

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.474, DE 2018

(Apensos os Projetos de lei de nºs 1.801/2019, 1.971/2019 e 4.884/2020)

Estabelece as diretrizes para a política cultural e para a garantia dos direitos culturais.

Autor: Deputado CHICO D'ANGELO

Relator: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição em epígrafe, de autoria do Deputado Chico D'Angelo, com o propósito de estabelecer "...as diretrizes para a política cultural e para a garantia dos direitos culturais".

Para esse efeito, justifica o autor:

Não é novidade a percepção da cultura como aspecto relevante na organização das sociedades. No Brasil, desde 1934, as Constituições integraram a cultura em seus textos, ainda que de forma incipiente, vaga e sintética.

No entanto, foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988, que se alargaram os horizontes de proteção à cultura, com base da concepção de direitos culturais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, fixados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, cujo art. 27 estabelece que toda pessoa tem direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de gozar das artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultam, e toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais que lhe correspondem por razão das

* C D 2 3 4 1 9 0 5 2 0 8 0 0 *



produções científicas, literárias ou artísticas de que seja autor.

Ao inscrever a cultura nos arts. 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII e 220, § 2º, como direito individual e livre manifestação; nos arts. 23, 24 e 30, como objeto de competências legislativas e administrativas; nos arts. 215, 216 e 216-A, como direito de todos, organizada em sistema próprio; nos arts. 219 e 221, como objeto de promoção pelo mercado interno e pela produção e programação das emissoras de rádio e televisão; no art. 227, como garantia da criança e do adolescente; e no art. 231, como direito dos índios; o constituinte permitiu à sociedade a reivindicação do acesso à cultura como expressão da plena cidadania.

Em consonância com o texto constitucional, 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. A proposta que ora apresentamos pretende constituir mais um instrumento para que tais direitos se efetivem.

A institucionalização da cultura avançou muito no que diz respeito ao estabelecimento de marcos legais. Destacamos a Lei nº 11.904, de 2009, que institui o Estatuto de Museus; a Lei nº 11.906, de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM; a Lei nº 10.753, de 2003, que institui a Política Nacional do Livro; a Lei nº 12.244, de 2010, que estabelece a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País; a Lei nº 12.761, de 2012, que cria o vale-cultura; a Lei nº 12.343, de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais; a Lei nº 13.018, que transforma o programa Cultura Viva em política de estado; além da Emenda Constitucional nº 71, de 2012, que inscreve o Sistema Nacional de Cultura na Carta Magna.

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.

Nossa iniciativa tem como inspiração o Projeto de Lei nº 8.306, de 2014, de autoria do nobre Deputado Angelo Vanhoni. Ao final da legislatura passada, a referida proposição foi arquivada, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. No entanto, alguns dispositivos que dela constavam permanecem atuais e oportunos, de modo que, conforme sugestão oferecida no “II Seminário Nacional de Cultura – Política e Gestão Cultural no Brasil: uma análise do Plano e do Sistema Nacional de Cultura”, realizado pela Comissão de Cultura desta Casa, decidimos apresentar a presente proposta reconstituindo, do projeto do Deputado Vanhoni, os artigos que fixam os princípios que regem os direitos e garantias culturais e os princípios das políticas estatais referentes à cultura; definem os valores da cultura e estabelecem as diretrizes para a organização, o financiamento e a institucionalização das políticas públicas culturais de modo a assegurar o pleno exercício dos direitos culturais do cidadão, de forma democrática e plural.

Por acreditar no incontestável valor da nossa iniciativa, contamos com o apoio dos ilustres Pares para ela seja enriquecida e aprovada nesta Casa com a maior celeridade.

Foi apensado a esta proposição o PL nº 1.801/2019, cujo autor é o Deputado Luiz Lima, com o propósito de regulamentar o § 3º do art. 216-A da Constituição Federal para efeito de “dispor sobre o Sistema Nacional de Cultura – SNC”.

A referida proposição, após indicar os padrões conceituais (art. 2º), arrola os princípios a serem observados no âmbito do Sistema Nacional de



Cultura (art. 3º), os objetivos do mesmo (art. 4º), a estrutura (art. 5º a 18), a competência dos partícipes (art. 19), a competência dos Estados e do Distrito Federal (art. 20), a competência dos Municípios (art. 21), apresentando, ainda, disposições finais (art. 22).

De igual modo, foi também apensado o PL nº 1.971/2019, cujo autor é o Deputado Chico D'Angelo (mesmo autor da proposição principal), que tem o mesmo teor que o PL nº 1.801/2019, diferindo apenas no uso da expressão "Ministério da Cultura" onde este último emprega a expressão "Secretaria Especial de Cultura".

Por último, ainda foi apensado o PL nº 4.884/2020, do Poder Executivo, que pretende alterar a Lei nº 12.343, de 2010, intento, todavia, já realizado pela Lei de nº 14.156, de 2021.

As proposições foram distribuídas à Comissão de Cultura, para análise de mérito, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cabendo-nos a análise, nos termos do art. 54 do Regimento Interno, da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na Comissão de Cultura, foram apresentadas duas Emendas ao PL 9.474/2019 pela Deputada Cristiane Brasil, buscando a Emenda de nº 01 introduzir os §§ 1º e 2º ao art. 7º; §§ 1º e 2º ao art. 8º; §§ 2º, 3º e 4º no art. 18, além do art. 18-A (para modificar a Lei de nº 8.313, de 1991).

A Emenda de nº 02, por sua vez, busca alterar a redação do inciso XXV do art. 4º, bem como a redação dos arts. 13, 15 e 18.

A Comissão de Cultura, acompanhando o voto da Relatora, Deputada Benedita da Silva, aprovou as duas Emendas, o PL 9.474/2018, principal, e os apensos de nºs 1.801 e 1.971, ambos de 2019, nos termos de um Substitutivo, que no art. 1º indica o propósito da proposição – instituir o Sistema Nacional de Cultura; no art. 2º traz diversas definições como a de "dimensão simbólica da cultura", "dimensão cidadã da cultura", "dimensão econômica da cultura", direitos culturais e outros; no art. 3º estabelece os princípios gerais das políticas públicas de cultura; no art. 4º define o dever do Estado no âmbito da Cultura; no art. 5º trata da gestão da cultura; no art. 6º dispõe sobre a articulação em torno do Sistema Nacional de Cultura; no art. 7º estabelece a composição do Sistema Nacional de Cultura; no art. 8º define as competências; no art. 9º os incentivos para a adesão dos Estados; nos arts. 9º, 10 e 11 estabelece quais seriam as competências daqueles Estados que viessem a aderir ao Sistema; no art. 12 estabelece a participação voluntária dos municípios e no art. 13 do Distrito Federal e, no mais, detalha disposições



sobre os órgãos gestores (art. 15), os Conselhos (arts. 16, 17 e 18), as Conferências (art. 19), as Comissões Intergestores (arts. 20 a 22), e, ainda, entre outros temas, dispõe sobre os Sistemas de Financiamento (art. 28 a 30). Rejeitou o PL de nº 4.884/2020,

As matérias tramitam conclusivamente, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, razão pela qual foi aberto o prazo para o oferecimento de emendas, nos termos do art. 119, do mesmo Estatuto. Contudo, nenhuma emenda foi apresentada.

Por último, devemos considerar que se obtiverem a anuência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, as proposições serão encaminhadas diretamente ao Senado Federal.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Sob o ponto de vista da constitucionalidade, em que pesem os bons propósitos dos autores de cada uma das proposições examinadas, cumpre-nos indicar alguns pontos que poderiam obstar a livre tramitação das mesmas.

Antes do mais, esclarecemos que em nossa análise adotamos alguns parâmetros tais como a competência legislativa – no caso concorrente em favor de todos entes federativos pela importância do tema (art. 23, III, IV, V) – ao que se soma, sob o ponto de vista substancial, a competência do Estado (Poder Público) em garantir o pleno “exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, devendo, ainda, apoiar e incentivar “a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215).

Vale considerar que o Congresso Nacional é a sede adequada para a deliberação sobre o tema (art. 48), e a iniciativa é deferida tanto ao parlamentar quanto ao Presidente da República (art. 61).

Ademais, não podemos perder de consideração que a competência concorrente traz também alguns desafios, quais sejam o respeitar o equilíbrio, no caso específico, na definição da gestão da cultura entre os entes federativos, com respeito estrito às competências constitucionais de cada qual, sob pena de ser afrontado o princípio federativo, de logo insculpido no art. 1º da Constituição.



Em outras palavras, o legislador federal deve ter muito cuidado em não adentrar seara reservada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Além disso, o legislador federal não deve se imiscuir nas competências constitucionalmente definidas em favor de outro Poder.

Nesse sentido, apontamos restrições de ordem constitucional, por exemplo, no § 1º do art. 17, do PL 9.474/2019, ao estabelecer competência ao Ministério da Cultura (Órgão do Poder Executivo); também transbordaria das referências constitucionais acima indicadas, no cerne do PL 1.801/2019, o § 1º do art. 6º; os §§ 1º, 2º e 3º do art. 9º; o § 2º do art. 11; o § 1º do art. 17; os arts. 19, 20 e 21. Quanto ao PL 1.971/2019 – cujo texto é praticamente o mesmo do PL 1.801/2019, só substituindo a expressão “Ministério da Cultura”, empregada por este, e agora substituída por “Secretaria Especial de Cultura” –, as restrições constitucionais são as mesmas. Quanto ao PL 4.884/2020, compartilhamos as observações que levaram à sua rejeição (pela prejudicialidade) na Comissão de Cultura – só que aqui adotando a terminologia da injuridicidade – no sentido de que proposição perdeu seu objeto, uma vez que a MP 1.012, de 1º/12/2020, foi convertida na Lei nº 14.156/21, efetivando o seu intento.

Em relação às duas Emendas apresentadas pela Deputada Cristiane Brasil no âmbito da Comissão de Cultura, tínhamos restrições aos §§1º e 2º que a Emenda de nº 01 pretende inserir no art. 8º da proposição principal, PL 9.474/2018; nada tínhamos a objetar quanto a segunda.

Por outro lado, o Substitutivo apresentado pela Relatora na Comissão de Cultura, Deputada Benedita da Silva, teve o cuidado em adotar a estratégia – válida ao nosso ver no âmbito constitucional e jurídico – de prever a adesão dos entes federativos aos preceitos estabelecidos e previstos nas proposições. Em outras palavras, o Substitutivo apresenta uma faculdade aos demais entes federativos, ao invés de obrigá-los, ao invés de impor-lhes uma atribuição. Nesse sentido, o Substitutivo corrige as inconstitucionalidades acima apontadas, sendo, por isso, o texto guia para a solução da matéria.

Quanto à juridicidade, isto é, a conformação das proposições com os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico, entendemos que a inconstitucionalidade atinge e contamina também este âmbito de análise no que diz respeito aos tópicos referidos, o que nos faz, de igual modo, adotar o Substitutivo da Comissão de Cultura (que consideramos saneador), cabendo-nos ainda reiterar, como dito acima, o fato de o PL 4.884/2020 ter perdido seu objeto, sendo, para todos efeitos, inócuo, sem efetividade, injurídico (na

* C D 2 3 4 1 9 0 5 2 0 8 0 0 *



impossibilidade de podemos conferirmos um parecer pela prejudicialidade, hipótese não prevista em nosso Regimento).

Além disso, no intuito de não deixar margem de dúvida sobre a interpretação e aplicabilidade de alguns dispositivos trazidos no Substitutivo da Comissão de Cultura, entendemos por oportuno apresentar emenda com o objetivo de reforçar a conformidade destes dispositivos frente ao arcabouço jurídico nacional, mais especificamente às normas constitucionais e orçamentárias.

Nesse mesmo sentido, o inciso XV do art. 4º teve redação alterada na subemenda proposta, de modo a garantir que as produções veiculadas nos meios de comunicação estejam plenamente de acordo com os ditames constitucionais, no que se refere aos direitos e garantias fundamentais, e com parâmetros legais, no que se refere a condutas tipificadas em lei.

Quanto à técnica legislativa não temos maiores restrições, à vista do que dispõe o Lei Complementar nº 95/98 e suas alterações posteriores, sobretudo, com a correção formal carreada para a matéria pelo Substitutivo da Comissão de Cultura.

Isso posto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 9.474/2018, principal, dos apensos de nºs 1.801 e 1.971, ambos de 2019, das Emendas de nºs 1 e 2, apresentadas no âmbito da Comissão de Cultura, nos termos do Substitutivo da Comissão de Cultura, que saneia as inconstitucionalidades e injuridicidades apontadas, com subemendas. Quanto ao PL 4.884/2020, votamos pela sua constitucionalidade e injuridicidade.

Sala da Comissão, em 01 de agosto de 2023.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES (PT/CE)
Líder do Governo na Câmara dos Deputados Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.474, DE 2018

(Apos os Projetos de lei de nºs 1.801/2019, 1.971/2019 e 4.884/2020)

Institui marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para a garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federados para gestão conjunta das políticas públicas de cultura.

SUBEMENDA

Dê-se ao inciso IV, do art. 2º, aos incisos IX, XV e XXI, do art. 4º, ao inciso XII, do art. 8º, e ao inciso XII, do art. 9º todos do Substitutivo da Comissão de Cultura ao PL 9.474, de 2018, a seguinte redação:

Art. 2º

IV - direitos culturais: exercício das garantias jurídicas de criação, produção, distribuição, difusão, registro, direito autoral, fruição e consumo, no que couber em cada caso, de bens e serviços vinculados às linguagens artísticas, aos conhecimentos, às tradições, à história e memória coletiva, à língua, a saberes e fazeres e ao patrimônio cultural, resguardada a dignidade da pessoa humana e a plena liberdade de expressão da atividade intelectual e artística, **observados os direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal;**

Art. 4º

IX - garantia de plena liberdade para a expressão artística, intelectual, cultural e religiosa, respeitada a laicidade do Estado, **conforme art. 19, I, da Constituição Federal;**



XV - apoio ao desenvolvimento a todo e qualquer meio de comunicação nacional comunitário, bem como às produções nele veiculadas, desde que não atentem contra **os direitos e garantias fundamentais, ou que não incitem ou façam apologia a conduta classificada como crime;**

XXI - ampliação progressiva dos recursos orçamentários para a cultura, **respeitando-se os limites fiscais e orçamentários dispostos na legislação pertinente.**

Art. 8º

XII - ampliar progressivamente os orçamentos destinados ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), inclusive das parcelas não vinculadas a categorias de programação específicas do FNC, **respeitando-se os limites fiscais e orçamentários dispostos na legislação pertinente;**

Art. 9º

XII - promover a progressiva ampliação dos orçamentos para o sistema e para a área de cultura, **respeitando-se os limites fiscais e orçamentários dispostos na legislação pertinente;**

Sala da Comissão, em 01 de agosto de 2023.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES (PT/CE)

Líder do Governo na Câmara dos Deputados

Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 9.474, DE 2018

(Apenso os Projetos de lei de nºs 1.801/2019, 1.971/2019 e 4.884/2020)

Institui marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para a garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federados para gestão conjunta das políticas públicas de cultura.

SUBEMENDA DE REDAÇÃO

Onde lê-se “ai”, leia-se “ao”, no §3º, do art. 5º; onde lê-se “inciso III do § 2º deste artigo”, leia-se “inciso III do § 4º deste artigo”, no §5º do art. 5º; onde lê-se “previstas nos arts. 7º e 8º desta Lei”, leia-se “previstas nos arts. 9º e 11 desta Lei”, no art. 13; onde lê-se “Como exceção ao disposto no § 2º”, leia-se “Como exceção ao disposto no § 1º”, no § 2º do art. 30; onde lê-se “o”, leia-se “a”, no inciso III, do §5º, do art. 30; todos do Substitutivo da Comissão de Cultura ao PL 9.474, de 2018.

Sala da Comissão, em 01 de agosto de 2023.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES (PT/CE)

Líder do Governo na Câmara dos Deputados

Relator

