

PARECER DE PLENÁRIO À MPV Nº 1.012, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2020, PELA COMISSÃO MISTA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.012, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2020

Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura - PNC e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, para ampliar o prazo de vigência do PNC.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada BENEDITA DA SILVA

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura – PNC e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC, para ampliar o prazo de vigência do PNC. Seu objetivo é ampliar o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC) de dez para doze anos.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 00034/2020 Mtur, identifica-se a necessidade de realizar ações em âmbito nacional e adotar os procedimentos necessários para elaboração e instituição de um novo Plano. Entre essas ações, destacam-se:

1) Realização de discussões em diferentes níveis de governo e sociedade para a formulação de um novo Plano Nacional de Cultura, que culminarão na realização da IV Conferência Nacional de Cultura (CNC). Para a elaboração do próximo PNC, é imprescindível que os principais debates acerca da sua construção sejam realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), órgão colegiado que compõe o Sistema Nacional de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Benedita da Silva

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213164560400>



Cultura (SNC) e que integra a estrutura básica do Ministério do Turismo, e da IV CNC, conforme preconiza o parágrafo único do art. 14 da Lei 12.343/2010;

2) Estabelecimento de ações preparatórias para a realização da IV Conferência Nacional de Cultura, contemplando etapas municipais e estaduais, o que exige um esforço mínimo de seis meses de atividades preparatórias;

3) Adoção de procedimentos necessários para elaboração da nova proposta do PNC, após a Conferência citada, tais como: a) consolidação das contribuições extraídas para a elaboração da proposta de anteprojeto de lei; b) apresentação ao CNPC quanto à sistematização das diretrizes emanadas da IV Conferência Nacional de Cultura; c) construção de objetivos estratégicos, metas e indicadores do Plano; d) apresentação da proposta de Projeto de Lei à Casa Civil da Presidência da República; e) tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional; e f) sanção da Lei com o novo PNC.

Em respeito ao art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN, no dia da publicação da MPV sob exame no Diário Oficial da União, o seu texto foi enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

Nos termos do art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, foram inicialmente apresentadas 14 (catorze) emendas de comissão à MPV nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, que serão analisadas no corpo deste parecer.

A Emenda nº 5 é de autoria desta Relatora, razão pela qual foi retirada (REQ nº 931/2021), em respeito ao art. 43, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ressalte-se que a MPV sob exame está sendo instruída perante o Plenário, em caráter excepcional, por força do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, em vigor enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.



Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário, em substituição à Comissão Mista, no tocante à Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, e às emendas de comissão a ela apresentadas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR OU DA RELATORA

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

II.1.1 – Do atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência

A medida provisória em análise atende aos requisitos de relevância e urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição.

Como se depreende da mensagem do Presidente da República e da exposição de motivos que lhe segue, os fundamentos da urgência e da relevância justificam-se pelo fato de o atual Plano Nacional de Cultura ultimar sua vigência em 2 de dezembro de 2020 – duração de 10 (dez) anos, contados a partir da data de aprovação da Lei nº 12.343/2010.

Além disso, a prorrogação deste PNC permitirá a apresentação de projeto de lei pelo Congresso Nacional, com o intuito de alterar a natureza do Fundo Nacional de Cultura, transformando-o em um Fundo Especial de natureza contábil. Também possibilitará a instituição do Sistema Nacional de Cultura, conforme previsto § 3º do art. 216-A da Constituição Federal, além de propiciar a revisão dos normativos relacionados aos Conselhos e Fóruns Estaduais e Municipais de Cultura, com vistas a evitar, ou, ao menos, amainar, antinomias jurídicas.

Por oportuno, transcrevem-se excertos da Exposição de Motivos que aludem aos requisitos de urgência e relevância:

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua consideração minuta de Medida Provisória, que objetiva ampliar o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC), previsto no art. 1º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de



2010, cuja duração é plurianual, conforme dispõe o § 3º do art. 215, da Constituição Federal de 1988.

2. A Lei supramencionada prevê que o atual PNC tenha duração de 10 (dez) anos, a partir da data de aprovação da Lei nº12.343, de 2010. Ou seja, sua aplicabilidade se dará até o dia 2 de dezembro de 2020, devendo ser sucedido por outro plano com vigência a partir dessa data.

3. É importante destacar que o PNC é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que orientam o Poder Público na formulação de políticas culturais, cujo objetivo precípuo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil.

[...]

5. A prorrogação do prazo do PNC vigente possibilitará, ainda, a tramitação de um projeto de lei para alterar a natureza do Fundo Nacional de Cultura, transformando-o em um Fundo Especial de natureza contábil. A mudança se faz necessária para possibilitar a realização de descentralizações de créditos para os Entes Federados. Possibilitará, também, instituir o Sistema Nacional de Cultura, conforme previsto § 3º do art. 216-A da Constituição Federal e revisar os normativos relacionadas [sic] aos Conselhos e Fóruns Estaduais e Municipais de Cultura, que necessitam seguir a mesma égide, a fim de impedir qualquer contradição ou concorrência de normas.

Tais contingências justificam a edição, em boa hora, da presente MPV, sob pena de não haver a continuidade da implementação, no ano corrente e nos vindouros, dessa importante política pública.

Assentados pressupostos de urgência e relevância, passa-se, na sequência, à análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da MPV e das emendas a ela apresentadas.

II.1.2 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade *formal*, o teste de compatibilidade da MPV com a ordem constitucional perpassa pela verificação de 2 (dois)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Benedita da Silva

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213164560400>



aspectos centrais: (i) saber se existe vedação material de sua veiculação por medida provisória, a teor do art. 62, §§ 1º ao 10, da CRFB/88, e (ii) identificar se a temática não foi gravada como lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo federal, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição.

E, no caso, não recai sobre a MPV a pecha de *inconstitucionalidade formal*, uma vez que não incide em quaisquer das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Lei Fundamental de 1988.

Também não se vislumbra *inconstitucionalidade material*: o conteúdo da medida provisória não afronta princípios e regras da Carta Magna.

Este também é o diagnóstico a respeito da Emenda Aditiva nº 2/2020, do i. Deputado Gustavo Fruet, e da Emenda Modificativa nº 12/2020, do i. Deputado André Figueiredo. No tocante à *primeira*, a Emenda apenas e tão somente aumenta de 12 (doze) para 20 (vinte) anos o prazo de duração do Plano Nacional de Cultura.

No que concerne à *segunda*, a EMC nº 12/2020 acrescenta um objetivo ao Plano Nacional da Cultura, bem como institui uma atribuição aos poderes públicos. Essas iniciativas normativas amparam-se, em *primeiro* lugar, na competência da União para editar normas gerais sobre proteção ao patrimônio cultural (CRFB, art. 24, VII e IX, § 1º).

Fundam-se, ainda, e em *segundo* lugar, na autoridade deste Congresso Nacional para dar concretude a diversos dispositivos da Seção II (“Da Cultura”) do Capítulo III (“Da Educação, Da Cultura e do Desporto”) do Título VIII (“Da Ordem Social”) da Lei Maior, no que tem destaque, em especial, a regra específica do art. 215, § 3º, que preconiza que a **lei** estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público.

Desse modo, indigitadas previsões, antes de amesquinharem, encontram fundamento direto na Constituição de 1988, além de densificarem alguns de seus imperativos de fomento à cultura no país.

Melhor sorte, porém, não assiste a trechos das Emendas apresentadas perante a Comissão Mista: as Emendas aditivas nº 3, nº 4, nº 6,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Benedita da Silva

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213164560400>



nº 8, nº 9, nº 10, nº 13 e nº 14, todas de 2020, de iniciativa do Deputado Gustavo Fruet, do Senador Humberto Costa, das Deputadas Áurea Carolina, Érika Kokay, Maria do Rosário, Luiza Erundina, Fernanda Melchionna e do Deputado Enio Verri.

Isso porque, conquanto veiculem, em tese, assuntos passíveis de regulamentação por medida provisória, há diversas disposições nas Emendas que incorrem em *inconstitucionalidade formal*.

E a razão é singela. Por iniciativa parlamentar, elas instituem obrigações e atribuições ao Chefe do Poder Executivo federal, em flagrante ultraje ao art. 61, § 1º, inc. II, c/c o art. 84, VI, a, da Constituição.

Como se sabe, o constituinte originário confiou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa de um rol predeterminado de assuntos, notadamente quando impactarem na organização e funcionamento da Administração Pública.

Subjaz a esse arranjo a premissa (adequada) de que é o Chefe do Poder Executivo a autoridade mais bem posicionada institucionalmente para proceder à (re)organização dos órgãos integrantes de sua estrutura, bem assim dividir as atribuições entre esses braços da administração.

Cuida-se, à evidência, de modelo necessário e salutar para que o Executivo possa desempenhar sua gestão e realizar as ações de governo. Nessa medida, o Chefe do Executivo dispõe de juízo político, de conveniência e oportunidade, quanto à engenharia administrativa necessária para viabilizar a sua gestão.

Não é outra a racionalidade que presidiu a jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO DEFERIDO. **Lei nº 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembléia Legislativa.** Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por



iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). Ação direta julgada procedente.” (STF – Pleno, ADI nº 3180, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 15.06.2007 – grifou-se).

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROIBIÇÃO DA VENDA DE FARDAS E ACESSÓRIOS DAS POLÍCIAS FEDERAL, CIVIL E MILITAR E DAS FORÇAS ARMADAS, EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DO ESTADO. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. PROCEDÊNCIA EM PARTE.

[...]

3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual.

4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: **“Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal).”** (STF – Pleno, ADI nº 3981, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe – grifou-se).

Na espécie, ao aditarem a MP, a fim de incluir novos parágrafos ao art. 14 da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, as Emendas nº 4/2020, nº 6/2020, nº 8/2020, nº 9/2020, nº 10/2020, nº 13/2020 e nº 14/2020, impõem ao Executivo, de maneira ***inconstitucional***, a obrigação de promover conferências setoriais nacionais, precedidas de conferências estaduais e municipais (§ 2º do art. 14).

Todavia, parece-nos possível aproveitar a essência da norma e sanar aludido vício, mediante dois ajustes: (i) atribuir a obrigação de realizar as conferências ao Poder Legislativo, que deverá encaminhar as conclusões ao Executivo sem qualquer vinculação quanto ao conteúdo e (ii) suprimir as



conferências regionais e locais, uma vez que já se situam no espectro de competências dos respectivos entes federados.

Ressalva-se, ainda, o que segue: na hipótese de não acolhimento da correção, haverá a inconstitucionalidade por arrastamento do § 3º das Emendas nº 4/2020, nº 6/2020, nº 8/2020, nº 9/2020, nº 10/2020, nº 13/2020 e nº 14/2020. É que o preceito integra uma equação normativa com o § 2º, circunstância que, diante da incompatibilidade vertical da norma antecedente com a Constituição de 1988, o § 3º também se afigurarà inconstitucional.

Além disso, o § 5º da Emenda exige que o Poder Executivo *“encaminh[e], até 31 de julho de cada ano de encerramento de vigência de Plano Nacional de Cultura, projeto de lei com o Plano Nacional de Cultura do período seguinte, cuja elaboração deverá observar as deliberações da conferência nacional mencionada no § 2º”*, determinação que evidencia a usurpação de competência por parte deste Congresso Nacional.

No entanto, e a fim de sanar o vício de inconstitucionalidade, sugere-se a supressão dessas disposições.

O mesmo vício é verificado na emenda aditiva nº 3/2020. Ela determina que o Poder Executivo federal disponibilize canais para atendimento de requerimento de acesso a recursos do Plano Nacional de Cultura, além de impor diversas atribuições, violando o art. 61, § 1º, inc. II, c/c o art. 84, VI, a, da Constituição.

Constata-se com meridiana clareza que aludidos assuntos se situam no elenco de iniciativas legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo.

Há, portanto, manifesta ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, e 84, VI, a, da CRFB/88, sobretudo conforme a interpretação iterativa dispensada por nossa Suprema Corte.

Ademais, é possível ainda cogitar de inconstitucionalidade *material* das disposições acima mencionadas. É que, sob o enfoque metanormativo, as regras de competência têm fundamento de validade direta no cânone da separação de poderes, a teor do art. 2º, da Carta de 1988.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Benedita da Silva

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213164560400>



De igual modo, as EMCs nº 1/2020, nº 7/2020 e nº 11/2020 são inconstitucionais, porque afrontam o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 5.127, em que se assentou que aos Congressistas não é outorgada a prerrogativa de inserir matérias estranhas ao conteúdo original da MPV por meio de emendas parlamentares.

Quanto à juridicidade da matéria, entendemos que a MPV nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, e as Emendas a ele apresentadas qualificam-se como normas jurídicas, porquanto (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito – diagnóstico que, em larga extensão, já fora feito no exame da constitucionalidade material – , (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

A despeito de desnecessária a análise, similar conclusão se estende às Emendas aqui reputadas formal e materialmente inconstitucionais.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na MPV e nas emendas a ela apresentadas: seus textos harmonizam-se com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A exceção fica por conta da Emenda nº 4/2020, que deve ser reenumerada – há dois § 5º.

No item subsequente, serão examinadas a compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da MPV e das emendas a ela apresentadas.

II.2 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Benedita da Silva

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213164560400>



responsabilidade na gestão fiscal — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual da União (LOA). A norma ainda determina, no art. 8º que *“o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não [...] de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito [...]”*.

Adicionalmente, em vista do caráter supralegal, consideramos determinante a análise da Medida Provisória em face do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC 95/2016, que estabelece 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”*.

A Medida Provisória deve ser verificada quanto a possíveis conflitos com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no tocante aos seguintes pontos: existência de estimativa de impacto *orçamentário-financeiro para “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa” (art. 16); instrução com estimativa e demonstração da origem dos recursos para custeio de despesa considerada “obrigatória de caráter continuado” (art. 17, § 1º) “comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais” (art. 17, § 2º) e existência de prorrogação de “despesa criada por prazo determinado”, a qual “considera-se aumento de despesa” (art. 17, § 7º).*

À luz do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019), a análise diz respeito à compatibilidade da despesa prevista pela MP com os programas governamentais e seus objetivos.

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – LDO 2021), a análise sobre a compatibilidade e adequação de Medida Provisória usualmente se concentra sobre os seguintes aspectos: aumento de gastos com pessoal e encargos sociais acompanhado de premissas e metodologia de cálculo utilizadas e demonstrativo do impacto da despesa (art. 109); estimativa dos efeitos do



aumento da despesa e indicação de compensação (art. 125 e 126); incompatibilidade de proposição que “*auumente despesa em matéria de iniciativa privativa*” ou “*altere gastos com pessoal*” (art. 130) e aplicação do dispositivo às proposições legislativas e suas emendas (art. 125, §4º).

Em relação à compatibilidade da Medida Provisória com a Lei Orçamentária da União, o exame cuida de verificar a compatibilidade de eventuais despesas decorrentes da proposta com as programações elencadas e com a suficiência de dotação para execução no exercício.

II.2.1 Da Medida Provisória

A medida provisória em exame tem por escopo, mediante alteração da Lei nº 12.343, de 2010, ampliar por mais dois anos (dos atuais dez, para doze anos) a vigência do atual Plano Nacional de Cultura – PNC.

Quanto à adequação orçamentária-financeira, a Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00034/2020 Mtur, de 1º de dezembro de 2020, a qual acompanha a MP nº 1.012, de 2020, destaca que:

3. [...] o PNC é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que orientam o Poder Público na formulação de políticas culturais, cujo objetivo precípua é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil.

[...]

11. Ratifica-se que a aplicabilidade do PNC se dará até o dia 2 de dezembro de 2020. Caso não haja lei vigente após dezembro de 2020, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) perderá sua principal norma balizadora, o que poderá prejudicar a gestão compartilhada da cultura em todo território nacional. Neste contexto é indubitável que a relevância e a urgência se configuram nesta Medida Provisória, conformidade com o art. 62 da Constituição Federal de 1988.

12. Por fim, os gastos envolvidos com a dilatação do prazo **não impactam o orçamento** já previsto por este órgão nas leis orçamentárias. Assim, em cumprimento ao disposto no art. 27 do Decreto n.º 9.191, de 1º de Novembro de 2017, informo que a edição deste ato normativo **não gerará despesas, diretas ou indiretas, nem diminuição de receita para o ente público.** (original sem grifos)



A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos termos do art. 19 da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, emitiu a Nota Técnica nº 97/2020, com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória em exame, em que verifica não haver repercussão na receita ou na despesa da União nem infringência à legislação orçamentária e financeira, *in verbis*:

A partir da análise efetuada, verificou-se que a alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.012, de 2020, não tem repercussão sobre a receita ou a despesa da União. Também não se vislumbra qualquer relação com a legislação financeira e orçamentária vigente. As mudanças instituídas limitam-se a ampliar de dez para doze anos a vigência do Plano Nacional de Cultura, que, segundo disposto no § 3º do art. 215 da Constituição Federal, tem duração plurianual.

Portanto, do exame da matéria proposta pela Medida Provisória não se identifica infringência às normas de adequação orçamentária e financeira.

II.2.2 Das emendas

À Medida Provisória foram apresentadas 14 (catorze) emendas, tendo sido retirada pela autora a emenda nº 5/2020, que por esse motivo não será analisada.

Da análise das emendas quanto à adequação e compatibilidade orçamentária-financeira, verifica-se que as emendas nºs 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, todas de 2020, apresentam matérias que não provocam repercussão sobre a receita ou despesa pública da União.

II.3 – DO MÉRITO

Quanto ao mérito, consideramos conveniente e oportuna a matéria. De acordo com a Constituição Federal de 1988, seu art. 215 (que trata dos direitos culturais) dispõe, no § 3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 48/2005, que:



A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
- V - valorização da diversidade étnica e regional.

A relevância do PNC fica, portanto, evidenciada pelo texto constitucional em seus objetivos. De duração plurianual, a primeira e única edição do PNC foi concretizada por meio da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que “institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências”. Esta é exatamente a norma alterada pela Medida Provisória em discussão. Em seu texto original, a Lei do PNC prevê que a plurianualidade referida na Carta Magna será de dez anos. No entanto, devido ao fato de o prazo estar vencendo, o Poder Executivo corretamente tomou a medida de prorrogar seu prazo por meio de medida provisória.

Não apenas a consecução programática dos objetivos do PNC é essencial para justificar que o país não fique sem esse plano no ordenamento jurídico, mas também a operacionalização financeira do direito à cultura enfrentaria aspectos delicados caso o PNC não fosse prorrogado. Observe-se, na Lei nº 12.343/2010, os seguintes dispositivos:

Art. 4º Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias da União e dos entes da federação que aderirem às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura disporão sobre os recursos a serem destinados à execução das ações constantes do Anexo desta Lei.

Art. 5º O Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais.

Art. 6º A alocação de recursos públicos federais destinados às ações culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Os recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverão ser aplicados prioritariamente por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento.



Constata-se, aqui, que o PNC é guia — acompanhado dos planos orçamentários gerais do Poder Executivo — para as ações de governo no âmbito da cultura e que a alocação de recursos públicos federais para a cultura deve observar as diretrizes e metas do PNC. Não havendo Plano Nacional de Cultura, portanto, o setor recairia em perigoso vácuo normativo.

Por fim, a extensão do prazo de vigência do PNC permite ao governo efetuar a consulta à sociedade civil, especialmente por meio das conferências de cultura, para que o próximo PNC a ser editado possa ser elaborado seguindo sua dinâmica devida e seja consolidado em nova norma legal futura.

Quanto às emendas apresentadas na Comissão Mista, as Emendas nº 1 (alteração da Lei nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc), nº 7 (referente à Fundação Cultural Palmares) e nº 11 (criação de programa governamental, denominado “Programa Reflorescer da Cultura”) constituem-se matérias estranhas à da Medida Provisória nº 1.012/2020.

A Emenda nº 2 amplia o prazo do atual PNC de dez para vinte anos, o que, no mérito, nos parece excessivo, dado o dinamismo da cultura e as diferentes necessidades e perspectivas surgidas conforme a passagem do tempo no planejamento de políticas públicas para o setor.

A Emenda nº 3 prevê sistema para que sejam operacionalizadas as destinações de recursos para a cultura, com detalhamento que cabe mais apropriadamente ser estabelecido pela Administração Pública, em normas regulamentares.

A Emenda nº 4 acrescenta quatro parágrafos ao art. 14 da lei modificada, nos quais determina ao Poder Executivo a realização de conferências de cultura, mecanismo já previsto no *caput* e no atual parágrafo único do referido dispositivo. Os detalhes que são incluídos na Emenda referem-se à determinação de prazos para as conferências de cultura, as quais incorrem em aspectos já mencionados na análise de constitucionalidade e, no mérito cultural, não há porque ficarem limitadas ao último ano de vigência do PNC. Quanto à duração do plano, não parece ser adequado determinar que os



próximos Planos tenham obrigatoriamente duração decenal, até porque esta previsão pode ser simplesmente revogada por nova lei ordinária, por ocasião da confecção de novo PNC.

No entanto, o § 2º da Emenda nº 4 pode ser acatado parcialmente, com os seguintes aperfeiçoamentos de mérito (nos quais já se encontram sanadas as questões de constitucionalidade e juridicidade anteriormente apontadas): § 2º No último ano de vigência de cada Plano Nacional de Cultura, com o objetivo de aperfeiçoá-lo e elaborar o plano seguinte a partir de instâncias e canais efetivos de participação social, o Poder Legislativo poderá promover seminários e debates com o setor cultural em nível nacional, ouvidas entidades representativas da sociedade civil, cujos resultados serão encaminhados ao Poder Executivo”. Por isso, nosso voto é pela aprovação parcial da Emenda nº 4, na forma do Projeto de Lei de Conversão.

As Emendas nºs 6, 8, 9, 10, 13 e 14, ficam prejudicadas por seu conteúdo idêntico à Emenda nº 4.

No mérito, somos favoráveis a acatar parcialmente, no Projeto de Lei de Conversão, a Emenda nº 0012, do Deputado André Figueiredo. A alteração proposta no art. 3º da Lei do PNC (“XIII - realizar a avaliação da situação operacional das empresas do setor cultural e de economia criativa e implementar políticas especiais de estímulo direcionadas às atividades ameaçadas em virtude da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus”), com aperfeiçoamentos, parece razoável, pois responde a uma necessidade decorrente da pandemia, não prevista quando da elaboração do PNC vigente. Por sua vez, a correspondente atualização do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) é necessária pela mesma razão. Desse modo, no mérito cultural, nosso voto é pela aprovação da Emenda nº 12.

Diante do exposto, no mérito cultural, somos favoráveis à APROVAÇÃO da Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro 2020, e da aprovação parcial das Emendas nº 4/2020 – e das Emendas nº 6, nº 8, nº 9, nº 10, nº 13 e nº 14, todas de 2020, assemelhadas à Emenda nº 4/2020 – e nº 12,



apresentadas no âmbito da Comissão Mista, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo. Nosso voto é, por sua vez, pela rejeição a todas as demais emendas apresentadas na Comissão Mista.

II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020;

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, e, em bloco, de todas as Emendas, com a ressalva da Emenda nº 3/2020, por ser inconstitucional;

c) pela **não implicação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.012, de 2020, e das Emendas nºs 1 a 14.**

d) no mérito:

d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, e das Emendas nº 4/2020 – e das Emendas nº 6, nº 8, nº 9, nº 10, nº 13 e nº 14, todas de 2020, assemelhadas à Emenda nº 4/2020 – e nº 12, acolhidas parcialmente na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo; e

d.2) pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada BENEDITA DA SILVA
Relatora



**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.012, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2020**

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2021

(Medida Provisória nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020)

Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para prorrogar a vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC) para doze anos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Cultura, em conformidade com o [§ 3º do art. 215 da Constituição Federal](#), constante do Anexo, com duração de 12 (doze) anos e regido pelos seguintes princípios:

.....” (NR)

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

XVII - monitorar, acompanhar e avaliar atividades, programas e políticas culturais relacionadas à ocorrência de estados de calamidade pública de alcance nacional.” (NR)

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º.....



.....
§ 2º Será dada ampla divulgação aos objetos avaliados e aos resultados alcançados pela avaliação periódica de que trata o **caput.**”

Art. 4º O art. 14 da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14

.....
§ 2º No último ano de vigência de cada Plano Nacional de Cultura, com o objetivo de aperfeiçoá-lo e elaborar o plano seguinte a partir de instâncias e canais efetivos de participação social, o Poder Legislativo poderá promover seminários e debates com o setor cultural em nível nacional, ouvidas entidades representativas da sociedade civil, cujos resultados serão encaminhados ao Poder Executivo.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada BENEDITA DA SILVA
Relatora

