



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 54012/2017 – ASJCIV/SAJ/PGR

Mandado de Injunção 6.627 – DF

Relator: Ministro **Luiz Fux**

Impetrante: José Antônio Seixas da Silva

Impetrado: Presidente da República

MANDADO DE INJUNÇÃO. PLANO NACIONAL DE CULTURA. SISTEMA NACIONAL DE CULTURA. SISTEMA NACIONAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL. PRECEITO NÃO PREVISTO NO TEXTO CONSTITUCIONAL. PRETENDIDA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA PREVISTO COMO META EM PORTARIA DO MINISTÉRIO DA CULTURA. REGULAMENTAÇÃO DE ATO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL. NÃO CONHECIMENTO DO *WRIT*.

1 – Mandado de Injunção impetrado com o objetivo de ver implementado o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, conjunto de ações integrante do Sistema Nacional de Cultura, previsto como meta do Plano Nacional de Cultura em portaria do Ministério da Cultura.

2 – Não cabe mandado de injunção impetrado com a finalidade de regulamentar conjunto de ações previsto como meta em ato normativo infraconstitucional.

3 – Ausência de comprovação, no caso concreto, de que resta inviabilizado, em razão de omissão legislativa, o exercício de direitos, liberdades ou prerrogativas assegurados constitucionalmente.

4 – Parecer pelo não conhecimento do mandado de injunção.

Trata-se de mandado de injunção impetrado por JOSÉ ANTÔNIO SEIXAS DA SILVA, em face do Presidente da República, com

o objetivo de suprir suposta omissão legislativa na implementação do chamado Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, parte integrante do Sistema Nacional de Cultura, este último previsto no art. 216-A da Constituição Federal.

O impetrante afirma ser membro do Conselho Nacional de Política Cultural, titular do Colegiado de Patrimônio Cultural Material, nomeado pela Portaria 53/2016 do Ministério da Cultura, e, nessa condição, impetra o presente *writ*, visando suprir a alegada lacuna legislativa em face da não regulamentação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.

Sustenta que o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural constitui a Meta 5 do Plano Nacional de Cultura (instituído pela Lei 12.343/2010), e foi definida pelo Ministério da Cultura por meio da Portaria 123/2011, da seguinte forma: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (UFs) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas.

Alega que, ao longo dos últimos cinco anos, o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural aguarda ser formalmente implantado/institucionalizado, tendo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, em fevereiro do corrente ano, informado que a sua regulamentação permanece em processo interno de discussão e elaboração, havendo “ainda

um longo caminho a percorrer” (Memorando n.º 47/2016 da Presidência do IPHAN).

Salienta que a ausência de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural o impede de exercer plenamente o seu mandato como representante da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Cultural, em flagrante ofensa às prerrogativas inerentes à sua cidadania cultural.

Consigna que o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, criado pela Lei 8.028/1990, é um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e avaliativo, integrante do Sistema Nacional de Cultura (artigo 216-A, § 2º, II, da Constituição Federal), cuja composição e funcionamento são regulados pelo Decreto 5.520/2005, competindo-lhe participar do monitoramento, avaliação e revisão do Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010, parágrafo único do artigo 8º e parágrafo único do artigo 11).

Aduz, assim que, faltando quatro anos para o vencimento do atual Plano Nacional de Cultura, bem como considerando o número crescente de cidades aderindo ao Acordo de Cooperação Federativa, é imperiosa a edição de lei federal regulamentando o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, suprimindo a lacuna legislativa existente.

Pleiteia seja julgado procedente o pedido para se declarar a mora legislativa, comunicando-se ao Presidente da República a fim de que este adote as providências necessárias para suprir a omissão legislativa em regulamentar o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, fixando-se prazo razoável a fim de que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora.

Notificada, a autoridade impetrada prestou suas informações, pugnando pelo não cabimento do mandado de injunção.

Na sequência, requereu a União seu ingresso no *mandamus*, nos termos do art. 5º, II, da Lei 13.300/2016.

Vieram os autos, então, à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Esses, em essência, os fatos de interesse.

O pedido não reúne condições de êxito.

É que, sabe-se, nos termos do art. 5º, LXXI, da Constituição Federal, será concedido mandado de injunção *sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania*.

Assim, o mandado de injunção pressupõe a existência de preceito constitucional dependente de regulamentação por outra norma, de categoria infraconstitucional, e a demonstração, no caso

concreto, da inviabilidade do exercício dos direitos e liberdades constitucionais por ausência da norma regulamentadora infraconstitucional.

Desse modo, a omissão legislativa que inviabilize o exercício de um direito assegurado constitucionalmente é pressuposto de admissibilidade e cabimento do mandado de injunção.

Na hipótese, o impetrante pretende seja regulamentado o chamado Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, conjunto de ações integrante do Sistema Nacional de Cultura. Alega que tal lacuna tem obstado o pleno exercício de suas atribuições como membro do Conselho Nacional de Política Cultural.

Para tanto, invoca o disposto no art. 216-A do texto constitucional, relativo ao Sistema Nacional de Cultura, e cujo teor é o seguinte:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, 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, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...]

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: [...]

II - conselhos de política cultural; [...]

§ 3º **Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.** (grifos acrescentados)

Faz referência, ainda, às suas atribuições como membro do Conselho Nacional de Política Cultural, dizendo estar inserida no âmbito de atuação do mencionado órgão a participação no monitoramento, avaliação e revisão do Plano Nacional de Cultura, nos exatos termos da Lei 12.343/2010:

Art. 8º Compete ao Ministério da Cultura monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura com base em indicadores nacionais, regionais e locais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

Parágrafo único. O processo de monitoramento e avaliação do PNC contará com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, tendo o apoio de especialistas, técnicos e agentes culturais, de institutos de pesquisa, de universidades, de instituições culturais, de organizações e redes socioculturais, além do apoio de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, na forma do regulamento.

Art. 11. O Plano Nacional de Cultura será revisto periodicamente, tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas.

Parágrafo único. A primeira revisão do Plano será realizada após 4 (quatro) anos da promulgação desta Lei, assegurada a participação do Conselho Nacional

de Política Cultural - CNPC e de ampla representação do poder público e da sociedade civil, na forma do regulamento. (grifos acrescidos)

Ocorre que, do exame das referidas normas, percebe-se não haver previsão constitucional acerca do denominado Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, inexistindo imposição advinda diretamente da Constituição Federal para a edição de lei que regulamente o pretendido pelo impetrante.

Os dispositivos constitucionais em que se apoia a presente impetração, art. 216-A e seus parágrafos, cuidam, na verdade, do Sistema Nacional de Cultura, conjunto maior de gestão e promoção de políticas públicas de cultura, do qual é parte integrante o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.

A implementação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural é, na verdade, uma das metas do Plano Nacional de Cultura, metas essas criadas pelo Ministério da Cultura para dar concretude às disposições da Lei 12.343/2010 que, em atenção ao art. 215, § 3º, do texto constitucional¹, instituiu o Plano Nacional de Cultura

1 Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. [...]

3º **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;

– PNC e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC.

A Meta 5, referente ao sistema cuja implementação requer o impetrante, ficou assim redigida:

5. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas.

Esta meta se refere ao fortalecimento da política de preservação do patrimônio cultural no Brasil nas diversas esferas de governo de modo a estabelecer diálogos e articulações para a gestão adequada do patrimônio cultural. O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), que integra o Sistema Nacional de Cultura (SNC), deve propor formas de relação entre as esferas de governo.

O Sistema deve avançar em três eixos principais:

1. Coordenação: definir instância(s) coordenadora(s) para garantir ações articuladas e mais efetivas;
2. Regulação: estabelecer conceituações comuns, princípios e regras gerais de ação; e
3. Fomento: incentivos direcionados ao fortalecimento institucional, estruturação de sistema de informação no âmbito nacional e consolidação de ações coordenadas em projetos específicos.

Fica claro, destarte, que a implementação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural não decorre diretamente do texto constitucional, de forma a requerer o preenchimento de lacuna por lei de natureza infraconstitucional. A previsão de efetivação

IV democratização do acesso aos bens de cultura;
V valorização da diversidade étnica e regional.
(grifos acrescidos)

daquele sistema surgiu, de fato, por meio da Meta 5, objeto de portaria do Ministério da Cultura, expedida a partir dos ditames previstos na Lei 12.343/2010.

Neste aspecto, tem razão a autoridade impetrada ao afirmar que *essa meta - tal como revela o próprio significado da palavra - constitui-se em diretriz infraconstitucional de natureza programática, com vistas a orientar e impulsionar o Poder Público a envidar esforços para atingimento das finalidades traçadas na Lei nº 12.343/2010.*

Não se vislumbra, na espécie, preceito constante da Constituição Federal com regulamentação pendente e imposta pelo próprio texto constitucional. A norma de eficácia limitada carente de regulamentação do art. 216-A não trata, nem cogita, do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, inexistindo ordem constitucional que imponha a intervenção integradora do legislador.

Por não se cuidar de ditame constitucional pendente de regulamentação, ausente o elemento processual a permitir o trâmite do mandado de injunção. É que, reitere-se, fora um mero ato administrativo normativo que, na esteira do previsto na Lei 12.343/2011, dispôs, de forma programática, acerca da efetivação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.

Além disso, para o cabimento da ação injuncional, necessário comprovar, no caso concreto, que a omissão legislativa inviabiliza o

exercício de direitos, liberdades ou prerrogativas assegurados constitucionalmente, o que também não se verifica na espécie.

Isso porque não se desincumbiu o impetrante de demonstrar de que maneira a ausência de implementação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural tem limitado sua atuação como membro do Conselho Nacional de Política Cultural.

Limita-se a inicial, neste aspecto, a afirmar que *a ausência de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural impede o autor de exercer plenamente o seu mandato como representante da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Cultural, numa flagrante ofensa as suas prerrogativas inerentes à cidadania cultural.*

Não resta evidenciado, realmente, de que forma a não regulamentação de uma das metas previstas pelo Ministério da Cultura para dar concretude ao Plano Nacional de Cultura tem obstado o processo de monitoramento e avaliação feito pelo referido Conselho, nos termos dos arts. 8º, § único, e 11, § único, da Lei 12.343/2010.

Assim, não se prestando a ação injuncional a outra finalidade, senão a de sanar omissão legislativa que impeça o exercício de direitos ou liberdades tutelados constitucionalmente, o que, repita-se, não resta configurado na espécie, incabível mostra-se a pretensão autoral.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo não conhecimento do mandado de injunção.

Brasília (DF), 14 de março de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/VCM