

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.905, DE 2021

Estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Autores: Deputados ÁUREA CAROLINA e OUTROS

Relator: Deputado TARCÍSIO MOTTA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise, de autoria da ilustre Deputada Áurea Carolina e outros congressistas, estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em sua Justificação:

Ainda persiste, entretanto, uma grande lacuna jurídica no que tange ao desenho macro das relações de fomento cultural, em especial quanto à natureza jurídica dos instrumentos específicos dos sistemas de financiamento da cultura. Nesse sentido, muitos estudos técnicos na área da gestão pública cultural têm indicado a necessidade de formulações normativas que delimitem os contornos do Direito da Cultura, como direito setorial, em regramentos que considerem as especificidades do fazer cultural.

O desenho técnico-jurídico da “caixa de ferramentas” disponível para a administração pública no fomento cultural deve ser adequado às relações do Poder Público com os agentes da sociedade civil (como organizações, como



empresas e como indivíduos) em uma política pública em que estes devem ser os protagonistas, para que haja efetividade e garantia de pluralidade em um contexto de Estado democrático de direito.

(...)

Há, portanto, no conjunto de instrumentos jurídicos em vigor, uma histórica defasagem de mecanismos que regulem o fomento cultural a partir de suas diversas peculiaridades. Atualmente, quando o contorno de uma relação de fomento cultural não encontra amparo em outras legislações específicas, há uma tendência hermenêutica em enxergá-la como similar ao instituto do convênio e aplicar subsidiariamente o que preconiza a antiga Lei 8.666/1993, hoje substituída pela Lei 14.133/2021, gerando enormes problemas concretos pela inadequação desse regime (pensado para situações de interesses contrapostos) diante da realidade da cultura, em que os interesses são coincidentes no sentido da realização de um projeto ou atividade cultural.

(...)

É neste contexto que se insere o presente projeto de Lei, que busca superar tais entraves e delimitar um marco normativo de escopo nacional, que indica o conjunto de regramentos aplicáveis ao fomento cultural, conforme as competências dos entes federativos.

O presente projeto de lei consiste, portanto, em esforço no sentido de estabelecer um Marco Regulatório para o Fomento à Cultura regramento jurídico que dá clareza e segurança jurídica para o entendimento das relações estabelecidas entre a administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com agentes culturais, no âmbito do fomento de projetos e atividades das mais diversas linguagens.

É também objetivo desta proposição legislativa a criação de um caminho jurídico específico, o regime próprio de fomento cultural, apresentado como alternativa para a implementação de políticas públicas do setor, nos casos em que o edital



respectivo indicar tal opção técnico-jurídica. Esse novo regime sintetiza um conjunto de regras bastante modernas de um paradigma de administração pública gerencial, com procedimentos desburocratizados de execução e diretrizes claras para um monitoramento focado primordialmente em estratégias de controle prévio e controle concomitante, comprovadamente mais eficazes para o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos.”

O projeto tramita em caráter conclusivo nas Comissões, pelo regime ordinário. Foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Cultura, para exame de mérito, de Finanças e Tributação, para análise dos impactos financeiro-orçamentários, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, a fim de se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na CTAPS, foi apresentada a Emenda ao Substitutivo nº 1. Eis as razões:

Na seção que trata do chamamento público para a celebração dos instrumentos de execução do regime próprio de fomento à cultura, há o dispositivo que cuida do processamento desse chamamento. **As propostas que forem consideradas preconceituosas serão desclassificadas com fundamento no inciso IV do art. 3º da Constituição Federal. E por motivo de maior clareza dos termos elencados no citado inciso, a emenda os reproduz.**

Na seção que trata dos Fundos Públicos de Cultura, o conselho de política cultural busca assegurar em sua composição uma diversidade que nem sempre será possível atingir. **A emenda, portanto, preserva o esperado de membros do conselho que é capacidade, competência e bom desempenho na atividade de opinar e decidir sobre política cultural.** – grifou-se

Tanto o PL quanto a emenda receberam parecer favorável à aprovação pela CTASP, na forma do Substitutivo, que aperfeiçoou a técnica



legislativa e incorporou pequenas sugestões colhidas no seminário realizado nesta Casa, no âmbito da Comissão e da Comissão de Cultura, na data de 6 de julho de 2022, conforme disposto no Requerimento nº 64/2022, aprovado em 21 de junho.

Na CCult, não foram apresentadas emendas no prazo regimental. Nela, a proposição recebeu parecer favorável ao PL e ao Substitutivo aprovado na CTASP, na forma da Emenda Substitutiva ao Substitutivo da CTASP.

Aludida Emenda Substitutiva acolheu contribuições da Consulta Pública de especialistas ouvidos no seminário e sugestões encaminhadas à Comissão de Cultura por entidades do setor e podem ser assim sistematizadas:

1. No art. 2º, acréscimo de referência à Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e à Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. A nova redação do dispositivo fica da seguinte forma:

“Art. 2º A União executará as políticas públicas de fomento cultural por meio do regime próprio de que trata o Capítulo III desta Lei, dos regimes da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ou de outros regimes estabelecidos por legislação federal específica.”

2. No art. 4º, acréscimo de novo parágrafo, com o seguinte texto:

“§ 5º Todos os instrumentos elencados nos incisos I e II do caput poderão ser celebrados por quaisquer agentes culturais referidos no inciso II do caput do art. 3º, independente do seu formato de constituição jurídica.”



3. Nos incisos do caput e no § 1º do art. 10, ajustes de texto e acréscimo de novo inciso para tornar mais claro o procedimento. Com isso, a nova redação fica da seguinte forma:

“I - habilitação dos agentes culturais contemplados no resultado final;

II - convocação de novos agentes culturais para a fase de celebração, em caso de inabilitação de contemplados;

III - assinatura física ou eletrônica dos instrumentos jurídicos com os agentes culturais habilitados.

§ 1º Os documentos para habilitação poderão ser solicitados após a divulgação do resultado provisório, vedada a sua exigência na etapa de inscrição de propostas.”

4. No art. 10, acréscimo no § 8º de referências ao circo e a populações nômades ou itinerantes, bem como inserção de dois novos parágrafos (§§ 10 e 11). Com isso, a nova redação do dispositivo fica da seguinte forma:

“§ 8º A comprovação de endereço para fins de habilitação poderá ser realizada pela apresentação de contas residenciais ou de declaração assinada pelo agente cultural, podendo ser dispensada nos casos de agente cultural que pertence a comunidade indígena, quilombola, cigana, circense, a população nômade, itinerante ou que se encontra em situação de rua.

..... § 10. Nos casos de decisão de inabilitação, poderá ser interposto recurso no prazo de 3 (três) dias úteis.

§ 11. O agente cultural poderá optar por constituir uma Sociedade de Propósito Específico para gerenciamento e execução do projeto fomentado.”



5. No inciso I do caput do art. 11, acréscimo de referências aos “serviços para garantir acessibilidade”:

“I - a proposta trata do apoio a espaços culturais, tendo como objetivo viabilizar sua manutenção, sua programação, atividades de comunicação, aquisição de móveis, aquisição de equipamentos e soluções tecnológicas, serviços de reforma ou construção, serviços para garantir acessibilidade, entre outras necessidades;”

6. No art. 15, acréscimo de novos incisos IV e V (renumerando os incisos seguintes), bem como alteração no inciso VIII do caput, e acréscimo de §§ 2º, 3º e 4º:

“IV - diárias de viagem, para cobrir hospedagem, alimentação, transporte e necessidades similares de integrantes da equipe de trabalho;
.....

VIII - fornecimento de alimentação para a equipe de trabalho ou para a comunidade em que ocorre a execução da ação cultural;
.....

§ 2º Nos casos em que o agente cultural celebrante do termo de execução cultural for pessoa jurídica, seus dirigentes ou sócios poderão receber recursos relativos à sua atuação como integrantes da equipe de trabalho ou prestadores de serviços necessários ao cumprimento do objeto da ação cultural.

§ 3º O agente cultural poderá ser reembolsado por despesas executadas com recursos próprios ou de terceiros, desde que possam ser comprovadas mediante apresentação de documentos fiscais válidos e tenham sido realizadas em elementos previstos no plano de trabalho, até o limite de 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento.”



7. No inciso I do caput do art. 16, acréscimo de “ou prover recursos para garantir acessibilidade”:

“I - se a finalidade da ação cultural for viabilizar a constituição de acervo, fortalecer a transmissão de saberes e práticas culturais, fornecer mobiliário, viabilizar aquisição de equipamentos, viabilizar modernização, reforma ou construção de espaços culturais, prover recursos tecnológicos para agentes culturais, prover recursos para garantir acessibilidade, ou objetivo similar;”

8. No art. 18, nos incisos I e II do caput, alteração do prazo de 90 (noventa) para 120 (cento e vinte) dias e acréscimo de § 4º:

“I - Relatório de Objeto da Execução Cultural, apresentado até 120 (cento e vinte) dias após o fim da vigência do instrumento, exigível nas hipóteses que não se enquadrem no disposto no § 1º e na hipótese prevista no inciso II do § 2º; II - Relatório Financeiro da Execução Cultural, apresentado até 120 (cento e vinte) dias após o recebimento de notificação específica, exigível nas hipóteses previstas no art. 20.

§ 4º Expirado o prazo referido no § 3º sem que a administração pública tenha proferido a decisão referida no § 1º do art. 21, consideram-se aprovadas as contas, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.”

9. No art. 21, acréscimo de novo parágrafo (§ 8º), com o seguinte texto:

“§ 8º Nos casos de determinação de devolução de recursos ou pagamento de multa, a administração pública deverá exercer sua pretensão de



ressarcimento ao erário no prazo de 5 (cinco) anos a partir da data do trânsito em julgado administrativo, sob pena de prescrição.”

10. No art. 24, acréscimo de inciso VI no caput:

“VI - outras ações de valorização da memória, proteção do patrimônio material ou imaterial;”.

11. No art. 35, acréscimo de novo inciso V e renumeração dos incisos seguintes:

“V - rendimentos obtidos durante a execução da ação cultural;”.

12. No art. 43, acréscimo de nova alínea no inciso II do caput, com o seguinte texto:

“d) regras previstas nos §§ 3º e 4º do art. 18.”

13. Alteração de “patrocínio privado” para “captação de recursos privados” (art. 35, III e títulos das Seções III e IV).

A CFT aprovou parecer

pela não implicação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 3.905/2021, do Substitutivo da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e da Emenda Substitutiva aprovada pela Comissão de Cultura (CCULT) em aumento ou diminuição da receita e da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira ou orçamentária.

Após, veio a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



O presente Projeto de Lei cria o Marco Regulatório do Fomento à Cultura, buscando regulamentar e fornecer ao gestor público diversas ferramentas adequadas para a promoção de políticas públicas que garantam a cultura enquanto direito, conforme previsão constitucional constante no artigo 216-A de nossa Carta Magna. Trata-se de instrumento fundamental para garantia de políticas culturais democráticas que forneçam maior segurança jurídica aos gestores responsáveis pela sua execução. Justamente por isso, conta com o apoio do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais da Cultura, do Fórum Nacional de Secretários e Gestores de Cultura das Capitais e Municípios Associados, do Fórum dos Conselheiros Estaduais de Cultura – Conecta e do setor da cultura como um todo.

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a análise da constitucionalidade, juridicidade, de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, c, e 54, I, do RICD.

Passo, na sequência, ao exame de cada um deles.

Quanto à **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem satisfeitos: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.

Quanto ao primeiro deles, o PL nº 3.905, de 2021, o Substitutivo aprovado na CTASP e a Emenda Substitutiva ao Substitutivo aprovada na CCult veiculam conteúdo inserido no rol de competências da União para legislar concorrentemente sobre proteção ao patrimônio histórico-cultural e sobre cultura, a teor do art. 24, VII e IX, da Constituição da República.

Além disso, a matéria não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a deflagração do processo legislativo por congressista (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar. Em consequência, sua



formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo **material**, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática. Situam-se, assim, dentro do amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro.

Portanto, **o PL nº 3.905, de 2021, o Substitutivo aprovado na CTASP e a Emenda Substitutiva ao Substitutivo aprovada na CCult revelam-se compatíveis formal e materialmente com a Constituição de 1988.**

No tocante à **juridicidade**, referidas proposições qualificam-se como autênticas normas jurídicas. Suas disposições (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas.**

No que respeita à **técnica legislativa**, se faz necessária a correção de remissão disposta no artigo 45 do substitutivo aprovado na CCult. O referido dispositivo trata da criação de tabelas referenciais de valores pelos entes federativos, matéria tratada no §2º do artigo 13 do substitutivo e não pelo §1º do artigo 16 como consta na redação. Dessa forma, faz-se a correção necessária da redação para que conste a remissão correta, conforme se destaca abaixo:

“Art. 45. Os entes federativos deverão providenciar a criação ou atualização de tabelas referenciais de valores referidas no **§2º do art. 13**, de acordo com a realidade de seu território, para dar celeridade à análise de compatibilidade da estimativa de custos do plano de trabalho do termo de execução cultural com os preços praticados no mercado.”

Com exceção da correção acima destacada, todas as proposições atendem aos ditamos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa** do **PL nº 3.905, de 2021**, do **Substitutivo aprovado na CTASP** e da **Emenda Substitutiva ao Substitutivo aprovada na CCult**, fazendo apenas pequeno ajuste na redação do artigo 45 para constar a remissão ao §2º do artigo 13 do substitutivo.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 2023.

Deputado TARCÍSIO MOTTA
Relator

2023-13517

