



Órgão : CONSELHO ESPECIAL
Classe : DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
N. Processo : **20140020002358ADI**
(0000236-92.2014.8.07.0000)
Requerente(s) : PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS E
OUTROS
Requerido(s) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,
PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL
Relator : Desembargador JAIR SOARES
Acórdão N. : 824688

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. LC 872/13. Inconstitucionalidade formal e material.

1 - A inconstitucionalidade formal ocorre quando, no processo legislativo, há afronta direta às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2 - Apenas se não observada as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá vício de iniciativa, e, conseqüentemente inconstitucionalidade formal.

3 - A LC 872/13, que não tem vício de iniciativa, ao alterar a LC 292/00, e dispor que o saldo de fundo apurado em balanço será automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, não invade competência reservada a lei federal, e nem ofende a LODF. Além disso, observou-se a forma exigida - lei complementar.

4 - Não há inconstitucionalidade material se a lei distrital situa-se na competência legislativa concorrente conferida pela própria Constituição Federal ao Distrito Federal, sobretudo se observada a legislação federal sobre normas gerais relativas à matéria de instituição de fundos.

5 - Ação julgada improcedente.

A C Ó R D Ã O

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **JAIR SOARES** - Relator, **MARIO-ZAM BELMIRO** - 1º Vogal, **ANGELO PASSARELI** - 2º Vogal, **SIMONE LUCINDO** - 3º Vogal, **JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA** - 4º Vogal, **SOUZA E AVILA** - 5º Vogal, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - 6º Vogal, **MARIO MACHADO** - 7º Vogal, **ROMEU GONZAGA NEIVA** - 8º Vogal, **CARMELITA BRASIL** - 9º Vogal, **WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR** - 10º Vogal, **HUMBERTO ULHÔA** - 11º Vogal, **J.J. COSTA CARVALHO** - 12º Vogal, **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA** - 13º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA**, em proferir a seguinte decisão: **JULGOU-SE IMPROCEDENTE A AÇÃO. DECISÃO UNÂNIME.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 7 de Outubro de 2014.

Documento Assinado Eletronicamente

JAIR SOARES

Relator

RELATÓRIO

A Exma Sr^a. Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, impugnando a LC 872/13, que alterou a redação da LC 292/00, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da LODF.

A alteração feita pelo dispositivo impugnado dispõe que o saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do DF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição Federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do DF; previdenciárias; originárias de convênios e operações de crédito; e próprias da unidade orçamentária (LC 872/13, art. 1º, § 2º).

Alega a autora vício de iniciativa com invasão de competência, pois o regime de fundos do Distrito Federal deve obediência à legislação federal. Cabe à União editar normas gerais e, ao Distrito Federal, observadas as normas gerais, pormenorizar os fundos do DF, conforme o interesse local.

Aduz que a LC n. 872/13 prevê exatamente o contrário do que dispõe a norma federal e todas as disposições dessa lei compõem um único bloco normativo. Há assim inconstitucionalidade por arrastamento.

Os valores angariados no ano de 2013 serão integralmente repassados ao Tesouro do Distrito Federal. O fundo, portanto, só contará com os valores a ele destinados no curso do ano de 2014.

Informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 117/23).

Informações prestadas pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, arguindo, em preliminar, não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, por impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, pugna pela improcedência da ação (fls. 125/49).

A Exma Sr^a. Procuradora-Geral do Distrito Federal, na defesa da norma impugnada, argui, em preliminar, não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, por impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, requer seja

julgada improcedente a ação (fls. 152/76).

A Exma Sr^a. Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios pugna pela procedência do pedido (fls. 178/85).

Liminar indeferida pelo e. Conselho Especial (fls. 102/11).

VOTOS

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Relator

A LC n. 872/13 alterou a redação da LC n. 292/00, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da LODF.

A norma impugnada regulamentou condições para instituição e funcionamento de fundos. Fundamenta-se a ADI no art. 149, § 12 da LODF, segundo o qual 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 na LODF e na legislação federal.

Não se questiona apenas afronta a lei federal - L. 4.320/64, a qual foi recepcionada pela CF/88, conforme orientação do c. STF:

"MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. **A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar**; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de

medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combalido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove meses antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar" (ADI 1726 MC/DF. Relator(a): Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. **Julgamento: 16.9.98 - grifou-se).**

Questiona-se a validade no tocante a LODF - art. 149, § 12, cujos limites e diretrizes devem ser observados, sobretudo os que respeitam às normas orçamentárias e de impacto financeiro.

Daí a possibilidade de ser impugnada a lei por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica (L. 11.697/08, art. 8º, alínea n).

E ao Conselho Especial processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões (RITJDFT, art. 8º, inciso I, alínea I).

A propósito do tema, julgado deste e. Conselho Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS 417, de 26 de novembro de 2001 e 465, de 8 de janeiro de 2002 - COMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL - ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS - OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO - DESVINCULAÇÃO DO PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL E PLANO DIRETOR LOCAL.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal é competente para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A ação direta de constitucionalidade é via adequada para análise da constitucionalidade de leis complementares distritais que visam a regularização de condomínios irregulares sem respeito ao sistema estabelecido na Lei Orgânica do Distrito Federal.

São materialmente inconstitucionais leis complementares distritais que disponham sobre a regularização de condomínios horizontais sem a necessária observância do que dispõe o plano diretor local - PDL, este elaborado com estrita observância ao plano de ordenamento territorial do Distrito Federal - PDOT". (Acórdão n.289554,20060020010531ADI, Relator: Sérgio Bittencourt, Conselho Especial, Data de Julgamento: 09/01/2007, Publicado no DJU seção 3: 17/12/2007. Pág.: 74 - grifou-se).

A hipótese não é de ofensa reflexa. A norma se sujeita ao controle abstrato de constitucionalidade com base na LODF.

E "é competente o Tribunal de Justiça (e não o Supremo Tribunal), para processar e julgar ação direta contra lei estadual contrastada com a norma da Constituição local, mesmo quando venha esta a consubstanciar mera reprodução de regra da Carta Federal, cabendo, em tese, recurso extraordinário de decisão que

vier a ser proferida sobre a questão"(ADI 1529 QO/MT. Tribunal Pleno. Em. Min. Octavio Gallotti.

Julgamento: 28.11.96).

Rejeito a preliminar de inadequação da via eleita.

A LC n. 872/13 alterou a redação da LC n. 292/00, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da LODF, nos seguintes termos:

"Art. 1º O art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes, que devem permanecer no fundo:

I - destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II - previdenciárias;

III - originárias de convênios e operações de crédito;

IV - próprias da unidade orçamentária.

Art. 2º A transferência de recursos para o Tesouro do Distrito Federal de que trata o art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2000, aplica-se aos recursos de superávit financeiro de despesa, órgão ou entidade.

Art. 3º As disposições desta Lei aplicam-se aos saldos positivos apurados no exercício de 2013 e afastam a aplicação de disposições em contrário, ainda que específicas, presentes em lei complementar ou ordinária sobre fundo, despesa, órgão ou entidade" (grifou-se).

A redação anterior previa que, salvo determinação em contrário da lei que o instituir, o saldo positivo do fundo apurado em balanço seria transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo (LC n. 292/00, § 2º).

Nesse mesmo sentido dispõe a L. 4.320/64, que disciplina normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

"Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo".

Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos estados e municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal (LODF, art. 14).

A inconstitucionalidade formal ocorre quando há afronta direta às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal relativas ao processo legislativo.

Ensina o emitente Min. Gilmar Ferreira Mendes que "os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final" (*in* Curso de Direito Constitucional, ed. Saraiva, p. 1.061).

Iniciativa é a outorga conferida a autoridades ou órgãos para apresentar proposta de criação de projeto de lei. Se não observada as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá usurpação da competência, e, conseqüentemente inconstitucionalidade formal.

Na lição de Paulo Gustavo Gonet Branco: "em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem

ser ampliados por via interpretativa" (*in* Curso de Direito Constitucional, ed. Saraiva, p. 916).

E conforme José Afonso da Silva, "a regra de reserva tem como fundamento pôr na dependência do titular da iniciativa a regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias. Não se trata de adotar aqui a tendência que distingue as cláusulas constitucionais em diretórias e mandatoriais. Pois, a regra de reserva é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular da iniciativa. Ora, essa vontade pode atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção. Faltando a sua incidência, o ato é nulo; mas se ela incidir com sanção, satisfeita estará a razão da norma de reserva" (*apud* Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso de Direito Constitucional, 7ª ed., p. 189).

Não houve vício formal, com invasão da competência concorrente atribuída ao Distrito Federal, e tampouco ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo.

Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre orçamento. E o Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União (LODF, art. 17, inciso II e § 1º).

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 na LODF e na legislação federal (LODF, art. 149, § 12).

E compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias (LODF, art. 71, § 1º, inciso V).

Por iniciativa do Governador do Distrito Federal foi deflagrado processo legislativo que culminou na aprovação da lei impugnada - LC n. 872/13, o que ocorreu dentro da competência que o Distrito Federal detém para estabelecer normas relativas a instituição e destinação de fundos, inserindo-se, assim, na competência desse para legislar sobre orçamento (LODF, art. 147 e seguintes).

Apesar de a LC n. 872/13 prever que o saldo positivo do fundo será transferido no mesmo exercício financeiro e não no exercício seguinte, não houve usurpação de competência reservada à lei federal.

A exceção é trazida no próprio dispositivo em que o MPDFT afirma ter sido violado pela norma impugnada, nos seguintes termos: "salvo determinação em contrário de lei que o instituiu" (L. 4.320/64, art. 73).

Ou seja, a própria lei federal prevê a possibilidade de a lei local

atribuir destinação diversa para o superávit apurado no exercício financeiro, como o fez a LC n. 872/13.

Portanto, não prospera a alegação de que a LC n. 872/13 prevê exatamente o contrário do que dispõe a norma federal.

Dispõe a CF que "no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais" (art. 24, § 1º).

E prevê no art. 165, § 9º, II da CF que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A lei federal que estabelece as normas gerais de instituição dos fundos é a L. 4.320/64.

Afirma ainda o MPDFT que a LC n. 872/13 é norma genérica que dispõe sobre a instituição e funcionamento de fundos no DF, "não se qualificando como 'lei instituidora do fundo', esta sim apta a prever, de forma específica e individualizada, a exceção à norma geral prevista em lei federal"(f. 184).

Ocorre que a LC n. 872/13, lei de caráter geral, ao alterar o regime anterior da instituição e funcionamento de fundos - LC n. 292/00, modificou o regime geral dos fundos no âmbito do Distrito Federal. Para tanto, atuou conforme autorização concorrente para legislar sobre orçamento e dentro da exceção prevista no art. 73 da lei federal - L. 4.320/64, que traça as normas gerais sobre a instituição dos fundos.

As únicas vedações quanto à instituição de fundos refere-se à reserva de lei - prévia autorização legislativa e à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (CF/88, art. 167, incisos IV e IX).

Foram observadas as normas gerais, inclusive o dispositivo impugnado, na parte em que traz a exceção para a transferência do saldo positivo do fundo. Não se violou, portanto, a lei federal que dispõe sobre normas gerais.

Aregulamentação de matérias que criam despesas, como o art. 149 da LODF, porque relativas ao orçamento, são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A propósito do tema, o seguinte julgado deste e. Conselho Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO. LEI DISTRITAL Nº 3920, DE 19/12/2006. INSTALAÇÃO DE SONORIZADORES EM VIA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO

DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EVIDENCIADA. OFENSA AOS ARTS. 71, § 1º, inciso V, e 151, inciso I, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

- Lei de autoria parlamentar que dispõe sobre a instalação de sonorizadores em via pública, a ser efetivada por entidade do governo local, padece de vício formal de iniciativa, **na medida em que cria despesa ao poder público não prevista em orçamento, que só poderia ter sido proposta por projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**

- Ação julgada procedente. Maioria". (Acórdão n. 357220, 20070020026070ADI, Relator: Otávio Augusto, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/05/2009, Publicado no DJE: 05/08/2009. Pág.: 24 - grifou-se)".

Não ocorreu o alegado vício formal. A norma impugnada - art. 149, § 12 da LODF - cuida de matéria orçamentária, e a LC n. 872/13, ao dispor sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, observou a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de matéria orçamentária.

Prevendo a LODF, nos arts. 17, II, e 71, § 1º, V, que compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre orçamento e que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias, se a lei impugnada observou esses artigos, não há inconstitucionalidade.

Observou-se a regra de competência para a fase de iniciativa, fase constitutiva e fase complementar do processo legislativo.

Inconstitucionalidade por arrastamento é quando, por consequência lógico-jurídica, deve-se declarar inconstitucional dispositivo porque dependente de outro declarado inconstitucional.

Na hipótese, não há inconstitucionalidade por arrastamento porque não há inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado.

Sobre o tema, julgado do c. STF:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU

EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas. I. - Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. III. - Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a **impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional.** ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003. IV. - ADI julgada procedente, em parte" (ADI 2895/AL. Tribunal Pleno. Em. Min. Carlos Velloso. Julgamento: 2.2.05 - grifou-se).

A alegação de que "o deslocamento ao Tesouro do Distrito Federal das verbas constantes nos fundos trará franco prejuízo às atividades legalmente previstas a esses fundos" (f. 8) não procede. Independente da destinação dessa verba, possível controle externo pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, visando inclusive o alcance das finalidades institucionais.

Não procede, portanto, a arguição de vício formal de inconstitucionalidade, face à inobservância de norma de iniciativa, que na hipótese não foi além da competência concorrente do DF, não extrapolando àquelas que a LODF outorga ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal.

Além disso, observou-se a forma normativa exigida no art. 149, § 12da LODF que dispõe que 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 na LODF e na legislação federal.

Quanto à alegada inconstitucionalidade material, não há norma impeditiva que proíba os estados da Federação de legislarem sobre condições para

a instituição e funcionamento de fundos, desde que observem a legislação federal sobre normas gerais (CF, art. 24, § 1º e § 2º).

E dispõe a lei federal - L. 4.320/64, no título que trata dos fundos especiais:

"Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente".

A LC n. 872/13, que alterou a redação da LC n. 292/00, ao dispor sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da LODF, estabeleceu:

"Art. 1º O art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes, que devem permanecer no fundo:

I - destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e

ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II - previdenciárias;

III - originárias de convênios e operações de crédito;

IV - próprias da unidade orçamentária.

Art. 2º A transferência de recursos para o Tesouro do Distrito Federal de que trata o art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2000, aplica-se aos recursos de superávit financeiro de despesa, órgão ou entidade.

Art. 3º As disposições desta Lei aplicam-se aos saldos positivos apurados no exercício de 2013 e afastam a aplicação de disposições em contrário, ainda que específicas, presentes em lei complementar ou ordinária sobre fundo, despesa, órgão ou entidade" (grifou-se).

De fato, conforme o art. 73 da L. 4.320/64, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Contudo, a exceção é prevista no mesmo artigo, na primeira parte, ao dispor "salvo determinação em contrário da lei que o instituiu". A lei que o instituiu é justamente a lei ora impugnada - LC n. 872/13.

Julgo improcedente a ação.

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador SOUZA E AVILA - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Vogal

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada pela e. Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, tendo por objeto a Lei Complementar n.º 872, de 27 de novembro de 2013, que alterou o § 2.º do art. 1.º da Lei Complementar n.º 292, de 02 de junho de 2000, a qual dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O dispositivo normativo questionado, com a alteração que lhe foi dada pela Lei Complementar ora impugnada, encontra-se vazio nos seguintes termos:

"LEI COMPLEMENTAR Nº 872, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013.

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes, que devem permanecer no fundo:

I - destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II - previdenciárias;

III - originárias de convênios e operações de crédito;

IV - próprias da unidade orçamentária.

Art. 2º A transferência de recursos para o Tesouro do Distrito Federal de que trata o art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2000, aplica-se aos recursos de superávit financeiro de despesa, órgão ou entidade.

Art. 3º As disposições desta Lei aplicam-se aos saldos positivos apurados no exercício de 2013 e afastam a aplicação de disposições em contrário, ainda que específicas, presentes em lei complementar ou ordinária sobre fundo, despesa, órgão ou entidade.

Art. 4º (V E T A D O).

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Antes de analisar o mérito da ADI, passo à apreciação da preliminar de inadequação da via eleita.

Consoante relatado, a i. Procuradora-Geral do Distrito Federal realizou a defesa da norma questionada suscitando a preliminar acima mencionada. Aduziu, em suma, que a presente ação foi proposta sob a alegação de que o contido na lei impugnada é diametralmente oposto ao consagrado na Lei Federal n.º 4.320/64, a qual "*Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*", e que foi invocada como parâmetro de controle.

Destaca, no particular, a impossibilidade de efetivação do controle abstrato de constitucionalidade por essa e. Corte de Justiça tendo-se por parâmetro a alegação de violação ao conteúdo de Lei Federal, editada em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal

Desprovida de respaldo, contudo, a alegação.

In casu, ao contrário do aduzido, não se está a pretender o controle de constitucionalidade da Lei Complementar impugnada tendo-se por parâmetro a já mencionada Lei Federal n.º 4.320/64.

Com efeito, a norma impugnada por meio da presente ADI, ao dispor sobre a destinação do saldo superavitário de fundos, está a regulamentar condições

para o funcionamento destes fundos, em conformidade com o preconizado no § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual estabelece que "*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.*"

Logo, o que se questiona por meio da presente ADI é adequação da Lei Complementar impugnada os parâmetros estabelecidos pela LODF, notadamente no que tange à observância da competência concorrente do Distrito Federal para legislar sobre orçamento, observado o caráter suplementar dessa competência, em conformidade com a limitação consagrada no art. 17, caput e inciso II e, também, § 1.º.

O parâmetro de controle invocado é, pois, a Lei Orgânica do Distrito Federal, afigurando-se, assim, plenamente possível o manejo da presente ADI, uma vez que, como é cediço, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios é competente para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade em que são impugnados dispositivos de reprodução do texto constitucional, contidos na Lei Orgânica, conforme se verifica na presente hipótese.

Não há, pois, que se falar em inadequação da via eleita, motivo pelo qual **rejeito a aludida preliminar.**

Passo ao exame do mérito.

Consoante salientado alhures, assevera, a requerente, em suma, que a Lei questionada padece de inconstitucionalidade formal, aduzindo ter o Distrito Federal exorbitado da competência legislativa concorrente que lhe é constitucionalmente assegurada no que tange a matéria orçamentária, incidindo, pois, em violação ao que dispõe o art. 17, *caput*, inciso II e § 1.º da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em respaldo, afirma que a Lei Complementar ora impugnada, ao estabelecer que "*o saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal*", traz previsão diametralmente oposta ao preconizado na Lei Federal n.º 4.320/64, em nítida violação ao contido no art. 73 do referido diploma normativo, que preconiza que "*o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.*"

Segundo sustenta a requerente, tratado-se, as questões afetas a orçamento, de matéria passível de competência legislativa concorrente, incumbe à União traçar normas gerais que não podem ser violadas pela atividade legiferante

supletiva dos demais Entes Federados, consoante, segundo sustenta, ocorre na hipótese ora delineada.

A alegação, contudo, é desprovida de substrato material passível de lhe conferir sustentação.

Não se controverte que se trata, na hipótese, de tema atinente a orçamento que, como é cediço, consubstancia-se em matéria cuja competência para legislar é de natureza concorrente. É o que preconiza o art. 17, *caput*, inciso II e § 1º, todos da LODF, em simetria ao que dispõe a Constituição Federal, segundo a qual compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre orçamento, sendo certo que, nos termos do § 1.º do já mencionado dispositivo da LODF, "*O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.*"

Na hipótese ora delineada, a União, com a edição da já reiteradamente mencionada Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e do Distrito Federal, tratou da questão referente ao balanço superavitário dos fundos públicos, deixando assentado o seguinte:

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. (grifei)

Ressai, pois, evidente, da leitura da leitura do dispositivo acima transcrito, que a destinação do saldo positivo do fundo será a transferência para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, se não houver disposição diversa em contrário em Lei específica, consoante se verifica na hipótese. A Lei que traz as diretrizes gerais contempla a hipótese de destinação diversa para a verba da qual trata.

In casu, o Distrito Federal, valendo-se da sua prerrogativa legiferante para tratar da matéria e em estrita observância à ressalva consagrada na Lei Federal, estatuiu que o a verba superavitária dos fundos deverá ser transferida para o Tesouro do Distrito Federal, observadas algumas limitações, estabelecidas na

própria Lei Complementar ora impugnada.

Uadi Lammêgo Bulos, ao tratar da competência concorrente, leciona que os Estados e o Distrito Federal podem complementar o rol de matérias do art. 24, incisos I a XVI da Constituição Federal, *"de modo a adequá-las às suas particularidades regionais."*

Diante dessas constatações, não me parece que as disposições contidas na Lei Complementar n.º 872/2013 desbordam o caráter suplementar no que tange à competência do Distrito Federal para legislar concorrentemente com a União sobre o tema em questão, tendo sido observadas as limitações quanto à aludida prerrogativa, estatuídas na Lei Orgânica do DF, em simetria ao que preconiza a Constituição Federal.

Assim, não verificada a alegada extrapolação da Lei local, não se configura a invocada inconstitucionalidade por vício formal, por invasão da competência legislativa da União.

De se destacar, outrossim, que o diploma normativo em questão obedeceu ao que dispõe a LODF no que tange à forma do instrumento normativo a ser utilizado para disciplinar a questão, qual seja, Lei Complementar, bem assim, observou a iniciativa privativa do Chefe do Executivo local para questões atinentes a orçamento, tendo, pois, guardado vassalagem ao devido processo legislativo.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO.**

É como voto.

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÔA - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador J.J. COSTA CARVALHO - Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA - Vogal

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cujo escopo é a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Complementar n. 872**, de 27 de novembro de 2013, em face dos artigos 14, 17, inciso II e §1º; e 149, §12, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sustenta que a norma impugnada incorre em vício de inconstitucionalidade material, uma vez que a LODF impõe a observância aos princípios nela estabelecidos e na legislação federal, acerca das normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como das condições para instituição e funcionamento de fundos, o que resultaria em confronto com o disposto no artigo 73 da Lei n. 4.320/1964, que prevê a transferência de saldo positivo do fundo especial apurado em balanço para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Argumenta que a competência do Distrito Federal para legislar sobre a matéria não pode contrariar disposições próprias do exercício da competência para normas gerais reservada à União, sob pena de invasão de competência e vulneração do modelo federativo de repartição de competências normativas, porquanto ao dispor, o legislador distrital, em sentido oposto à legislação federal, desbordou da competência distrital em afronta aos artigos 14 e 17 da LODF.

No que concerne à preliminar de inadequação da via eleita, suscitada pelo Governador do Distrito Federal (fls. 129/134) e pela Procuradora-Geral do Distrito Federal (fls. 157/161), em virtude de alegada impossibilidade de invocação de normas dispostas em lei federal como parâmetro de controle de constitucionalidade; verifico que a questão restou superada por ocasião do julgamento preliminar relativo à medida cautelar postulada.

Com efeito, a preliminar foi rejeitada por este Conselho Especial, conforme v. Acórdão lavrado às fls. 103/111 dos presentes autos, sendo oportuno ressaltar que, conforme anteriormente registrado por ocasião do exame da liminar, "*a referência à Lei Federal nº 4.320/1964 não torna a ação, apenas por isso, incabível, porquanto tal foi utilizada pelo Parquet para demonstrar o extrapolamento da competência supletiva do Distrito Federal, em matéria de lei orçamentária. Não é, portanto, o fundamento jurídico central, nem o único*" (fl. 110).

Portanto, a rejeição da preliminar, a par de já ter sido superada

quando do julgamento da medida liminar, merece ser confirmada, uma vez que evidente o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar n. 872 em face dos artigos 14, 17, inciso II e §1º; e 149, §12, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Transcrevo o inteiro teor do diploma impugnado, *in verbis*:

LEI COMPLEMENTAR Nº 872, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, que Dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes, que devem permanecer no fundo:

I - destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição Federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II - previdenciárias;

III - originárias de convênios e operações de crédito;

IV - próprias da unidade orçamentária.

Art. 2º A transferência de recursos para o Tesouro do Distrito Federal de que trata o art. 2º, § 2º da Lei Complementar nº 292, de 2000, aplica-se aos recursos de superávit financeiro de despesa, órgão ou entidade.

Art. 3º As disposições desta Lei aplicam-se aos saldos positivos apurados no exercício de 2013 e afastam a aplicação de disposições em contrário, ainda que específicas, presentes em lei complementar ou ordinária sobre fundo, despesa, órgão ou entidade.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de novembro de 2013

126º da República e 54º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

A i. Procuradora-Geral de Justiça reputa violados os seguintes dispositivos da LODF, *in verbis*:

Art. 14. *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.*

Art. 17. *Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:*

II - orçamento;

§ 1º *Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.*

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.

Do cotejo do teor da Lei Complementar n. 872/2013 com as normas constantes na Lei Orgânica do Distrito Federal, não verifico a alegada inconstitucionalidade do diploma legal objurgado, uma vez que a matéria referente à transferência de fundos, com saldo positivo apurado em balanço, para o Tesouro do Distrito Federal, foi devidamente tratada em lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo, no exercício da competência suplementar do Distrito Federal, e em fiel observância ao disposto na legislação federal.

Com efeito, segundo o escólio de Alexandre de Moraes, "*a Constituição brasileira adotou a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados-membros e Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Essa orientação, derivada da Constituição de Weimar (art. 10), consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais. ... Dessa forma é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente: - a competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar; - a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normais gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (competência complementar) ..."* (In Direito Constitucional, 15ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2004, p. 301).

No caso, a Lei Federal n. 4.320/1964 estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que impõe sua observância pelo ente distrital no exercício de sua competência suplementar.

A i. representante do *Parquet* afirma que a norma distrital dispõe em sentido contrário ao que estabelece o artigo 73 da Lei Federal n. 4.320/1964. Confira-se, *in verbis*:

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Ocorre que o próprio dispositivo legal, embora disponha acerca da transferência do saldo positivo do fundo especial apurado em balanço para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; ressalva a possibilidade de destinação diversa do superávit apurado no final do exercício financeiro por expressa disposição legal em sentido contrário.

Dessa forma, a competência suplementar do Distrito Federal foi exercida dentro dos seus limites constitucionais e em fiel observância ao disposto no artigo 73 da Lei Federal n. 4.320/1964, sendo oportuno ressaltar que, conforme bem ressaltou a Procuradora-Geral do Distrito Federal, "*a Lei Complementar nº 872/13 resulta de um esforço do Governo do Distrito Federal em gerir com economicidade, eficiência e responsabilidade os recursos públicos disponíveis à consecução dos serviços necessários ao bem estar da população local, evitando que permaneçam ociosos e dispersos nos diversos fundos especiais existentes*" (fl. 174).

A par dessas considerações, resulta evidente que a lei impugnada não padece do alegado vício de inconstitucionalidade.

À vista do exposto, **julgo improcedente o pedido.**

É como voto.

DECISÃO

Julgou-se improcedente a ação. Decisão unânime.