



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 5, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 5206, de 2023, 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.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Marcos Rogério

RELATOR: Senadora Augusta Brito

28 de fevereiro de 2024





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta

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



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO (AO RELATÓRIO APRESENTADO AO PL N° 5.206, DE 2023)

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei n° 5.206, de 2023 (PL n° 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

Na 1ª reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) de 2024, realizada em 21 de fevereiro, foi lido o relatório ao Projeto de Lei (PL) n° 5.206, de 2023, e concedida vista coletiva. Após, na 2ª reunião de 2024, realizada em 28 de fevereiro, foi apresentada emenda pelo Senador Flávio Bolsonaro. Assim, alteramos nossa análise, a partir da proposta de emenda, devendo ser considerado o seguinte:

II – ANÁLISE

Fica mantida a análise do relatório anterior até o último parágrafo, na seção II - Análise. A partir desse ponto, segue a análise atualizada:

Consideramos a Emenda n° 1-CCJ, de redação, apresentada pelo Senador Flávio Bolsonaro, pertinente com o projeto de lei em análise, estando as modificações aptas a integrá-lo de forma coesa, harmônica e coerente, com exceção dos §§ 1° e 2° que se pretende incluir ao art. 14 do PL.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

Por exemplo, a alteração de redação realizada no inciso V do art. 4º do PL, com a inclusão das expressões “moralidade pública” e “valores religiosos”, é mero desdobramento da redação original, que prevê a proteção dos usos e costumes, da espiritualidade, dos lugares sagrados e dos cultos.

Assim, somos favoráveis à emenda apresentada, com as ressalvas expostas, de forma que a aprovamos na forma de subemenda.

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 e com a aprovação da Emenda nº 1-CCJ, do Senador Flávio Bolsonaro, na forma da seguinte subemenda:

EMENDA Nº 2-CCJ (DE REDAÇÃO)

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 3-CCJ (DE REDAÇÃO)

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



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

“DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS”

**SUBEMENDA Nº 1-CCJ À EMENDA Nº 1 (DE
REDAÇÃO)**

Dê-se a seguinte redação ao inciso V do art. 4º e ao *caput* do art. 14 do Projeto, e acrescentem-se os seguintes § 2º ao art. 1º e o inciso XXII ao art. 4º do Projeto:

“Art. 1º

.....

§ 2º. Para fins desta Lei, o pleno exercício dos direitos culturais não deverá possuir caráter político-partidário ou personalista, tampouco afrontar a dignidade e a moralidade pública ou incitar a prática de crimes.”

“Art. 4º

.....

V – Proteção das culturas, dos territórios, das expressões, dos usos e costumes, da moralidade pública, das formas de vida, das cosmologias, dos valores religiosos, da espiritualidade, dos lugares sagrados e dos cultos aos povos indígenas, bem como de comunidades tradicionais e quilombolas.

.....

XXII – identificar e coibir eventual atividade de cunho político-partidária ou personalista.”

“Art. 14. A União oferecerá apoio técnico, operacional e financeiro, por meio de mecanismos, de instrumentos de gestão e de estímulos capazes de orientar a adesão dos demais entes federativos, em especial os Municípios ao SNC.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****2ª, Ordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB)		
TITULARES		SUPLENTES
DAVI ALCOLUMBRE		1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. ALAN RICK
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA
EDUARDO BRAGA		4. GIORDANO
RENAN CALHEIROS		5. EFRAIM FILHO
JADER BARBALHO		6. IZALCI LUCAS PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCELO CASTRO
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. CID GOMES
WEVERTON		9. CARLOS VIANA
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. JAYME CAMPOS PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)		
TITULARES		SUPLENTES
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA PRESENTE
ANGELO CORONEL		2. IRAJÁ
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO
ELIZIANE GAMA		4. MARA GABRILLI
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. JAQUES WAGNER
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO
ANA PAULA LOBATO		9. JORGE KAJURU

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES		SUPLENTES
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. EDUARDO GIRÃO
MAGNO MALTA		3. JORGE SEIF
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES		SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA		1. TEREZA CRISTINA
ESPERIDIÃO AMIN		2. DR. HIRAN PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO PRESENTE

Não Membros PresentesWILDER MORAIS
RODRIGO CUNHA
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 5206/2023)

NA 2ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, SOB A PRESIDÊNCIA DO SENADOR MARCOS ROGÉRIO, A RELATORA, SENADORA AUGUSTA BRITO, APRESENTA COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO, ACOLHENDO PARCIALMENTE A EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1, NA FORMA DA SUBEMENDA QUE APRESENTA.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS DE REDAÇÃO NºS 2-CCJ E 3-CCJ, E PELO ACOLHIMENTO PARCIAL DA EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1, NA FORMA DA SUBEMENDA Nº 1-CCJ.

28 de fevereiro de 2024

Senador MARCOS ROGÉRIO

Vice-Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e
Cidadania