

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE CULTURA (CCULT), DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT) E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC) AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 73, DE 2021

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 73, DE 2021

Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC).

AUTOR: SENADO FEDERAL – Senador PAULO ROCHA

RELATOR: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021 de autoria do Senado Federal, tendo sido naquela Casa Legislativa apresentado pelo Senador Paulo Rocha, dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Guimarães
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217056031700>



* CD217056031700 *

dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC).

O PLP inspira-se na Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (conhecida como Lei Aldir Blanc ou Lei de Emergência Cultural), transposta para a forma de um auxílio permanente, de caráter anual, com recursos a serem distribuídos de modo descentralizado da União para os entes subnacionais, destinado a ações emergenciais voltadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19. A maior parte dos recursos é direcionada ao audiovisual e o restante é para fins de aplicação na área de cultura, de maneira geral.

O parágrafo único do art. 1º estabelece como princípio que os recursos da lei sejam aplicados em consonância com o preceituado no Sistema Nacional de Cultura (SNC), com pactuação entre poderes públicos e sociedade civil.

O art. 2º autoriza “a utilização dos recursos originalmente arrecadados e destinados ao setor cultural identificados como superávit financeiro apurado em balanço das fontes de receita vinculadas ao Fundo Nacional de Cultura para os fins desta Lei Complementar”.

O art. 3º prevê que a União entregará aos entes subnacionais **R\$ 3,862 bilhões** “para aplicação em ações emergenciais que visem a combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural”, devendo os recursos, segundo o § 1º desse artigo, serem “executados de forma descentralizada, mediante transferências da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. **Desse montante, são previstos R\$ 2,797 bilhões exclusivamente “na modalidade de recursos não reembolsáveis para o audiovisual” (art. 5º, caput)**, partilhado da seguinte forma, nos incisos do mesmo art. 5º:

I – R\$ 1,957 bilhão para “o 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” (art. 6º, I);



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

II – R\$ 447,5 milhões para “o 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” (art. 6º, II);

III – R\$ 224,7 milhões para “a capacitação, a formação e a qualificação no audiovisual, o apoio a cineclubes e à realização de festivais e mostras de produções audiovisuais, preferencialmente por meio digital, bem como a realização de rodadas de negócios para o setor audiovisual, para a memória, a preservação e a digitalização de obras ou acervos audiovisuais, ou ainda o apoio a observatórios, publicações especializadas e pesquisas sobre audiovisual e ao desenvolvimento de cidades de locação” (art. 6º, III);

IV – R\$ 167,8 milhões para “o apoio às micro e 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 TVs públicas e à distribuição de produções audiovisuais nacionais” (art. 6º, IV).

A distribuição desses recursos espelha o padrão da Lei nº 14.017/2020, com divisão equitativa entre Estados e DF (50%) e Municípios e DF (50%), com a subdivisão interna desses recursos conforme a população (80%) e de acordo com critérios, respectivamente, do FPE e do FPM (20%).

O R\$ 1,065 bilhão restante deve, segundo a mesma lógica de rateio, ser direcionado “exclusivamente para ações na modalidade de recursos não reembolsáveis” (art. 8º, *caput*) na forma de **subsídio a espaços artísticos e culturais** (art. 8º, § 2º) não relacionados à produções audiovisuais (art. 8º, § 3º; pode ser feito o registro audiovisual, mas não como produto principal, conforme o art. 8º, § 4º; entes podem transmitir em suas mídias públicas as manifestações apoiadas, pelo art. 8º, § 8º), destinado “a ações emergenciais direcionadas ao setor cultural por meio de editais, chamamentos públicos,



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural ou outras formas de seleção pública simplificadas" (art. 8º, § 1º, *caput*), nos seguintes termos:

- I – o apoio ao desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária;
- II – o apoio, de forma exclusiva ou em complemento a outras formas de financiamento, a agentes, iniciativas, cursos ou produções ou a manifestações culturais, incluindo 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; ou
- III – o desenvolvimento de espaços artísticos e culturais, microempreendedores individuais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social para enfrentamento da pandemia da covid-19 (art. 8º, § 1º).

O § 2º do art. 3º estabelece que "o repasse do valor previsto no caput deste artigo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverá ocorrer em, no máximo, 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei Complementar". Pelo § 3º, os entes devem manifestar se querem receber recursos referentes ao art. 5º, ao art. 8º ou ambos. Feita essa seleção, o § 4º prevê a apresentação, por parte dos entes subnacionais, de "plano de ação [com descrição das ações emergenciais a serem adotadas, nos termos dos §§ 6º e 7º, permitido o remanejamento (§ 8º)] para solicitar os recursos previstos no art. 5º e no art. 8º, ambos desta Lei Complementar, conforme a escolha de que trata o § 3º deste artigo". O § 5º permite a consórcios intermunicipais receberem os recursos referentes aos Municípios que o constituam. O § 9º dita que os entes subnacionais não precisam celebrar qualquer tipo de convênio para receber os recursos, que devem ser transferidos do governo federal para fundo de cultura (ou órgão responsável pela área) dos entes em conta bancária específica. Pelo § 10, as transações devem dar-se por meios exclusivamente eletrônicos.



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

O recebimento dos recursos federais implica que Estados, Municípios e Distrito Federal “devem se comprometer a fortalecer os sistemas estaduais, distrital e municipais de cultura existentes ou, se inexistentes, implantá-los, instituindo os conselhos, planos e fundos estaduais, distrital e municipais de cultura, nos termos do art. 216-A da Constituição Federal” (art. 4º, *caput*). O plano de cultura local deve ser plurianual e conta com a participação da sociedade em sua confecção (art. 4º, § 1º), por meio dos conselhos de cultura locais. Do mesmo modo, os entes ficam obrigados, ao receber recursos, a “promover a discussão e a consulta junto 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” (art. 4º, § 2º). Os entes recebedores passam a ter a obrigação, também, de criar cadastros próprios acerca dos beneficiários dos recursos federais da Lei Complementar.

Pelo parágrafo único do art. 5º e pelo § 12 do art. 8º, Municípios que não solicitarem os recursos federais nos prazos determinados na Lei Complementar, terão essas verbas revertidas e redistribuídas proporcionalmente aos demais Municípios que solicitarem em conformidade com a previsão legal.

O princípio da desconcentração na aplicação de recursos encontra-se no § 1º do art. 6º, enquanto o § 2º do art. 6º prevê que “é permitido a uma mesma produção audiovisual ter o apoio previsto no inciso I do caput deste artigo de mais de um ente da Federação nos editais que prevejam complementação de recursos”. Os §§ 3º, 4º, 5º e 7º do art. 6º estabelecem outros condicionantes para a distribuição de recursos, conforme as áreas específicas de destinação. O § 6º permite realização de atividades presenciais “na medida em que sejam observadas a situação epidemiológica e as medidas de controle da covid-19 estabelecidas pelo respectivo ente da Federação”. O § 8º estabelece preferencialidade “para serviços técnicos, insumos e contribuições criativas” do próprio ente.

O *caput* do art. 7º determina que ente e beneficiário estabeleçam contrapartida social para o recebimento do recurso, os quais



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Guimarães

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217056031700>



* CD217056031700 *

devem ter prazo determinado (§ 2º do art. 7º). O § 1º do art. 7º prevê que as “as salas de cinema estão obrigadas a exibir obras nacionais em um número de dias 10% (dez por cento) superior ao estabelecido pelo Decreto nº 10.190, de 24 de dezembro de 2019, e nos termos do edital ou regulamento do ente da Federação no qual tenham sido selecionadas”.

Os §§ 5º, 6º e 7º do art. 8º (recursos para manifestações culturais não audiovisuais) são voltados à desburocratização do processo para prover melhor acesso na solicitação de recursos por parte de grupos vulneráveis.

O art. 9º define espaços culturais, no *caput*, e estabelece despesas que podem ser cobertas com os recursos da Lei Complementar, nos termos do parágrafo único, “até 31 de dezembro de 2022”. O art. 10 prevê contrapartidas para as atividades culturais não audiovisuais realizadas sob os auspícios da Lei Complementar.

Pelo art. 11, recursos que não forem objeto de programação orçamentária pelos Municípios em 180 dias devem ser revertidos aos seus respectivos Estados. Na mesma lógica, no art. 12, recursos que não forem objeto de programação orçamentária pelos Estados e pelo DF em 120 dias, são revertidos à União. O art. 13 determina alerta sobre incidência de impostos sobre os recursos recebidos no momento de seu uso. O art. 14 veda o uso dos recursos da Lei Complementar para programas permanentes dos entes, embora os entes possam complementar com recursos o recebido da União. O art. 15 garante que sejam destinados 10% a mais de recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência para projetos e iniciativas que não as prevejam ou que não tenham essa disponibilidade previamente. O art. 16 prevê a emissão de mensagens educativas de prevenção à Covid-19 quando do uso dos recursos federais. O art. 17 determina que os entes devem estimular a participação de grupos minoritários no uso dos recursos recebidos da União. O art. 18 permite aos entes concederem, com os recursos, prêmios a personalidades e iniciativas da área da cultura.

De acordo com o art. 19, “na execução de recursos de que trata esta Lei Complementar não se aplica o disposto no art. 184 da Lei nº



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

14.133, de 1º de abril de 2021". O art. 20 não permite duplicidade de recebimento dos recursos da Lei Complementar por parte de beneficiários da Lei nº 14.017/2020 (conhecida como Lei Aldir Blanc). O art. 22 permite a execução dos recursos até 31 de dezembro de 2022, devendo os saldos que restarem serem restituídos à União até 10 de janeiro de 2023.

O art. 23 estabelece as formas de prestação de contas dos recursos aplicados. O art. 24 determina que "a prestação de informações **in loco** pode ser realizada quando o apoio recebido tiver valor inferior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), nos casos em que o ente da Federação considerar que uma visita de verificação pode ser suficiente para aferir se houve o cumprimento integral do objeto", especificando procedimentos detalhados para essa finalidade. O art. 25 regula a prestação de informações em relatório de execução do objeto, que "deve comprovar que foram alcançados os resultados da ação cultural" procedimentos específicos. O art. 26 estabelece as circunstâncias excepcionais nas quais será exigido relatório de execução financeira do uso dos recursos. O art. 27 estabelece diretrizes para o julgamento, pelos entes subnacionais, das prestações de contas. O art. 28 determina o que deve ser feito em caso de reprovação da prestação de contas.

Conforme o *caput* do art. 29, "as prestações de contas das ações emergenciais de que trata esta Lei Complementar deverão ser encerradas 24 (vinte e quatro) meses após o repasse ao ente da Federação, no que se refere aos deveres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à União".

O art. 30 apresenta as fontes de recursos para a execução da Lei Complementar. O art. 31 acrescenta art. 9º-A à LRF, com o seguinte teor:

Não serão contabilizadas na meta de resultado primário para efeito do disposto no art. 9º desta Lei Complementar as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual.



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

O art. 32 altera a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), incluindo dois incisos no *caput* do art. 5º, que especifica os recursos que compõem o Fundo Nacional de Cultura (FNC): “XII-A – resultados de aplicações financeiras sobre as suas disponibilidades; XII-B – reversão dos saldos financeiros anuais não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual”.

A proposição foi distribuída às Comissões de Cultura (CCult), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Foi aprovado Requerimento de Urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

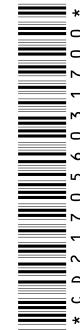
É o Relatório.

II - VOTO

II.1 COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021, autoriza a entrega de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para aplicação em ações emergenciais que visem mitigar os efeitos da pandemia sobre o setor cultural. Fica autorizada ainda a utilização de superávit financeiro apurado em balanço das fontes de receita vinculadas ao Fundo Nacional da Cultura. O apoio financeiro, ainda que custeado com recursos primários arrecadados em anos anteriores, repercute no resultado primário do governo central e no teto de gastos do Poder Executivo Federal.

Quanto à observância do resultado primário, ressalte-se que o projeto propõe alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para fazer constar que despesas de idênticas naturezas, ou seja, “transferências federais aos demais entes da Federação [...] para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias [...]” não serão contabilizadas na meta de resultado primário. Trata-



* CD217056031700*

se de tipificação anômala que valerá não apenas para a despesa objeto do projeto em tela, mas para todas as outras que se possam enquadrar nos termos referidos, valendo, inclusive, para despesas de estados e municípios. Caso a intenção do dispositivo fosse apenas excepcionar de eventual limitação da despesa, bastaria alteração do §2º do art. 9º da LRF, a exemplo do disposto na Lei Complementar nº 177, de 2021.

Nos termos do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo e demais Poderes, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário. A despesa proposta concorrerá com outras sujeitas ao teto de gasto do Executivo, devendo sua compatibilidade ser evidenciada quando da aprovação do crédito orçamentário.

Por sua vez, o art. 113 do ADCT dispõe que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Dispõe o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que as proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, dispensada a apresentação de medida compensatória, no caso de aumento de despesas que não sejam de natureza obrigatória de caráter continuado (art. 126, II, “b”), situação do projeto em apreciação.

Nesse contexto, em observação ao art. 113 do ADCT, a estimativa do gasto consta do texto da própria proposição e é de R\$ 3,86 bilhões.



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

Desse modo, somos pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021, na forma apresentada.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Guimarães
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217056031700>



* C D 2 1 7 0 5 6 0 3 1 7 0 0 *

II.2 APRECIAÇÃO DE MÉRITO: pelas Comissões de Cultura (CCult) e de Finanças e Tributação (CFT)

O Projeto de Lei Complementar 73, de 2021, de autoria do Senado Federal, é de suma relevância para o setor da cultura. Toma por base o modelo da Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc), e consigna recursos para o setor do audiovisual e para os demais segmentos da área de cultura. A Lei Aldir Blanc demonstrou a importância da descentralização de recursos federais aos entes, o que fortalece o Sistema Nacional de Cultura (SNC) preceituado na Constituição Federal de 1988.

Além de consignar verbas federais para que o setor do audiovisual e, de maneira mais ampla, a área de cultura possam recuperar-se do efeito deletério da pandemia de Covid-19, a proposição em análise traz diretrizes claras de prestação de contas, as quais são extremamente bem-vindas, pois facilitam a aplicação dos recursos e todo o ciclo de monitoramento, acompanhamento e fiscalização por parte dos poderes públicos. O texto é fruto de uma série de debates que amadureceram nos últimos dois anos e traz inegável avanço à cultura e realização de princípios como a democratização da cultura e o seu entendimento como setor capaz de auxiliar o país a se recuperar da atual crise.

Consideramos, portanto, mérito o referido Projeto de Lei Complementar, razão pela qual somos pela sua APROVAÇÃO no âmbito da CCult e da CFT.

II.3 CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o exame da constitucionalidade envolve a verificação de legitimidade das iniciativas legislativas, da competência para legislar e da adequação das espécies normativas à matéria regulada.

Não há vícios a apontar quanto à adequação da espécie normativa. Há que se reconhecer ainda que a matéria integra o rol de competências constitucionais da União. A proposição coaduna-se com os princípios e normas que alicerçam o ordenamento jurídico pátrio. Os

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Guimarães

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217056031700>



* CD217056031700 *

dispositivos nela disciplinados são oportunos e necessários, encontrando razoabilidade e coerência lógica com o direito positivo. Não há, desse modo, óbices à aprovação da matéria aqui relatada quanto à constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade.

II.4 CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Cultura (CCult), somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021, de autoria do Senado Federal.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), somos pela APROVAÇÃO no mérito do Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021, e pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da proposição em análise.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES

2021-LPG



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Guimarães
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217056031700>