

PARECER Nº 02 - CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 57, de 2019, que *susta os efeitos do Decreto nº 39.896, de 13 de junho de 2019, do Governo do Distrito Federal, que 'altera o Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018, que regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017'.***

**Autora: DEPUTADA ARLETE SAMPAIO**

**Relator: DEPUTADO PROF. REGINALDO VERAS**

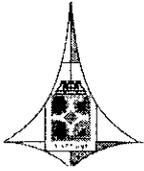
**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Decreto Legislativo nº 57/2019, em seu art. 1º, determina que “ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 39.896, de 13 de junho de 2019, do Governo do Distrito Federal, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 112 de 14 de junho de 2019.”

Segue-se a cláusula de vigência.

Na justificção, a autora da proposição em análise argumenta que alguns dispositivos do Decreto nº 39.896, de 13 de junho de 2019, do Governo do Distrito Federal, que altera o Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018, que regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, adentram nas prerrogativas do Poder Legislativo. A autora indica então uma lista de exorbitâncias que existiriam no Decreto nº 39.896, de 13 de junho de 2019:

1. Na alteração do Art. 2º, ao acrescentar o inciso III, o qual traz uma definição daquilo que seria, para efeito de aplicação da norma em questão,



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

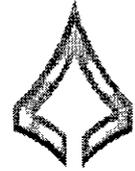
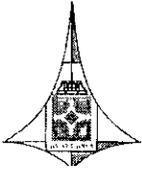


*o Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal (SAC-DF), reduz a cinco ou seis linhas aquilo que a LOC se dedica a instituir ao longo dos seus 85 artigos, a começar dos seus aspectos de disposições gerais, de princípios e objetivos (arts. 3º e 4º), e de governança, iniciando pela sua composição (Art. 5º), para assim chegar, artigo após artigo, às Disposições Finais. Atente-se para a ementa da LOC, que evidencia o quanto uma (LOC) se confunde com o outro (SAC): 'Institui a Lei Orgânica da Cultura dispendo sobre o Sistema de Arte e Cultura'. Ou seja: assim como não caberia em qualquer proposição legislativa a síntese - por mais precisa ou abrangente que fosse - ou a reformulação, por exemplo, da Constituição ou da Lei Orgânica estadual, não cabe, não corresponde a um decreto redefinir um todo do qual emana.*

*2. Na alteração do Art. 6º, introduz exigências - de enquadramento, através de instrução processual, das ações culturais a receberem fomento às políticas públicas, atrelando-as, assim, 'às Leis Orçamentárias do Distrito Federal' - que simplesmente desconsideram o fato de que o FAC, conforme acima exposto - por determinação explícita da Lei Orgânica do DF, reafirmada na LOC -, não consiste em política pública como outra qualquer, sujeita a cálculos de qualquer tipo por parte de quem estiver à frente do Poder Executivo, mas sim em postulado definitivo da sociedade, de caráter permanente, transcendendo, assim, a esfera estritamente governamental. Não seria por outro motivo que os recursos a serem destinados, mês a mês, a esse fundo estão diretamente atrelados à receita corrente líquida. A gestão desse fundo, ou seja, à Secretaria de Cultura e Economia Criativa, cabe tão somente cuidar de que ocorram, a contento, os procedimentos seletivos mencionados no Art. 65, §1º da LOC - e que, obviamente, não se extrapole, nesse processo, as provisões e o caixa do fundo. Não lhe cabem maiores 'instruções processuais' quanto a cada ação cultural e sob os auspícios do FAC, tal como pretende o decreto em tela.*

*3. Na alteração do Art. 7º, quando repisa as "diretrizes do financiamento à cultura no Distrito Federal" - conjunto já lapidarmente definido no Art. 48 da LOC -, introduz dois novos itens (X e XI), além de acrescentar a um terceiro (o de número I) um modo para a sua efetivação ('por meio de...'). Ora, como é sabido, o que está estabelecido por meio de uma lei só pode vir a ser modificado - seja na forma de acréscimo, supressão ou aditivação - por via de outra lei, não por decreto. Se fosse o caso de se pensar num aprimoramento de fato, ou numa adequação à lei do decreto que o decreto em tela visa alterar, haveria de se considerar, isso sim, a revogação do item IX do seu Art. 7º, que, à semelhança dos três acima citados, também configura uma exorbitância do poder regulamentar - só que, desta feita, por parte do anterior chefe do Executivo local -, por simplesmente não constar, na LOC, dentre as diretrizes lá elencadas.*

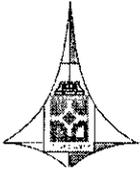
PDL Nº 57, 2019  
CCJ 2  
FOLHA Nº 23 RUBRICA AB



4. Fato semelhante ocorre na alteração do Art. 8º, no momento em que, no §3º, se introduz a expressão 'de forma prioritária' à destinação dos recursos do FAC para o financiamento de ações e projetos realizados por agentes culturais. Aparentemente, o uso dessa expressão estaria em sintonia com a filosofia que está por trás da LOC, que é justamente a de assegurar o funcionamento de um sistema de arte e cultura que tenha, no seu centro, o produtor de cultura, o artista. Porém, o que ela de fato promove é o contrário, na medida em que elimina o dispositivo que, no decreto anterior, reiterava a **proibição, também lapidar, da LOC (Art. 65, §2º)**, quanto às 'entidades governamentais' terem acesso aos recursos desse fundo. Pela estrita lógica, se é necessária a menção a uma tal 'prioridade', isso se deve à admissão de que possa haver a destinação desses recursos para a realização de projetos de um outro tipo de "agente". A LOC, como se sabe, abre uma única e muito bem detalhada exceção para a "regra de ouro" do Art. 65:

...

5. Nessa mesma alteração do Art. 8º há um segundo desvirtuamento da LOC, quando da substituição dos parágrafos que, no decreto original, fazem menção aos regulamentos do FAC e do Fundo de Política Cultural - FPC (§§ 1º e 2º), para, no parágrafo seguinte, também alterado, estabelecer que ambos esses regulamentos 'devem fixar os limites de volume de recursos que podem ser destinados ao mesmo agente cultural, conforme o disposto no §6º do Art. 51 da LOC'. A LOC opera na lógica da desconcentração e da descentralização dos recursos que estão sob a sua alçada (vide seu Art. 48, V e VI), ao passo que o decreto em tela permite, inclusive - na nova redação dada ao §2º de alteração feita ao Art. 8º (e para atender ao propósito explícito de 'ações e projetos voltados à valorização e à preservação do patrimônio cultural') -, a sobreposição de mecanismos de financiamento para atender a 'especificidades próprias' de projetos nessa área, facultando 'a escolha de um ou mais mecanismos' para a sua consecução. E tudo isso, ainda, com o seguinte detalhe: a preservação do patrimônio, por mais importante que seja, só consta no título da LOC referente ao 'Financiamento da Cultura' (Título III), como um mero segmento passível de receber recursos (Art. 49, VI ou Art. 71); não é sequer uma diretriz: a tentativa de torna-la tal corresponde ao item 3 (acima) desta presente listagem de exorbitâncias, em que o item XI ('proteção do patrimônio cultural material e imaterial, inclusive por meio de restauro, conservação, reforma e adequação dos espaços físicos, da ocupação e da gestão compartilhada de equipamentos de cultura') é irregularmente acrescido ao rol de diretrizes do financiamento da cultura no Distrito Federal.



6. Ao alterar o Art. 14 do decreto original, que versa sobre a modalidade de apoio direto e respectivos instrumentos jurídicos, o decreto em tela abandona a própria noção, com previsão na LOC (Art. 50, II), de apoio direto, para se referir a 'relações com a sociedade civil ou com outros entes públicos e privados' e, nessa esteira, acrescentar, dentre outros, o instrumento da parceria público-privada (item VIII). Ora a LOC é bem explícita quando trata da possibilidade de apoio com fontes de recursos privados: esse pode se dar, conforme diz o Art. 48. §1º mediante:

*'I - patrocínio incentivado, em sede do Programa de Incentivo Fiscal, nos termos do regulamento;*

*II - patrocínio privado direto, pela alocação de recursos próprios de pessoa física ou jurídica, sem incentivo fiscal, na execução de cadernos de encargo, tendo como contrapartida veiculação de publicidade, uso de bem público ou outra modalidade de contrapartida prevista no regulamento.'*

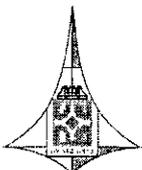
*É bem verdade que o Art. 51 da LOC, que trata, de forma genérica, dos procedimentos de a serem adotados na seleção dos financiamentos menciona a hipótese 'de parcerias de que trata a Lei federal no 13.019, de 2014' (§1º, II), o que equivale a dizer que contempla a possibilidade de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, mas todas essas definições estão bem distantes do modelagem que as parcerias público-privadas, tanto a nível federal (Lei nº 11.079/2004), quanto distrital (Lei nº 3.792/2006), pressupõem, principalmente ao estabelecerem pisos de recursos e de escopo temporal ao invés de limites, como faz a LOC. De mais a mais, é evidente que, sendo um recurso já disponível à época em que a LOC foi elaborada, caso se julgasse conveniente, as parcerias público-privadas teriam nela entrado, coisa que não aconteceu. E caso se julgue que deva acontecer, isso deve ser feito por meio de projeto de lei, não de decreto.*

Distribuído a esta Comissão de Constituição e Justiça, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo acerca dos três primeiros aspectos. Além disso, nos

PDL Nº <sup>CCJ</sup> 57, 2019  
FOLHA Nº 25 RUBRICA AB



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



termos da alínea "j", inciso III do art. 63 do RICLDF, compete, ainda, à Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre o mérito do PDL 57/2019.

Inicialmente, é importante destacar que a sustação de efeitos de ato normativo que exorbite o Poder Regulamentar é prerrogativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal que confere concretude ao art. 53 e ao inciso VI do art. 60, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal:

**Art. 53.** *São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

*§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.*

*§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.*

**Art. 60.** *Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

(...)

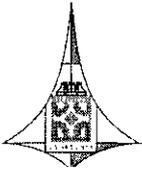
*VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição;*

Nesse sentido, assim também entende o Supremo Tribunal Federal:

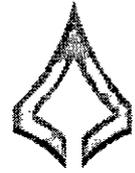
*"O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." (AC 1.033-AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)*

Deve-se ressaltar, também, que a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o Poder Regulamentar é prerrogativa constitucional do Poder Legislativo, mas exercida estritamente nos limites da legalidade. Há de se verificar, de forma objetiva, a lesão à atividade legislativa. Registre-se que o texto da justificção do PDL nº 57/2019 ora indica que a norma distrital violada é a Lei Complementar nº 934/2017, ora indica que a violação atinge diretamente a Lei Orgânica do Distrito Federal.

PDL Nº CCL 57, 2019  
FOLHA Nº 26 RUBRICA AB



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Inicialmente, vale dizer que, ao publicar o Decreto 39.893/2019 sem submetê-lo antes à apreciação do Conselho de Cultura, o governo desrespeitou o caráter deliberativo e normativo desse Conselho, conforme prevê o art. 10 da Lei Orgânica da Cultura - LOC.

*Art. 10. O Conselho de Cultura do Distrito Federal – CCDF, órgão colegiado deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador, com composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, constitui o principal espaço de articulação e participação social de caráter permanente na estrutura do SAC-DF.*

Além disso, fere o parágrafo único do art. 11 da LOC:

*Art. 11.....*

*Parágrafo único. O poder normativo de regulamentação da Secretaria de Cultura é exercido conforme diretrizes do CCDF.*

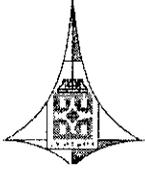
Como o Conselho é órgão de participação social, com membros da sociedade civil, o referido Decreto, publicado à revelia do Conselho, afronta o princípio da "ampliação e democratização dos processos de participação e controle social na formulação, na execução e na avaliação das políticas culturais" (inciso VIII do art. 3º da LOC).

O Decreto passa a estabelecer que os recursos do Fundo de Apoio à Cultura - FAC devem ser destinados, **de forma prioritária**, ao financiamento de ações e projetos realizados por agentes culturais. Na redação anterior, o FAC é destinado somente aos agentes culturais. Com efeito, a LOC define a finalidade do FAC como "apoiar, facilitar, promover, difundir e fomentar projetos e atividades culturais, em modalidade reembolsável ou não reembolsável" (art. 64). Com a alteração, podemos ter violação à prioridade de ações e projetos realizados por agentes culturais e ao cumprimento da finalidade do FAC, e estaremos vulneráveis a uma utilização eventualmente indevida dos recursos do Estado.

Além disso, ao cortar o limite financeiro que cada contemplado pode receber por ano, há ofensa clara à diretriz prevista na LOC, segundo a qual haverá "equidade social e territorial de acesso e acessibilidade aos bens, aos serviços e aos meios de produção culturais" (art. 3º, inciso II).

O Decreto, ao incluir novo parágrafo terceiro ao art. 16, se mostra claramente equivocado enquanto política de Estado e pode atrair uma violação aos princípios da Administração, ao se garantir o uso de recursos públicos para premiação de agentes que não estejam em situação de regularidade fiscal, trabalhista ou de prestação de contas na Secretaria de Cultura.

6  
PDL Nº CCJ 57, 2019  
FOLHA Nº 27 RUBRICA AB



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



"Art. 16. ....

*§ 2º A prestação de informações de que trata o Capítulo VI não será exigida na modalidade de premiação, pois não há assunção de obrigações futuras pelos agentes premiados.*

*§ 3º É prescindível a comprovação da regularidade fiscal, trabalhista e de prestação de contas em projetos nesta Secretária pelo agente selecionado para percepção do prêmio que lhe foi conferido, tendo em vista a ausência de obrigações futuras para com o Poder Público." (NR)*

No art. 31, § 1º, do decreto anterior, estava previsto que "O cadastro no ID CULTURA deve estar condicionado a prova de residência ou domicílio no Distrito Federal há pelo menos 2 (dois) anos". Na nova redação, essa condição de residir no DF desapareceu, liberando o apoio financeiro para empresas de qualquer lugar do país. Esta alteração também contraria diretrizes aprovadas pelo Conselho de Cultura do DF, uma vez que esse Conselho aprovou o projeto da LOC com tal conteúdo.

É necessário ressaltar que a regulamentação da Lei Orgânica da Cultura deve ser feita de forma coerente com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Cultura, conforme exige o parágrafo único do art. 11 da LOC. O conjunto de diretrizes previstos nos artigos 3º e 4º da LOC visa estabelecer uma política cultural abrangente a todo o território do Distrito Federal, evitando a concentração geográfica dos investimentos e possibilitando o acesso à cultura para todas as camadas sociais.

É preciso que se restabeleça o respeito aos princípios da LOC e o respeito à competência do Conselho de Cultura do DF, estabelecido nos arts. 10 e 11 da LOC, especialmente quanto à necessidade de apreciação das normas culturais por esse Conselho.

Por esses motivos, votamos pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Decreto Legislativo nº 57/2019, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em

  
Deputado **REGINALDO SARDINHA**  
Presidente

  
Deputado **PROF. REGINALDO VERAS**  
Relator



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Comissão de Constituição e Justiça



**FOLHA DE VOTAÇÃO**

**PROPOSIÇÃO Nº PDL 57-2019**

Susta os efeitos do Decreto nº 39.896 de 13 de junho de 2019, do Governo do Distrito Federal, que altera o Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018, que regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017'.

**Autoria: Deputado(a) Arlete Sampaio**  
**Relatoria: Deputado(a) Prof. Reginaldo Veras**  
**Parecer: Pela Admissibilidade**  
**Assinam e votam o parecer os Deputados:**

TITULARES	Presidente:	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	P	2				
Martins Machado		X				
Daniel Donizet		X				
Roosevelt Vilela					2	
Prof. Reginaldo Veras	R	2				
SUPLENTE		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
<b>TOTAIS</b>		4			1	

( ) Concedido Vista ao(s) Deputado(s): \_\_\_\_\_ Em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

( ) Emendas apresentadas na reunião: \_\_\_\_\_

**RESULTADO:**

- APROVADO       Parecer do Relator - CCJ
- Voto em separado – Deputado \_\_\_\_\_
- ( ) REJEITADO      Relator do parecer do vencido – Deputado \_\_\_\_\_

25ª REUNIÃO ORDINÁRIA, em 10 . 12. 2019

*Pat*  
**Patricia Nogueira de Andrade Moraes**  
Secretária da CCJ  
Mat. 22.233

**Comissão de  
Constituição e Justiça  
PDL 57-2019**

FL 29 Rubrica AB nº