 8.313, de 1991, razão pela qual os dispositivos contidos neste substitutivo foram renumerados.

Por fim, é importante mencionar que a instituição do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA) será objeto de audiência pública para instrução do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 93, de 2014 (Projeto de Lei nº 6.722, de 2010, na Casa de origem), objeto do Requerimento nº 14, de 2015 – CCJ, de iniciativa dos Senadores Roberto Rocha e Antonio Carlos Valadares, e reiterado pelo Requerimento nº 13, de

SF/17125.28856-42

2017 – CCJ, de iniciativa do Senador Roberto Rocha. Tal fato, entretanto, não configura óbice à aprovação da matéria sob exame.

III – VOTO

Objetivando o aprimoramento da iniciativa, o voto é pela **aprovação** do PLC nº 91, de 2014, nos termos do substitutivo que se apresenta:

EMENDA N° – CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 91, DE 2014

Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que *restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dá outras providências*, para instituir formas de democratização do acesso aos produtos, bens e serviços culturais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

“**Art. 2º**

.....

§ 4º Dos programas, projetos e ações realizados total ou parcialmente com recursos incentivados, deverão constar formas para a democratização do acesso da sociedade aos produtos, bens e serviços resultantes do apoio recebido, com vistas a:

I – tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população em geral, sujeitos à aprovação prévia pelo Ministério da Cultura;

II – promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários previamente identificados que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura; e

III – desenvolver estratégias de difusão que ampliem o acesso.

§ 5º As finalidades previstas no § 4º deste artigo deverão ser implementadas na forma do regulamento.” (NR)

SF/17125.28856-42

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora


SF/17125.28856-42