



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PL Nº 655/2019

PARECER Nº 01/2019 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 655, de 2019, que "Institui o Fundo do Trabalho do Distrito Federal – FTDF, cria o Conselho de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal e dá outras providências "

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado REGINALDO SARDINHA

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, que tem por objetivo instituir o Fundo do Trabalho do Distrito Federal - FTDF, em atendimento à Lei Federal nº 13.667, de 17 de maio de 2018, com a finalidade de destinar recursos para a execução de ações, serviços, atendimento e apoio técnico e financeiro à política distrital de trabalho, emprego e renda, em regime de financiamento compartilhado, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine no Distrito Federal, conforme determina o art. 1º.

Ainda no Capítulo I da proposição, o art. 2º determina que o FTDF é instrumento de gestão orçamentária e financeira. Além disso, o art. 3º estabelece que o FTDF é vinculado ao órgão responsável pela política distrital do trabalho, emprego e renda, e que o fundo assegurará o financiamento e as transferências automáticas de recursos no âmbito do SINE, sendo orientado, controlado e fiscalizado pelo Conselho de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (CTER-DF).

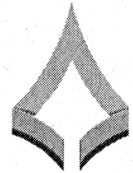
No Capítulo II, o projeto de lei dispõe sobre os recursos que compõe o FTDF e que este Fundo integrará a Lei Orçamentária Anual do DF.

PL Nº ^{CCJ} 655/19
FOLHA Nº 17 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



O Capítulo III apresenta as finalidades que devem orientar a aplicação dos recursos do FTDF. O Capítulo IV estabelece o órgão responsável pela gestão do fundo, prevendo competências e determina também a periodicidade em que devem ocorrer as prestações de contas.

No capítulo V, a proposição institui o Conselho de Trabalho, Emprego e Renda do DF (CTER-DF), definindo-o como instância colegiada, vinculada ao órgão responsável pela execução da política de trabalho, emprego e renda, de caráter permanente, deliberativo e tripartite, composto por representantes de trabalhadores e empregadores e governo. Além disso, neste Capítulo também são elencadas as competências do CTER-DF.

O Capítulo VI dispõe sobre os requisitos para a transferência dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Capítulo VII, das disposições finais, estabelece, por meio do art. 11, a abertura de crédito adicional especial no ano da criação do fundo, até que haja regular planejamento, com créditos orçamentários prévios, podendo-se efetuar a abertura de créditos adicionais, suplementares e/ou especiais, na forma da legislação, para a realização de suas despesas.

Seguem-se as cláusulas de vigência e de revogação, com destaque para revogação expressa da Lei nº 892, de 26 de julho de 1995, que cria o Conselho do Trabalho e dá outras providências.

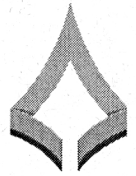
Na exposição de motivos que justifica a iniciativa, o Poder Executivo afirma que o projeto de lei "vem atender o que está previsto na Lei Federal nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego – Sine e a Resolução 831 de 21 de maio de 2019 do Ministério da Economia, que determinou o prazo de 31/12/2019, para a criação dos fundos para receber recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nos respectivos Estados e disciplina algumas atribuições dos respectivos Conselhos do Trabalho". Argumenta ainda que, embora já exista no âmbito do DF um Conselho de Trabalho, instituído pela Lei nº 892, de 26 de julho de 1995, "é necessária a mudança de características e competências desse colegiado, considerando uma nova realidade com a perspectiva de mudança de forma de repasse de recursos".

PL Nº ^{CCJ} 655,119
FOLHA Nº 18 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



A proposição que tramita em regime de urgência foi distribuída para exame de mérito à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para exame de mérito e admissibilidade à Comissão de Economia Orçamento e Finanças (CEOF) e para exame de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

No âmbito desta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. O parecer sobre a admissibilidade quanto aos três primeiros aspectos tem caráter terminativo.

Inicialmente, observamos que, consoante o art. 18 da Constituição Federal, o Distrito Federal constitui ente autônomo da República Federativa do Brasil. Vejamos:

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o **Distrito Federal** e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.*

Esta autonomia compreende, entre outras, a dimensão administrativa e a financeira, assim enuncia o art. 1º da Lei Orgânica do Distrito Federal:

*Art. 1º O Distrito Federal, no pleno exercício de sua **autonomia** política, **administrativa e financeira**, observados os princípios constitucionais, reger-se-á por esta Lei Orgânica.*

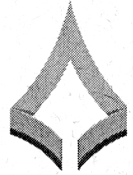
Cumpramos salientarmos ainda que os fundos públicos, nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles¹, constituem "...toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei". Sendo assim, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do DF, encontra-se no âmbito da autonomia financeira do DF a gestão de seus recursos públicos, inclusive por meio da criação de fundos.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Finanças municipais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 113.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



No que se refere à criação do Conselho de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal, há conformidade entre a proposição e o texto constitucional, com fundamento na autonomia administrativa deste ente e nos termos do art. 58, VII da Lei Orgânica do DF, que exige a edição de lei formal para criação de órgãos e entidades na administração distrital:

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

...

*VII - criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais **órgãos e entidades da administração direta e indireta**;*

Quanto a estes aspectos da constitucionalidade formal, é admissível, pois, que o projeto de lei em exame continue sua tramitação nesta Casa legislativa.

Ponderamos ainda que o inciso IX do art. 151 da Lei Orgânica do DF exige expressamente que a criação de fundo seja realizada mediante prévia autorização legislativa:

Art. 151. São vedados:

...

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

...

Salientamos também que a criação do Conselho e a instituição do Fundo são matérias reservadas à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, respectivamente, nos termos do inciso IV do §1º do art. 71 e do §4º do art. 151 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 71. ...

...

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

...

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

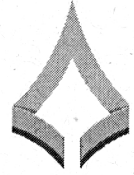
...

PL Nº ^{CCJ} 655/19
FOLHA Nº 20 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Art. 151. ...

...

§ 4º A autorização legislativa de que trata o inciso IX dar-se-á por **proposta do Poder Executivo**, que conterà, entre outros requisitos estabelecidos em lei, os seguintes:

I – finalidade básica do fundo;

II – fontes de financiamento;

III – instituição obrigatória de conselho de administração, composto necessariamente de representantes do segmento respectivo da sociedade e de áreas técnicas pertinentes ao seu objetivo;

IV – unidade ou órgão responsável por sua gestão.

Nesse sentido, dado que o projeto de lei em exame foi proposto pelo Poder Executivo, encontra-se em consonância com a Lei Orgânica também neste aspecto.

Notamos ainda que o §4º do art. 151 da Lei Orgânica do DF estabelece os requisitos que devem constar da proposta do Poder Executivo para a criação de fundo. Ao confrontar os requisitos com o texto da proposição, verificamos compatibilidade da norma proposta com a Lei Orgânica Distrital, uma vez que a finalidade básica do fundo está delimitada no art. 1º do projeto de lei; que as fontes de financiamento estão indicadas nos arts. 4º e 5º; que o conselho criado pelo art. 9º possui as características do conselho previsto no inciso III do §4º do art. 151; e, por fim, que o art. 7º do projeto de lei indica a unidade ou órgão responsável pela gestão do FTDF.

Convém destacarmos ainda que o art. 11 da proposição, por autorizar a abertura de crédito especial, apresenta incompatibilidade com o princípio da exclusividade orçamentária aplicável às leis orçamentárias, estabelecido no § 8º do art. 165 da Constituição Federal² e no § 11 do art. 149 da Lei Orgânica do DF³. Desses

² Art. 165...

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

³ Art. 149 ...

§ 11. A lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, excluindo-se da proibição:

I – a autorização para a abertura de créditos suplementares;

II – a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei;

III – a forma da aplicação do superávit ou o modo de cobrir o déficit.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretária
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



dispositivos constitucionais depreendemos que lei que autorize a abertura de créditos adicionais, por ser uma lei de natureza orçamentária, não deve conter dispositivo estranho a essa finalidade.

Observamos que a natureza orçamentária dos projetos de leis relativos aos créditos adicionais decorre da leitura do *caput* do art. 166 da Constituição Federal⁴ e do *caput* do art. 150 da Lei Orgânica do DF⁵, que preveem um processo legislativo especial para projetos desta natureza.

A classificação das leis de abertura de créditos adicionais como leis de natureza orçamentária é ainda ratificada pelo Regimento Interno desta Casa, quando estabelece no art. 216⁶ o mesmo procedimento legislativo especial para aprovação da lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos créditos adicionais.

Adicionalmente, entendemos que o caminho inverso, em que leis estranhas à finalidade orçamentária contenham dispositivos reservados à disciplina das leis orçamentárias, também é inválido lógica e juridicamente. Caso contrário, não haveria razão para que os textos constitucionais previssem leis e processos legislativos especiais para assuntos de natureza orçamentária.

Dessa forma, dada inviabilidade de a autorização para abertura de crédito especial constar em lei estranha à finalidade orçamentária, entendemos ser necessária a supressão do art. 11 do projeto de lei, na forma da emenda supressiva anexa.

⁴ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

⁵ Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

⁶ Art. 216. Sujeitam-se às disposições desta subseção os projetos de lei relativos:

I – (Inciso revogado pela Resolução nº 263, de 26/2/2013.)

II – ao plano plurianual;

III – às diretrizes orçamentárias;

IV – ao orçamento anual;

V – aos créditos adicionais.

Parágrafo único. Também estão sujeitos às disposições desta subseção os projetos de lei que modifiquem as leis aprovadas referentes aos incisos deste artigo.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Quanto à juridicidade, o projeto de lei em análise inova a ordem jurídica, ao criar o fundo e o órgão na estrutura administrativa distrital. Demais disso, cria norma abstrata e geral, porque se dirige a indivíduos indeterminados.

No que tange à legalidade, cumpre consultarmos o texto da Lei Complementar Distrital nº 292, de 2 de junho de 2000, que dispõe sobre as condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o §2º do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 1º A instituição de fundos de qualquer natureza deve ser precedida de autorização legislativa, consubstanciada em proposta do Poder Executivo, que conterá, entre outros requisitos previstos em lei, os seguintes:

I – finalidade básica do fundo;

II – fontes de financiamento;

III – constituição obrigatória de conselho de administração, composto necessariamente de representantes do segmento respectivo da sociedade e de áreas técnicas pertinentes ao seu objetivo;

IV – unidade ou órgão responsável por sua gestão.

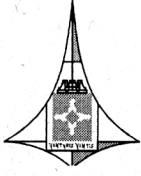
Destacamos que os requisitos previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 292/2000 constituem reprodução idêntica do §4º do art. 151 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assim, reiteramos que a proposição cumpre com esses requisitos.

Ademais, ainda na análise da legalidade, o projeto de lei em exame, ao criar o Fundo do Trabalho e o Conselho do Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal, é compatível com a exigência da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, para que o ente federado aderente ao Sine tenha acesso aos recursos de que trata a lei, vejamos:

Art. 12. As esferas de governo que aderirem ao Sine deverão instituir fundos do trabalho próprios para financiamento e transferências automáticas de recursos no âmbito do Sistema, observada a regulamentação do Codefat.

§ 1º Constituem condição para as transferências automáticas dos recursos de que trata esta Lei às esferas de governo que aderirem ao Sine a instituição e o funcionamento efetivo de:

CCJ
PL Nº 655119
FOLHA Nº 23 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



I - Conselho do Trabalho, Emprego e Renda, constituído de forma tripartite e paritária por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, observadas as disposições desta Lei;

II - fundo do trabalho, orientado e controlado pelo respectivo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda;

...

Quanto à regimentalidade, observamos que o projeto de lei atende aos requisitos de admissibilidade das proposições previstos no art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa.

No que se refere à redação, não há óbices para aprovação do texto da proposição. Quanto à técnica legislativa, o Projeto de Lei apresenta compatibilidade com as normas de sistematização estabelecidas pela Lei Complementar nº 13, de 03 de setembro de 1996, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.

Para viabilizar a transferência automática de recursos federais para o Fundo do Trabalho do Distrito Federal, apresentou-se emenda modificativa para o *caput* do art. 9º do Projeto de Lei nº 655/2019. Essa alteração é necessária para se atender ao disposto no art. 12, § 1º, inciso 1º da Lei federal nº 13.667/2018, que determina a composição paritária do Conselho do Trabalho, Emprego e Renda

Por todo o exposto, com fundamento no art. 18 da Constituição Federal; no art. 1º, no inciso do art. 58 e no inciso do §1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal; e no art. 1º da Lei Complementar nº 292/2000 nosso voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 655, de 2019, com a emenda supressiva e a emenda modificativa, em anexo.

Sala das Comissões, em

Deputado

Presidente

Deputado REGINALDO SARDINHA

Relator

PL Nº 655/19
FOLHA Nº 24 RUBRICA