CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO PROFESSOR REGINALDO VERAS - GAB. 12

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 78, de 2016, que *"Altera a Lei Complementar n.º 704, de 18 de janeiro de 2005, que "Cria o Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal, altera o § 2º do art. 25 da Lei n.º 3.196, de 29 de setembro de 2003 e dá outras providências".*

AUTOR: Deputado DELMASSO

RELATOR: Deputado PROF. REGINALDO VERAS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar n.º 78, de 2016, de autoria do Deputado Delmasso, *altera a Lei Complementar n.º 704, de 18 de janeiro de 2005, que "Cria o Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal, altera o § 2º do art. 25 da Lei n.º 3.196, de 29 de setembro de 2003 e dá outras providências*, nos seguintes termos:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2016

(Autoria: Deputado Delmasso)

Altera a Lei Complementar n.º 704, de 18 de janeiro de 2005, que "Cria o Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal, altera o § 2º do art. 25 da Lei n.º 3.196, de 29 de setembro de 2003 e dá outras providências.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL *decreta:*

Art. 1º *O art. 3º da Lei Complementar n.º 704, de 18 de janeiro de 2005, fica alterado acrescido do inciso VI, com a seguinte redação:*

"Art. 3º .....

(...)

VI — à contratação de estagiários no programa jovem aprendiz para capacitá-los ás demandas do mercado de trabalho e auxiliar nas atividades administrativas do FUNGER;"

Art. 2º *As alíneas "a", "b", "c" e "d" do inciso I ao art. 9º da Lei Complementar n.º 704, de 18 de janeiro de 2005, ficam alteradas com as seguintes redações:*

"Art. 9º .....

(...)

a) limite máximo de R$ 30.000,00 (trinta mil reais) por pessoa física;

b) limite máximo de R$ 100.000,00 (cem mil reais) por microempreendedor individual, microempresa e empresa de pequeno porte;

c) limite máximo de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) por associação e cooperativa dos ramos de trabalho e produção;

d) prazo máximo de quarenta e oito meses, mais carência máxima de doze meses, na forma definida pelo Conselho de Administração do FUNGER/DF;"

***Art. 3º** A alínea "a" do inciso II ao art. 90 da Lei Complementar n.° 704, de 18 de janeiro de 2005, ficam alteradas com as seguintes redações:*

"Art. 9º .....

(...)

II – na Carteira de Crédito Rural:

1. *limite máximo de R$ 50.000,00 por produtor;"*

***Art. 4º** Esta Lei Complementar entra em vigor da data de sua publicação.*

***Art. 5º** Revogam-se as disposições contrárias.*

Na justificação, o Deputado detalha o funcionamento e os objetivos do Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal – FUNGER/DF -, sem, no entanto, entrar no mérito das alterações propostas:

> *(...) o Funger, apresenta um formato menos burocrático para liberar os recursos de cunho social com o objetivo de geração de emprego e renda. Um problema crucial para as pequenas empresas brasileiras é o acesso ao crédito, especialmente de longo prazo, no qual as operações se dão morosamente, cabendo ao agente financeiro arcar com um custo operacional elevado. O pequeno empresário é obrigado a competir na mesma faixa de crédito das grandes empresas, sujeitando-se a critérios de seletividade e reciprocidade a elas concedidos na obtenção de financiamentos. (...) o crédito em si não gera oportunidades, mas viabiliza a realização das oportunidades de negócios existentes, quando eficiente, apoia o crescimento da produtividade da economia.*

Lido em Plenário, o projeto foi distribuído para análise de mérito à CAS (RICL, art. art. 65, I, "d", "e" e "h"), de mérito e admissibilidade à CEOF (RICLDF, art. 64, II, "a") e para análise de admissibilidade à CCJ – (RICLDF, art. 63, I).

Na CAS, a proposição recebeu parecer pela aprovação, com uma emenda modificativa alterando a redação do art. 1º, nos seguintes termos:

Dê-se ao art. 1° a seguinte redação:

***Art. 1º** O art. 3° da Lei Complementar n0 704, de 18 de janeiro de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:*

"Art. 3º .....

(...)

VI — à contratação de menores aprendizes para atuação, com formação técnico-profissional metódica, nas atividades administrativas do FUNGER".

A CEOF, por seu turno, aprovou parecer pela admissibilidade da matéria.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta CCJ.

É o relatório.

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 – CCJ - 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 quanto aos três primeiros aspectos.

De início, deve-se observar que o projeto em exame visa alterar a Lei Complementar n.º 704/2005, que instituiu o Fundo para a Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal – FUNGER/DF. O fundo é destinado *ao apoio e ao financiamento a empreendedores econômicos que possam incrementar os níveis de emprego e renda no Distrito Federal e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE*.

Sob a perspectiva da constitucionalidade formal, deve-se analisar a proposição quanto à competência para legislar sobre a matéria, quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo e quanto à espécie legislativa designada.

Quanto à competência legislativa, o PLC n.º 78/2016 tem, em síntese, dois objetivos: a) acrescentar uma nova destinação para os recursos do FUNGER/DF (art. 1º); b) reformular critérios para a concessão de empréstimos e financiamentos com recursos do fundo, ampliando os limites máximos dos benefícios (arts. 2º e 3º). Trata-se, pois, de matéria atinente ao Direito Financeiro, sobre a qual o Distrito Federal detém competência legislativa concorrente com os Estados e a União, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal de 1988:

> ***Art. 24.*** *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
>
> *I -* ***direito*** *tributário,* ***financeiro****, penitenciário, econômico e urbanístico;*
>
> *(...)*
>
> *§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*
>
> *§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (g.n.)*

Por outro lado, **no que se refere à iniciativa legislativa, verifica-se vício intransponível à continuidade da tramitação**. O projeto almeja modificar, via iniciativa parlamentar, a regulamentação de um fundo instituído e gerenciado pelo Poder Executivo[1], o FUNGER/DF, o que, todavia, não encontra amparo constitucional. A iniciativa de leis que disponham sobre a criação de fundos é reservada ao Poder Executivo, conforme inteligência do art. 151, IX e § 4º, da Lei Orgânica do DF:

> ***Art. 151. São vedados****:*
>
> *(...)*
>
> *IX –* ***a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa****;*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º* ***A autorização legislativa*** *de que trata o inciso IX* ***dar-se-á por proposta do***

> ***Poder Executivo, que conterá, 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. (g.n.)*

Calha observar, contudo, que a reserva de iniciativa do Governador do DF, nesse caso, limita-se aos fundos vinculados ao próprio Poder Executivo. Isso porque é juridicamente viável a instituição de fundos no âmbito de qualquer dos Poderes, conforme se extrai do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI/MC n.º 2.123 (DJ de 31/10/2003):

A iniciativa reservada aos Tribunais de Justiça para as leis que disponham sobre organização judiciária compreende as relativas à administração do Poder Judiciário, como, no caso, a que cria fundo para atender às suas despesas. [...] ***A Constituição não veda, antes o admite, a criação de fundos em qualquer dos três Poderes,*** *incluído o Judiciário (art. 165, § 5º, I), impondo, é certo, a inclusão no orçamento de todos eles, o que está previsto na lei questionada (art. 9º) (g.n.)*

Em que pese o art. 151, § 4º, da LODF, restringir a iniciativa legislativa do Governador à *instituição* dos fundos, é de se ressaltar que da competência para instituí-los decorre, evidentemente, a de dispor sobre o seu funcionamento e sobre o modo de gerenciá-lo. Com efeito, a determinação seria completamente destituída de eficácia caso, instituído o fundo mediante lei proposta pelo Poder Executivo, as normas atinentes à sua gestão pudessem ser modificadas por meio de lei de iniciativa parlamentar. Mesmo entendimento se extrai do Parecer n.º 2/2019 – CCJ/SF, sobre a Consulta n.º 1/2017 – CAE/SF:

Até mesmo em razão da natureza das funções que desempenha, o Poder Executivo é responsável pela gestão da maior parte dos fundos orçamentários. ***Os fundos administrados por órgãos e entidades do Poder Executivo devem, à luz do exposto, ser instituídos por lei de iniciativa do Presidente da República. O mesmo se pode dizer de leis que modifiquem, de qualquer modo, as normas que especificamente regem cada um desses fundos****.[2] (g.n.)*

A regulamentação acerca da destinação dos recursos do FUNGER/DF, bem como a fixação de critérios para a concessão de financiamentos e empréstimos com esses recursos são matérias afeitas diretamente à autonomia administrativa e financeira do Poder Executivo, uma vez que o fundo está vinculado à Secretaria de Estado de Trabalho (LC n.º 704/2005, art. 4º). Assim, o PLC n.º 78/2016, ao tratar do tema, viola a prerrogativa constitucional do Governador do DF para dispor, privativamente, sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública distrital:

> ***Art. 100.*** *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*
>
> *(...)*
>
> *X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;*

Nesse contexto, nada obstante o caráter manifestamente meritório do projeto, o objetivo não pode ser atingido mediante ingerência na autonomia do Poder Executivo, ao qual encontra-se vinculado o fundo, sob pena de violação ao postulado constitucional da Separação dos Poderes (LODF, art. 53). A título de comparação, sob o prisma material, o projeto em tela seria equivalente a uma proposição de iniciativa do Governador que modificasse os critérios fixados para a aplicação e a gestão de recursos do Fundo de Assistência à Saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal – FASCAL -, vinculado ao Poder Legislativo do DF[3], em flagrante violação à autonomia administrativa e

financeira desse Poder.

Portanto, o reajuste nos valores máximos fixados para a concessão de financiamentos e empréstimos com a utilização de recursos do FUNGER/DF deve ter origem em projeto de lei proposto pelo Governador do DF, à exemplo daquele concedido pela Lei Complementar n.º 868/2013, de autoria do Executivo.

Sem embargo da existência do irreparável vício de iniciativa descrito, vale refletir também sobre a escolha da espécie legislativa, haja vista a veiculação da matéria por meio de projeto de lei complementar também não se afigurar tecnicamente adequada. Em princípio, a escolha do projeto de lei complementar, nesse caso, poderia se sustentar sob o argumento de que o escopo da proposição é a alteração da LC n.º 704/2005, e, como se sabe, a alteração de leis deve ser concretizada mediante projetos de lei da mesma espécie da norma a ser alterada (LC n.º 13/1996, art. 117[4]). Ocorre que, na verdade, apesar de a criação e a regulamentação do FUNGER/DF ter sido veiculada por meio de uma lei complementar, a matéria é objeto apenas de lei ordinária. A controvérsia acerca da escolha do *veículo normativo* adequado para dispor sobre a instituição e a regulamentação de fundos específicos não é recente, conforme explica Fernando Álvares Correia Dias:

> *(...) depreende-se que* ***para a instituição de fundos é necessária aprovação de lei específica. Hoje é pacífico o entendimento de que a espécie de lei necessária seria a lei ordinária****, a não ser nos casos em que a Constituição Federal preveja lei complementar. No entanto, essa questão já gerou controvérsia, provavelmente por uma leitura pouco atenta do art. 165, § 9º, II, que poderia sugerir que é necessária lei complementar para instituição e funcionamento de fundos* ***específicos****.*
>
> *(...)*
>
> ***Provavelmente, esse equívoco também decorreu do fato de que alguns fundos foram criados por lei complementar, sem que houvesse previsão constitucional para tanto****. É o caso do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994; do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), instituído pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997; e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTR), criado pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.*[5]

Da mesma forma, em âmbito distrital, a controvérsia pode ter tido origem em uma leitura equivocada do art. 149, § 12, da LODF[6], cuja interpretação adequada aduz a necessidade de lei complementar para dispor sobre normas gerais acerca das condições para a instituição e o funcionamento dos fundos, e não sobre a própria criação e regulamentação de um fundo específico. No Distrito Federal, à exemplo do que ocorreu na União, uma miríade de fundos foi instituída por meio de lei complementar sem que houvesse determinação constitucional para tanto, *e.g.*, LC n.º 982/2021, que instituiu o FUNDAFAU - Fundo de Modernização, Manutenção e Reaparelhamento dos Órgãos de Auditoria de Atividades Urbanas e de Fiscalização e Inspeção de Atividades Urbanas; LC n.º 865/2013, que instituiu o FDI/DF - Fundo dos Direitos do Idoso do Distrito Federal e, por fim, a própria LC n.º 704/2005, que criou o FUNGER/DF - Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal.

Calha ressaltar que, caso aprovado um projeto de lei complementar que tenha por objeto a instituição ou a regulamentação de um **fundo específico**, a norma originada não seria inconstitucional pelo fato de tratar de matéria atinente a lei ordinária, considerando-se apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, conforme já decidiu o e. STF (RE n.º 377.457/PR). *In casu*, a norma poderia ser alterada mediante a edição de outra lei (formalmente) complementar, ou mediante a edição de lei ordinária. No entanto, sob a ótica da técnica legislativa, entendemos ser mais adequada a segunda opção. A uma, porque é a forma mais explícita de se

observar, simultaneamente, a forma (veículo normativo) e a matéria (conteúdo do ato legislativo) determinadas pela ordem constitucional; a duas, porque a continuidade dessa prática imprópria de utilizar um projeto de lei complementar para tratar de matéria atinente a lei ordinária produz um relevante efeito adverso, qual seja, conferir a determinada matéria uma estabilidade além daquela que lhe foi atribuída pela ordem constitucional, porquanto submetida a um quórum de aprovação mais elevado (maioria absoluta).

Assim, malgrado a veiculação da matéria pelo PLC n.º 78/2016 não acarrete vício de inconstitucionalidade, a espécie legislativa tecnicamente adequada para dispor sobre o tema é a lei ordinária, cuja matéria é residual e o quórum de aprovação é significativamente menor (maioria simples).

Por fim, salientamos que, demonstrada a ocorrência de vício intransponível de iniciativa para deflagrar o processo legislativo, mostra-se prescindível o exame quanto aos demais aspectos jurídicos nesta CCJ.

Por todo o exposto, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei Complementar n.º 78, de 2016**, **bem como da emenda modificativa proposta na Comissão de Assuntos Sociais – CAS**, haja vista a ocorrência de inconstitucionalidade formal subjetiva, nos termos do art. 100, IX, e do art. 151, § 4º, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

---

[1] **Art. 4º** O FUNGER/DF é um fundo contábil de natureza financeira, subordinando-se à legislação vigente, no que couber, **vinculado à Secretaria de Estado de Trabalho**. (g.n.)

[2] P.S/2019 – CCJ, de 20/02/2019. Rel. Senadora Simone Tebet. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7919440&ts=1624915635579&disposition=inline. Acesso em 23/11/2021, às 10:57.

[3] O FASCAL foi criado pela Resolução n.º 38/1991 e ratificado pela Resolução n.º 105/1996.

[4] **Art. 117.** A lei que mandar acrescer dispositivo será sempre da mesma espécie da que tiver dispositivo acrescido.

[5] DIAS, F. A. C. Instituição de Fundos por Iniciativa Parlamentar: considerações acerca do debate no Senado Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2019 (**Boletim Legislativo n.º 81, de 2019**). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 23/11/2021, às 08:40.

[6] **Art. 149.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 12. Cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, observados os princípios estabelecidos nesta Lei Orgânica e na legislação federal.

DEPUTADO PROF. REGINALDO VERAS
Relator

Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137**, **Deputado(a) Distrital**, em 29/11/2021, às 10:41, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente n° 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: **0617483** Código CRC: **A1114761**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8122
www.cl.df.gov.br - dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br