



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta

SF/23129.70188-02

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 5.206, de 2023 (PL nº 9.474, de 2018, na origem), do Deputado Chico d'Ângelo, que *institui marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura.*

Relatora: Senadora **AUGUSTA BRITO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 5.206, de 2023 (PL nº 9.474, de 2018, na Câmara dos Deputados), de autoria do Deputado Federal Chico d'Ângelo, que institui marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura.

O projeto é composto de seis capítulos e quarenta artigos.

Inicialmente, o Capítulo I (arts. 1º ao 3º) traz conceitos e princípios norteadores do SNC. O Capítulo II (art. 4º) trata do dever do Estado no âmbito da cultura. O Capítulo III (art. 5º) aborda a estruturação e objetivo da gestão pública da cultura, bem como os critérios e requisitos para as adesões dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SNC. O Capítulo IV (art. 6º) traz a definição do SNC.

Na sequência, o Capítulo V (arts. 7º ao 36) aborda a estrutura do SNC (Seção I), a divisão de competências entre os entes federados (Seção II), a conceituação de órgãos gestores da cultura (Seção III), bem como dispõe sobre os conselhos de política cultural (Seção IV), as conferências de cultura (Seção V), as comissões intergestores (Seção VI), os planos de cultura (Seção





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta

VII), os sistemas de financiamento à cultura (Seção VIII), os sistemas de informações e indicadores culturais (Seção IX), os programas de formação na área de cultura (Seção X) e os sistemas setoriais de cultura (Seção XI).

Por fim, o Capítulo VI prevê as disposições finais, incluindo a cláusula de vigência da futura lei, que será na data de sua publicação.

Na justificção, o autor da proposição sustenta que “o poder público, em suas diversas instâncias, deve empenhar-se em contemplar, nas agendas políticas, ações que fortaleçam os valores da cultura e garantam os direitos culturais a todos os brasileiros”.

Argumenta também que,

“no momento atual, em que o suporte institucional da cultura se fragiliza e minguam, cada vez mais, os recursos públicos a ela destinados, oferecemos este conjunto de diretrizes e bases para a política cultural e para a garantia dos direitos culturais dos brasileiros, ou seja, uma espinha dorsal que sustente, segure, incentive e oriente tanto as ações de governo, como o estabelecimento das leis que tenham a cultura como matéria”.

Na Câmara dos Deputados, o projeto recebeu dois apensos, quais sejam, os PLs nº 1.801 e nº 1.971, ambos apresentados em 2019, com o objetivo de dispor sobre o SNC. A matéria foi apreciada em caráter conclusivo naquela Casa Legislativa, tramitando nas Comissões de Cultura, onde foi aprovada na forma de substitutivo, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde entendeu-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 9.474, de 2018, e seus apensos.

No Senado Federal, após o exame deste colegiado, nos termos do despacho da Presidência desta Casa, a matéria será encaminhada à Comissão de Educação e Cultura (CE) para emissão de parecer.

Não foram apresentadas emendas ao projeto até o momento.

II – ANÁLISE

Compete a este colegiado, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta. O mérito do projeto, por sua vez, constitui matéria de competência da CE.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, tem-se que o projeto em exame está inserido no âmbito da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre cultura (art. 24, inciso IX, da Constituição Federal). Na seara da legislação concorrente, cabe à União editar lei contendo normas gerais, como é o caso da presente proposição, e aos demais entes federados cabe editar normas suplementares para atender às suas peculiaridades, com observância do regramento federal (art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal).

Do mesmo modo, é competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura (art. 23, inciso V, da Constituição Federal).

Frise-se, ademais, que não há reserva de iniciativa para a matéria, uma vez que o projeto não interfere diretamente na organização e no funcionamento da Administração Pública, nem nas atribuições dos órgãos e das entidades públicas. Ademais, como se está diante de lei de caráter nacional, aplicável a todos os entes federados, não faria mesmo sentido se exigir a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo federal para o caso.

Sob o prisma da constitucionalidade material, temos que o projeto dá um passo adiante na concretização do direito à cultura, direito fundamental de segunda dimensão, ao lado dos direitos econômicos e sociais, protegido em Seção própria do texto constitucional.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) encontra-se previsto no art. 216-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. O SNC é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, e 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 civil. Tem por objetivo a promoção do desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais, segundo o caput do art. 216-A da Constituição.

Fundamentado na política nacional de cultura e suas diretrizes, fixadas pelo Plano Nacional de Cultura, o SNC, nos termos do art. 216-A, § 1º, da Constituição, rege-se pelos princípios da diversidade das expressões culturais; da universalização do acesso aos bens e serviços culturais; do fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; da cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e os agentes privados





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta

atuantes na área cultural; da integração e da interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; da complementaridade nos papéis dos agentes culturais; da transversalidade das políticas culturais; da autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; da transparência e compartilhamento de informações; da democratização dos processos decisórios com participação e controle social; da descentralização articulada e pactuada de gestão, de recursos e de ações; e da ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

A estrutura do SNC é composta, nas respectivas esferas da Federação, conforme o § 2º do mesmo artigo da Lei Maior, de órgãos gestores da cultura, de conselhos de política cultural, de conferências de cultura, de comissões intergestoras, de planos de cultura, de sistemas de financiamento à cultura, de sistemas de informações e indicadores culturais, de programas de formação na área de cultura e de sistemas setoriais de cultura.

Por fim, o texto constitucional, nos §§ 3º e 4º do art. 216-A, prevê que lei federal (ordinária) disporá sobre a regulamentação do SNC e sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo, bem como que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os seus respectivos sistemas (estaduais, distrital e municipais) de cultura em leis próprias (também ordinárias).

Trata-se, como se observa, de norma constitucional de eficácia limitada, introduzida pela EC nº 71, de 2012, que depende da edição de lei para que produza os efeitos almejados pelo constituinte derivado. Essa lei não foi editada até o presente momento, e é essa lacuna normativa que o projeto de lei em exame busca suprir.

A aprovação da matéria na Câmara dos Deputados e sua consequente tramitação no Senado Federal envolve grande expectativa por parte do setor cultural brasileiro, uma vez que representa a possibilidade de consecução dos preceitos dispostos nos arts. 215 a 216-A da Constituição Federal, em especial em relação à organização dos entes federados e da sociedade civil para gestão e promoção conjunta das políticas públicas de cultura, na forma estabelecida no Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei nº 12.343, de 2010.

No plano da juridicidade, avaliamos que a proposição se mostra em sintonia com a legislação em vigor, estando apta a integrar de forma





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta

harmônica o ordenamento jurídico nacional, bem como atende aos atributos de inovação, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

De igual forma, a avaliação do projeto no aspecto da regimentalidade, de igual maneira, não aponta óbices ao andamento da sua tramitação. A proposição mostra-se em conformidade com as regras do Regimento Interno desta Casa, estando sua tramitação harmônica e coesa com o sistema normativo regimental.

Por fim, propomos apenas alguns ajustes textuais, em forma de emendas de redação, com o intuito de conferir maior clareza ao texto do PL.

Nesse sentido, observamos que o conectivo “ou” empregado no § 2º do art. 19 pode indicar interpretação no sentido de que o órgão gestor poderia realizar a conferência nacional de forma regular e periódica ou, a qualquer tempo, extraordinariamente. Parece-nos que a interpretação teleológica buscada aqui era a de permitir conferências extraordinárias para além daquelas periódicas e regulares.

Ainda quanto ao art. 19, a utilização do vocábulo “ela” no § 3º do art. 19 traz ambiguidade, permitindo que o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário apenas convoquem a conferência ou até mesmo a realizem. Sugere-se aqui a substituição do referido vocábulo pelo termo “a conferência”, de modo a permitir que os demais Poderes efetivamente promovam a conferência, na hipótese de inércia do Executivo.

Por fim, observamos que o Capítulo VI traz não apenas disposições finais, mas também preceitos voltados a regular relações de transição entre situações pretéritas e o novo marco inaugurado a partir da aprovação do PL. Assim, propomos emenda para intitular o referido capítulo como “DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS”.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 5.206, de 2023, bem como pela sua aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº -CCJ (DE REDAÇÃO)





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta

Dê-se aos parágrafos 2º e 3º do art. 19 do Projeto de Lei nº 5.206, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 19

.....”

§ 2º O órgão gestor da cultura na esfera federal deverá coordenar e convocar a conferência nacional de cultura, e cada edição deverá ser realizada de forma regular e periódica, podendo, ainda, ser convocada extraordinariamente, a qualquer tempo, ouvido o CNPC e sem prejuízo da realização da conferência regular e periódica;

§ 3º Caso o Poder Executivo federal não efetue a referida convocação da conferência nos termos do § 2º deste artigo, a conferência poderá ser promovida pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário federais, nesta ordem.

.....”

EMENDA Nº -CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao título do Capítulo VI do Projeto de Lei nº 5.206, de 2023, a seguinte redação:

“DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS”

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO

