



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DANIEL DONIZET - GAB. 15



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 889, de 2020, que "Estabelece diretrizes para a instituição e implantação do Programa Cidade Empreendedora, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências."

Autor: DEPUTADO EDUARDO PEDROSA

Relator: DEPUTADO DANIEL DONIZET

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 889/2020, em seu art. 1º, *caput* e parágrafo único, apresenta a finalidade da norma, que é o estabelecimento de "*diretrizes para a instituição e implantação do Programa Cidade Empreendedora*", para "*melhorar o ambiente de negócios através da implantação de políticas públicas e ações de desenvolvimento para os pequenos negócios*".

O art. 2º traz as diretrizes do programa.

Segue-se a cláusula de vigência.

Na justificção, o autor da proposição em análise aduz que, embora a quantidade de empreendimentos seja expressiva no Distrito Federal, a comunidade empreendedora ainda não se encontra fortalecida. Desse modo, busca-se com o projeto estimular o desenvolvimento econômico e social, bem como o crescimento local, fomentando o empreendedorismo e a cooperação com a sociedade.

A proposição foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) para análise de mérito, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF), para análise de admissibilidade e mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), para análise de admissibilidade. Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Perante a CDESCTMAT e a CEOF a proposição recebeu pareceres favoráveis.

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 em relação aos três primeiros critérios.

O projeto em exame traz diretrizes para o estabelecimento do Programa Cidade Empreendedora, no âmbito do Distrito Federal, quais sejam:

I - fortalecimento do desenvolvimento econômico em todas as regiões administrativas do Distrito Federal;

II - apoio às atividades informais a fim de garantir sua inserção no mercado formal;

III - incentivo ao financiamento das atividades econômicas, notadamente para as micro, pequenas e médias empresas já instaladas, favorecendo sua competitividade e seu fortalecimento no mercado globalizado;

IV - promoção da formação e qualificação profissional adequada às necessidades atuais e futuras dos diferentes segmentos econômicos para desempregados, empregados e empreendedores;

V - redução do nível de desemprego;

VI - expansão e crescimento das atividades comerciais nas regiões administrativas;

VII - incentivo ao estreitamento de relações entre Universidades e a comunidade, trocando conhecimento em forma de assessoria e de consultoria às micro e pequenas empresas, tanto urbanas quanto rurais, assim como a áreas sociais;

VIII - incentivo a criação de vagas de emprego nos locais próximos da moradia dos trabalhadores.

IX - aprimoramento tecnológico e incremento da inovação em produtos e processos dos pequenos negócios, oportunizando lhes condições iguais de competitividade e maior acesso ao mercado;

X - formação de arranjos produtivos locais, unindo empreendedores da mesma cadeia produtiva para busca de apoio e recursos não reembolsáveis, como forma de solucionar problemas comuns e fortalecer os pequenos negócios;

XI - organização dos pequenos negócios, para que possam se organizar em uma Feira de Inovação, apresentando produtos diferenciados e com condições de venda aos consumidores;

XII - organização de produtos e serviços nas regiões administrativas unindo-os na criação de um Selo de Qualidade de produto artesanal e sustentável, produzido sob condições de apoio especiais e com reconhecimento das instituições governamentais;

XIII - estímulo a cultura empreendedora;

XIV - capacitar e qualificar profissionais autônomos, grupos produtivos, microempreendedores formais e informais;

XV - promoção ao empreendedorismo, o associativismo e o cooperativismo;

XVI - incentivo a abertura de acesso ao microcrédito assistido;

XVII - viabilizar o encaminhamento dos trabalhadores locais ao mercado de trabalho;

A proposição não encontra óbices à sua tramitação nesta Casa.

Não se olvida que o parecer aprovado pela CEOF menciona que esta Comissão de Constituição e Justiça levaria em consideração que proposições apenas estabelecendo diretrizes de programas se assemelham a projetos autorizativos, atraindo a vedação do art. 11, LC 13/96. No entanto, não se vislumbra essa igual natureza entre as proposições.

Ora, o projeto autorizativo, sim, dotado de mero valor simbólico, é redundante ao autorizar que o titular da iniciativa privativa cuide de matéria a ele já atribuída pela Constituição e Lei Orgânica. Porém, a proposição que veicula diretrizes a serem observadas quando da instituição de programas pelo Poder Público, mesmo que dotada de aplicabilidade diferida, inova o ordenamento, moldando o estabelecimento de futura política pública, ainda que esta seja de iniciativa reservada do Executivo.

Entender-se que não se podem criar normas de caráter programático é negar validade a diversos dispositivos previstos na própria Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal e que, segundo clássica organização do professor José Afonso da Silva, constituem normas de eficácia limitada ou reduzida, isto é, que demandam regulamentação para a produção plena de seus efeitos.

Além disso, é importante perceber que, embora dependentes de uma atuação posterior para ampla eficácia, já há efeitos imediatos como o direcionamento na aplicação de normas já em vigor e a negação ao Poder Público de instituir programa que contrarie os princípios e objetivos delineados

na norma programática.

Portanto, percebe-se a ausência de conformação ao particular da vedação contida no art. 11 da LC 13/96. Pelo contrário, o estabelecimento de diretrizes pelos parlamentares consubstancia legítima opção à disposição do Poder Legislativo para, sem ofensa à reserva de administração, participar da instituição de políticas públicas.

Nesse mesmo sentido é a lição do Professor João Trindade Cavalcante Filho: "(...) *cabe ao Legislativo formular as políticas públicas, ao menos em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador (...)*". [1]

Superado este ponto, cumpre destacar que o projeto se encontra dentro da competência concorrente do Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo, bem como ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, V e IX, CF), inexistindo reserva de iniciativa do Governador. Quanto à ausência de vício de iniciativa, inclusive, mister ratificar o entendimento já manifestado neste parecer de que o estabelecimento das linhas gerais das políticas públicas é atividade precípua do Poder Legislativo (Maria Paula Dallari Bucci, 2006). Assim, desde que não se cuide da estrutura ou da atribuição de órgãos do Executivo, como é o caso, assegura-se a iniciativa Parlamentar (ARE 878.911 RG – STF).

No que se refere à conformidade material do projeto com a Constituição Federal e a Lei Orgânica, também não se vislumbram empecilhos. Na verdade, o projeto visa cumprir valores e princípios constitucionais, como a redução das desigualdades econômico-sociais e a busca do pleno emprego (art. 158, VII e VIII, LODF) além do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (art. 170, IX, CF).

Não há, da mesma forma, incoerências no âmbito da legalidade e juridicidade. Embora se conheça da existência de leis distritais já cuidando de programas de incentivo ao empreendedorismo, como é o caso do "*Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal - PRÓ-DF*" (Lei n. 2.427/99) e do "*Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo no Distrito Federal – PRÓ-DF II*" (Lei n. 3.196/03), a presente proposição se presta a informar a aplicação das normas em vigor, bem como a arquitetar futuras ações. Presente, portanto, o atributo da novidade da norma.

Por fim, a Lei Orgânica não exige a elaboração de Lei Complementar para o presente tema e a proposição atende às disposições regimentais. Quanto a adequação à técnica legislativa, propõe-se Substitutivo para o saneamento de incorreções pontuais de redação.

Assim, e ante todo o exposto, o projeto em estudo merece prosperar nesta Casa de Leis, razão pelo qual o nosso voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 889/2020, na forma do **Substitutivo** em anexo.

Sala das Comissões, em ...

DEPUTADA JAQUELINE SILVA
Presidente

DEPUTADA DANIEL DONIZET
Relator

[1] Limites da Iniciativa Parlamentar Sobre Políticas Públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. 2013. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL XAVIER DONIZET - Matr. 00144, Deputado(a) Distrital**, em 12/05/2021, às 16:59, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **0417680** Código CRC: **A0EBA9A8**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 15 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8152
www.cl.df.gov.br - dep.danieldonizet@cl.df.gov.br

00001-00003409/2021-92

0417680v5