



PARECER Nº

, DE 2020

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o Projeto de Lei nº 700/2019, que Institui, no âmbito do Distrito Federal, o cadastro de turistas hospedados via plataformas digitais, e dá outras providências.

Autor: Deputado Delmasso

Relatora: Deputada Jaqueline Silva

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 700/2019, de iniciativa do Deputado Delmasso, que “Institui, no âmbito do Distrito Federal, o cadastro de turistas hospedados via plataformas digitais, e dá outras providências”.

O art. 1º obriga os proprietários de imóveis residenciais que os utilizem, via plataforma digital, como meios remunerados de hospedagem a cadastrar todos os clientes, independentemente da duração da estadia.

O caput do art. 2º prescreve que o órgão de segurança competente, na forma a ser estabelecida em norma regulamentadora, disponibilizará em seu site um formulário cujo preenchimento ficará a cargo dos proprietários dos imóveis. Os dois parágrafos do dispositivo detalham as informações – dos proprietários dos imóveis (§ 1º) e dos hóspedes (§ 2º) – que deverão constar no mencionado formulário, inclusive se há, entre os hóspedes, criança ou adolescente.

O caput do art. 3º define os conceitos, para fins da eventual lei resultante do PL, de criança (pessoa com até doze anos de idade incompletos) e adolescente (pessoa entre doze e dezoito anos de idade), preceituando o parágrafo único que a hospedagem de criança ou adolescente desacompanhados dos pais ou responsável, ou sem autorização por escrito deles ou de autoridade judiciária, sujeitará o infrator às penalidades previstas na Lei federal nº 12.038/2009 – penalidades essas, vale dizer, de multa, suspensão das atividades do estabelecimento por até 15 dias ou fechamento do estabelecimento com cassação de sua licença.

O caput do art. 4º dispõe que as plataformas digitais que disponibilizam o serviço de hospedagem remunerada de imóveis residenciais obrigam-se a inserir um link, no ato da reserva, remetendo ao site onde o cadastro deverá ser realizado, incluindo o aviso acerca da compulsoriedade de seu preenchimento. O § 1º condiciona a confirmação da reserva ao preenchimento do cadastro e o § 2º destaca que a veracidade das informações é de responsabilidade exclusiva dos hóspedes, os quais, na hipótese de fornecimento de dados falsos, sujeitar-se-ão às penalidades legais.

O art. 5º, ressaltando que a ocasional lei oriunda do PL define o mínimo de especificações e funcionalidades do cadastro, incumbe ao Poder Executivo as tarefas de regulamentá-la e estabelecer os critérios para a sua implementação e cumprimento.

Por fim, o art. 6º traz a cláusula de vigência (data de publicação da lei porventura resultante do PL).

Na justificação, alega o autor que:

A presente proposta [...] visa contribuir para minimizar um dos grandes problemas que vem ocorrendo na[s] principais Cidades do Mundo, com a popularização do sistema de hospedagem via plataformas digitais e/ou aplicativos: a falta de registro das informações de turistas que optam por esse sistema de hospedagem.

Ao contrário dos hotéis e pousadas, que são obrigados a coletarem dados dos hóspedes através da Ficha de Registro e enviarem ao Ministério do Turismo, não há obrigação por parte dos proprietários de imóveis residenciais que sublocam o apartamento em repassar informações às autoridades competentes.

Isso traz, ao menos, dois problemas: informações imprecisas no número de turistas que visitam o Distrito Federal, prejudicando a formulação de políticas públicas de fomento ao turismo, e problemas relacionados à Segurança Pública, uma vez que sem o registro destes hóspedes há riscos para os condôminos dos prédios em que os imóveis são alugados, e conseqüentemente à população do bairro.

Note-se que o projeto não visa regulamentar a atividade de aluguel de apartamentos residenciais, mas, sim, contribuir para a segurança da população e para uma política de fomento ao turismo mais eficaz, com informações confiáveis do número de turistas que visitam o Distrito Federal.

.....

A proposição foi lida em 08/10/2019.

No dia seguinte, a Secretaria Legislativa desta Casa de Leis, então denominada Assessoria de Plenário e Distribuição, manifestou-se pela sua distribuição: a) para análise de mérito, à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT; b) para análise de mérito e admissibilidade, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF; e c) para análise de admissibilidade, à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em 30 de outubro de 2019, a CDESCTMAT, com dois votos favoráveis e um contrário (voto contrário da então Deputada Júlia Lucy), posicionou-se pela aprovação do PL, acatando as Emendas nº 01 e nº 02. A Emenda nº 01 troca, da pasta de segurança para a Secretaria de Estado do Turismo do DF, a atribuição de disponibilizar em seu site, de acordo com o estabelecido em futura norma regulamentadora, o formulário a ser preenchido pelos proprietários dos imóveis residenciais. Já a Emenda nº 02 suprime, na íntegra, o art. 4º do PL, sob o argumento de a matéria nele contida – obrigação de as plataformas digitais inserirem um link, no ato da reserva, remetendo ao site onde o cadastro deverá ser realizado – poder ser disciplinada mediante norma infralegal, pelo órgão público responsável pelo cadastro.

Remetida a proposição a esta CEOF, não lhe foram apresentadas, no prazo regimental de dez dias úteis^[1], outras emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos da alínea “a” do inciso II do caput e do inciso II do § 1º do art. 64 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF:

Art. 64. Compete à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças:

.....

II – analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:

a) adequação ou repercussão orçamentária ou financeira das proposições;

.....

§ 1º Compete ainda à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, concorrentemente com a Comissão de Assuntos Sociais, analisar e emitir parecer sobre as seguintes matérias:

.....

.....

Conforme antes relatado, o PL nº 700/2019 almeja, essencialmente, obrigar os proprietários de imóveis residenciais que os utilizem como meios remunerados de hospedagem, via plataforma digital, a cadastrar todos os clientes, independentemente da duração da estadia.

Constata-se, à primeira vista, que o PL padece de vícios de inconstitucionalidade de natureza formal, seja por legislar sobre direito civil – matéria cuja competência legislativa é privativa da União (inciso I do art. 22 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88) –, seja por criar atribuições para órgãos da administração pública distrital, violando, nesse caso, a iniciativa legislativa privativa do Governador (inciso IV do § 1º do art. 71 da Lei Orgânica do DF). Todavia, como o exame acerca da constitucionalidade das proposições incumbe à CCJ (inciso I do art. 63 do RICLDF^[2]), esta CEOF não pode declarar a inadmissibilidade do PL sob tal aspecto (inciso I do art. 62 do RICLDF^[3]).

No tocante à adequação orçamentário-financeira, observa-se que o PL e as emendas a ele apresentadas representam excessiva – e, portanto, indevida – interferência estatal na economia, configurando burocracia administrativa exacerbada, desproporcional, apta a acarretar prejuízo considerável e insanável para as contas públicas distritais.

O exagero de burocracia por parte do Poder Público é um dos fatores que pesa negativamente para o Brasil quando se trata de atração de investimentos. Para se ter uma ideia, em 2019, nosso país ocupava a vergonhosa 124ª colocação em ranking do Banco Mundial que media a facilidade para fazer negócios em 190 países (relatório anual “Doing Business”), ficando atrás, entre outros, de países como Senegal, Uganda, Uruguai, Guatemala, Jamaica e Colômbia^[4].

A ânsia de, em terras brasileiras, o ente estatal interferir onde não lhe cabe – e se omitir, por outro lado, quando deveria agir – foi retratada com maestria na célebre citação do saudoso Roberto Campos: “No Brasil, empresa privada é aquela que é controlada pelo governo, e empresa pública é aquela que ninguém controla.”^[5]

Entrevistado em 2019, o dinamarquês Heini Zachariassen (um dos fundadores do aplicativo de vinhos “Vivino”) concedeu respostas que devem – ou, ao menos, deveriam – servir de alerta relevante contra as medidas administrativas demasiadamente burocráticas adotadas no nosso país; vejamos^[6]:

.....

O que um governo deve fazer para criar o melhor ambiente de estímulo à inovação e ao empreendedorismo?

É muito simples: ficar fora do caminho.

Apenas isso?

Isso é muito importante. Veja a Dinamarca, que é um país muito bom para fazer negócios. Os impostos são muito altos para algumas coisas, mas há pouquíssima burocracia, não há corrupção e o governo realmente fica fora do caminho a maior parte do tempo. Isso é crucial. É realmente um grande problema quando os governos ficam interferindo.

O que o senhor pensa do Brasil, nesse sentido?

Honestamente, não conheço o ecossistema de negócios daqui muito bem, mas pelo que escuto, posso ficar um pouco preocupado. Parece haver mais burocracia do que deveria.

.....

O excesso de burocracia estatal acaba por violar um dos fundamentos da República brasileira, qual seja a livre iniciativa (inciso IV do art. 1º e caput do art. 170 da CF/88). Sobre a necessidade de se levar a sério a livre iniciativa, afastando-se as exigências abusivas da administração pública, calha citar as bem lançadas considerações de Marçal Justen Filho^[7], *in verbis*:

Um dos mais influentes pensadores contemporâneos do Direito foi Ronald Dworkin, que coletou seus primeiros e mais marcantes trabalhos em uma coletânea muito conhecida: Taking rights seriously (Cambridge: Harvard University Press, 1977), expressão traduzida como "levando os direitos a sério". O trabalho de Dworkin influenciou fortemente o atual estágio do Direito brasileiro, que reconhece que o princípio é uma espécie de norma jurídica, dotada de eficácia vinculante.

E um dos princípios constitucionais de maior relevo é a livre-iniciativa, referida diretamente na CF/88 nos artigos 1º, IV, e 170, e cuja importância se reflete em todas as previsões constitucionais relacionadas ao direito de propriedade e à liberdade de empreendimentos econômicos.

Apesar da relevância jurídica dos princípios em geral e a proteção constitucional à livre-iniciativa, não é despropositado afirmar que no Brasil o princípio constitucional da livre-iniciativa não é levado a sério. Como princípio, participa do discurso generalizado e é continuamente referido em leis, decretos e regulamentos — sempre na parte geral e abstrata.

O problema é a ausência de efeitos jurídicos concretos, específicos, determinados. Em muitas oportunidades, a decisão judicial se refere à livre-iniciativa, mas nunca de modo isolado, como fundamento autônomo e suficiente para assegurar ao sujeito alguma tutela. A livre-iniciativa serve como uma espécie de complemento, de argumento adicional. É mais ou menos assim: "O direito da parte deve ser protegido, em vista do princípio da legalidade, da isonomia... Além disso, a Constituição reconhece a livre-iniciativa".

Alguém poderia contrapor que os princípios são assim mesmo, que a indeterminação é inerente a eles, que permitem soluções diversas etc. Mas a questão reside na necessidade de levar os princípios a sério. Todos os princípios, inclusive a livre-iniciativa.

O argumento de que "os princípios são assim mesmo" reflete a tese de que os princípios não possuem dimensão normativa. Equivale a afirmar a sua irrelevância. Ou, então, decorre de um posicionamento subjetivo contrário à heteronomia do Direito, em que o operador assume o poder de escolher quando aplicar e quando não aplicar o princípio.

Nesse contexto, a livre-iniciativa acaba relegada à condição de estorvo. Todos estão prontos a defender o "princípio da supremacia do interesse público" até a morte. Mas... e a livre-iniciativa? Não é um princípio constitucional dotado de idêntica dignidade e relevância de todos os demais princípios? É claro que é.

Ou seja, se vamos levar o Direito a sério, é necessário que levemos a sério todos os princípios, inclusive a livre-iniciativa.

O que significa levar o princípio a sério? Quer dizer muitas coisas. Em primeiro lugar, a livre-iniciativa tem um conteúdo semântico próprio e autônomo. Depois, a ordem jurídica brasileira incorpora a livre-iniciativa como um dos seus fundamentos. Enfim, a livre-iniciativa significa que existem direitos para os particulares e proibições para o Estado. Esses direitos e obrigações não são ilimitados e absolutos, mas apresentam um conteúdo mínimo insuscetível de desconsideração em face das situações concretas.

Levar o princípio da livre-iniciativa a sério envolve algo além. É necessário que a livre-iniciativa seja traduzida também em regras. Nenhuma ordem jurídica sobrevive apenas com princípios, porque os princípios são... assim mesmo! As regras veiculam uma disciplina mais precisa, menos aberta, mais previsível, menos sujeita à escolha subjetiva do operador do Direito. Não venham dizer que sou contra os princípios. Só estou afirmando que as regras também são importantes e que um ordenamento jurídico é composto não somente de princípios, mas também por regras (no mínimo).

Complementar o princípio da livre-iniciativa com regras de conteúdo mais determinado significa delimitar as competências estatais e procedimentalizar o seu exercício, de modo a reconhecer um núcleo mínimo de autonomia privada insuscetível de ser invadida, ignorada ou simplesmente destruída pelo Estado.

As regras sobre a livre-iniciativa não implicam a eliminação do poder de polícia administrativa. A regulação estatal da autonomia privada é indispensável. Mas a realização dos valores constitucionalmente protegidos exige que a regulação não seja uma manifestação de intuições subjetivas ou de oportunismo político. Há uma exigência de racionalidade nas imposições estatais, que devem refletir uma avaliação ponderada sobre os custos e benefícios das limitações e exigências impostas pelo Estado. Enfim, trata-se de submissão das competências estatais ao limite da proporcionalidade.

Por isso, é necessário avaliar e discutir normas gerais sobre Direito Econômico que consagrem, em termos mais precisos, os limites da intervenção regulatória estatal e que determinem os requisitos

para a imposição de exigências, requisitos e proibições à autonomia privada. Isso fornecerá ao agente privado um fundamento bastante e suficiente para se opor a exigências desnecessárias, abusivas e irracionais, sejam elas resultado da inércia da burocracia ou da atuação impensada de uma autoridade... autoritária.

Levar a sério o princípio da livre-iniciativa resulta em reconhecer um direito à livre-iniciativa e afirmar que todos os valores protegidos pela Constituição são para valer.

Afastar o Poder Público da interferência indevida na esfera de liberdade dos cidadãos é condição *sine qua non*, providência imprescindível, inclusive para a manutenção da hegemonia econômica ocidental. É o que retrata, com absoluta pertinência, o economista Robert Higgs, em artigo traduzido para a língua portuguesa no site do Instituto Ludwig von Mises Brasil ^[8], *in verbis*:

.....
Durante os últimos 20 séculos, as maiores economias do mundo foram China e Índia, exceto nos últimos dois séculos XIX e XX, devido à ascensão do capitalismo no Ocidente. Com a chegada da economia de mercado ao Oriente, o século XXI pode vivenciar a "volta à normalidade", com o retorno da populosa Ásia à liderança — principalmente se as economias ocidentais continuarem demonstrando uma olímpica indiferença aos pilares básicos que permitiram a pujança do Ocidente.

Em pleno século XXI, era de se esperar que, finalmente, as pessoas e os governos já houvessem entendido o elo inquebrantável entre liberdade econômica e crescimento econômico, e apreciassem a importância vital dos direitos de propriedade privada. Porém, e infelizmente, isso parece ainda não ser a realidade.

Em todos os cantos do globo, os governos continuam concedendo privilégios a grupos específicos, atacando empreendedores que genuinamente criam riqueza e impondo restrições que estrangulam a liberdade econômica.

Como a história perfeitamente mostra, os direitos de propriedade privada requerem uma contínua e inflexível defesa — caso contrário, as pré-condições para todo e qualquer progresso econômico serão solapadas e destruídas.

Num exame apressado, perfunctório, superficial, do PL e das emendas a ele ofertadas, obrigar os proprietários de imóveis residenciais (locadores) que os utilizem como meios remunerados de hospedagem, via plataforma digital, a cadastrar todos os clientes (locatários), independentemente da duração da estadia, parece medida até certo ponto tolerável, não abusiva. Entretanto, analisando a questão em profundidade, minuciosamente, verifica-se estarmos diante de uma obrigação desproporcional, desarrazoada.

Em primeiro lugar, porque constitui indesejado e perigoso precedente para uma série de novas interferências estatais na seara privada (efeito cascata ou dominó), de aparência inofensiva, mas que, avaliadas pormenorizadamente – e, ainda pior, somadas –, representam encargo insuportável aos locadores.

Em segundo lugar, porque há outros meios, inclusive mais eficientes, de se alcançar os objetivos da norma coercitiva em apreço, tanto sob o aspecto da segurança pública quanto sob o prisma do setor de turismo. No que concerne à segurança pública, consegue-se identificar a autoria e a materialidade de crimes mediante, a título ilustrativo, denúncias por vítimas de delitos ou pessoas que os testemunhem, investigações policiais e procedimentos judiciais. Várias medidas podem ser tomadas para se identificar e punir os infratores, dentre as quais sobreleva destacar: a) intimação do locador ou da empresa responsável pelo aplicativo para que forneçam os dados do locatário infrator, dados esses, vale lembrar, já constantes em cadastros cujo preenchimento é previamente exigido pelos aplicativos; b) quebras de sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático da empresa responsável pelo aplicativo, do locador e do locatário; c) compartilhamento de informações com servidores públicos responsáveis pelo controle migratório de pessoas em portos, aeroportos e nas fronteiras terrestres; d) cooperação com autoridades de outros países; e) expedição de mandados judiciais de prisão e de busca e apreensão de documentos e bens; e f) realização de prisão, por qualquer pessoa, na hipótese de flagrante delito.

Por sua vez, no plano do setor de turismo, podemos identificar a quantidade e o perfil dos locatários que contratam o serviço de hospedagem via plataforma digital de diversas maneiras, como,

por exemplo: a) pesquisas em: a.1) empresas de transporte aéreo, marítimo e terrestre de passageiros; a.2) empresas de cobrança de pedágio em rodovias; a.3) controle migratório de pessoas nos portos, aeroportos e nas fronteiras terrestres; a.4) pontos turísticos; a.5) locadoras de veículos automotores e de aeronaves; a.6) domicílios; e b) concessão de prêmios – entre outros, descontos para ingresso em pontos turísticos e doação de mapas – para turistas que se cadastrem e forneçam seus dados pessoais nos locais eventualmente indicados.

Em terceiro lugar, a desproporcionalidade da obrigação objeto do PL e das emendas a ele propostas configura-se porque a efetivação compulsória do cadastro expõe desnecessariamente a intimidade e a vida privada dos locadores e, em especial, dos locatários, dando margem, em tese, à eventual arguição de descumprimento do inciso X do art. 5º da CF/88, que assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada das pessoas, sob pena de indenização por dano material ou moral.

E em último, mas não menos relevante, lugar, porque obrigar os locadores a cadastrar todos os locatários é exigência não condizente com o porte econômico dos locadores, que, normalmente, são pessoas de menor poder aquisitivo – desempregadas ou que buscam complementar a renda do trabalho – e que, por conta própria, sem o auxílio de funcionários, decidem disponibilizar o imóvel residencial ou parte dele para a utilização de terceiros. Executam diretamente, sozinhos, todas as atividades – e não são poucas – relacionadas à boa prestação do serviço, de modo que os onerar com procedimentos burocráticos supérfluos soa como atitude insuportável, que os sobrecarrega injustamente e prejudica a qualidade do serviço.

Esse diminuto poder aquisitivo dos locadores de imóveis residenciais via plataformas digitais, aliás, é fator determinante para não se utilizar, como parâmetro para cobrar que efetuem o cadastro de todos os locatários, o exemplo dos hotéis e pousadas, que, segundo o autor da proposição, seriam obrigados a coletar os dados dos hóspedes mediante a Ficha de Registro e encaminhá-la ao Ministério do Turismo.

Com efeito, os portes econômicos entre as categorias em apreço são muito discrepantes, possuindo os hotéis e pousadas maior capacidade financeira e, em virtude disso, mais condições de arcar com exigências administrativas, contratando, por exemplo, funcionários e outros profissionais capazes de levar a bom termo os ônus burocráticos impostos pelo Poder Público.

Por certo, tal distinção – plenamente justificável – de tratamento jurídico entre, de um lado, os locadores de imóveis residenciais via plataformas digitais, e, de outro, os hotéis e pousadas não ofende o princípio constitucional da livre concorrência.

A uma, pela já comentada diferença de portes econômicos, que coloca os hotéis e pousadas em posição extremamente vantajosa, no âmbito concorrencial, quando comparados com os locadores de imóveis residenciais via plataformas digitais.

A duas, porque a localização dos imóveis é diversa. Os imóveis residenciais locados via plataformas digitais situam-se, em regra, mais longe dos centros comerciais, onde normalmente se encontram os hotéis e pousadas.

A três, porque o público que se hospeda nas duas categorias de prestadores de serviços não é o mesmo. Como bem abordado pelo gerente de marketing do Airbnb – conhecido aplicativo de locação de imóveis – para o Brasil, Samuel Soares^[9]:

Há espaço para todos, porque as propostas são diferentes e os modelos acabam sendo complementares. Existem diferenças entre o público que se hospeda pelo Airbnb e o que procura acomodações tradicionais, como os hotéis. O Airbnb acrescentou uma nova fatia de viajantes no mercado de turismo. Muitos que antes não possuíam condições financeiras, hoje conseguem alugar um espaço em qualquer lugar do mundo e viajar.

E, a quatro, porque as atividades são divergentes. Geralmente, na locação de imóveis residenciais via plataformas digitais, o contrato se resume ao aluguel do imóvel em si, sem nenhuma prestação de serviço adicional, enquanto nos hotéis e pousadas o contrato engloba o aluguel do imóvel e uma série de outros serviços de hotelaria, como, a título exemplificativo, manobrista, lavanderia, alimentação e serviço de quarto.

Sobressai evidente, portanto, que o PL nº 700/2019 e as emendas a ele apresentadas, à medida que criam burocracia administrativa desproporcional, desarrazoada, obstaculizam, dificultam injustificadamente a prestação do serviço de locação de imóveis residenciais via plataformas digitais, diminuindo, com isso, o fluxo de turistas para o nosso estado.

Menos turistas significa menos circulação de riqueza, que, por sua vez, representa menor ingresso de receita nos cofres públicos, ocasionando insuficiência de recursos para fazer face a despesas já previstas e, conseqüentemente, desequilibrando o orçamento distrital. E desequilibrando-o, enfatize-se, de maneira substancial, considerável, não desprezível.

Para reequilibrar o orçamento, o Distrito Federal ver-se-ia compelido, então, a diminuir despesas – tarefa de difícil concretização porque a maior parte dos gastos são “carimbados”, obrigatórios, não passíveis, portanto, de redução –, ou arrecadar mais recursos, por meio da contratação de financiamento ou da criação ou majoração de tributo.

Nesta última e mais provável hipótese – contratação de financiamento ou aumento da carga tributária –, o Poder Público prejudicaria significativamente o processo de acúmulo (poupança) e formação de capital, deteriorando, assim, a economia distrital em toda a sua plenitude. A respeito do assunto, é oportuno citar trecho bem elucidativo de artigo de Leandro Roque ^[10], editor e tradutor do site do Instituto Ludwig von Mises Brasil, *in verbis*:

A carga tributária brasileira e os impostos sobre os mais pobres

.....

Poupança, produção e consumo

Para uma economia enriquecer e melhorar o padrão de vida de todos, ela precisa produzir bens e serviços de qualidade. Quanto maior a abundância desses bens e serviços de qualidade, menor o preço deles. O nível de riqueza de um país é proporcional à quantidade e à variedade de bens disponíveis em sua economia.

Porém, para que eles sejam produzidos, é necessário haver capital. Capital, no caso, refere-se não a dinheiro, mas a ativos físicos das empresas e indústrias. Capital são as instalações, os maquinários, as ferramentas, os estoques e os equipamentos de escritório de uma fábrica ou de uma empresa qualquer. Ou seja, capital é tudo aquilo que auxilia um modo de produção.

Quanto maior a quantidade desse capital, maior será a intensidade, a abundância e a qualidade dos produtos criados. Portanto, para uma economia crescer e melhorar o padrão de vida das pessoas, ela precisa ser intensiva em capital.

Qualquer outra maneira de melhorar o padrão de vida de um país que não seja por meio do aumento do capital acumulado será completamente insustentável. Essa, aliás, é a grande falácia do pensamento keynesiano, que diz que é o consumo que gera a riqueza. Porém, se não houver produção, como pode haver consumo? Como você pode consumir algo que não foi produzido? Antes do consumo, tem de vir a produção. E, para haver produção, é preciso acumular capital.

O problema é que o capital não surge do nada; ele não cai do céu. Para haver um acúmulo de capital que possibilite toda essa produção, é preciso antes haver poupança. E poupança nada mais é do que a abstenção do consumo. O sujeito que poupa é aquele que deixa de consumir. [...]

Funciona assim: se grande parte da população deixa de comprar computadores, laptops, carros, motos, celulares, iPhones, televisões, DVDs etc., isso fará com que haja uma maior abundância desses bens, reduzindo seus preços e liberando as indústrias da necessidade de produzir mais destes bens apenas para suprir a escassez deles. Tal atitude estará liberando os fatores de produção dessas indústrias, que agora poderão utilizá-los em outros processos de produção, resultando em uma abundância ainda maior de bens de consumo.

Mais ainda: os bens que já foram produzidos e não consumidos — isto é, os bens que foram poupados — poderão ser empregados em outros processos de produção cujos produtos finais, embora irão estar prontos somente daqui a algum tempo, trarão óbvias satisfações para os consumidores.

Como disse Mises,

Aqueles que poupam — isto é, que consomem menos que a sua parcela dos bens produzidos — inauguram o progresso em direção à prosperidade geral. As

sementes que eles semearam enriquecem não apenas eles próprios, mas também todas as outras camadas da sociedade. Sua poupança beneficia os consumidores.

Portanto, a poupança dos indivíduos permite que haja uma maior quantidade de bens (recursos) a serem empregados na produção, ajudando na criação de bens de capital, os quais, por sua vez, irão produzir mais e ampliar a abundância de produtos na economia.

O capital advém da poupança. É a poupança que permite a formação de capital, o qual, por sua vez, irá produzir uma maior quantidade de bens de consumo.

Gastos do governo, tributação, pobres e ricos

O governo atrapalha esse processo de formação de capital de três maneiras: gastando, tributando e incorrendo em déficits orçamentários.

Quando o governo gasta — seja comprando recursos para fazer obras, seja comprando bens para políticos, seja dando salários para funcionários públicos, os quais irão consumi-los —, ele está impedindo diretamente a formação de capital. Afinal, os gastos do governo fazem com que haja uma menor quantidade de bens na economia, anulando a poupança dos indivíduos (eles se abstiveram do consumo mas não terão o benefício da abundância futura de produtos, pois o governo consumiu boa parte) e interrompendo o processo de formação de capital acima descrito.

Para financiar seus gastos, o governo utiliza em grande parte as receitas provenientes de impostos. Se a incidência de impostos for sobre a renda — e sobre a poupança advinda dessa renda —, então o governo estará impedindo que esses recursos sejam destinados a investimentos produtivos, levando aos mesmos efeitos acima.

Por fim, se o governo incorre em déficits orçamentários, ele terá de pegar empréstimos para cobrir esse rombo. Na maioria dos casos, ele venderá títulos em troca do dinheiro poupado por indivíduos e empresas, e utilizará esse dinheiro para cobrir seus gastos. Obviamente, essa apropriação de renda de indivíduos e empresas também surtirá os mesmos efeitos acima.

Portanto, se uma economia quiser aumentar a poupança e a formação de capital, o governo terá de ter um orçamento equilibrado, impostos baixos e gastos idem. E, principalmente, os impostos não devem recair sobre a produção e nem sobre a renda, pois isso seria um enorme obstáculo à poupança e à formação de capital.

.....

Conclusão

Um estado inchado como o brasileiro não oferece almoço grátis. Ao contrário: ele cobra muito caro até pelo couvert.

..... [grifos no original]

Não poderíamos deixar de citar ainda, por oportuno, o recado eternamente válido da saudosa Dama de Ferro, Margaret Thatcher, que, em 1983, com maestria assim discursou ^[11] ^[12] :

.....

Nunca nos esqueçamos desta verdade fundamental: o Estado não tem outra fonte de receita que não o dinheiro ganho pelo próprio cidadão. Se o Estado deseja gastar mais, só pode fazê-lo se tomar emprestado de sua poupança ou lhe cobrar mais impostos. Não é lógico pensar que outro alguém vai pagar — esse outro alguém é você. Não existe essa coisa de dinheiro público; existe apenas o dinheiro dos pagadores de impostos.

.....

Fatalmente, a degradação da economia distrital ocasionada pelo PL e pelas emendas a ele ofertadas geraria uma série de problemas, interrelacionados, entre os quais sobreleva destacar: a) aumento da percepção de risco por parte dos investidores nacionais e estrangeiros; b) piora das notas do Distrito Federal — e, conseqüentemente, das empresas por ele controladas (p. ex., Banco de Brasília — BRB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal — CAESB e Companhia Energética de Brasília — CEB) — nas avaliações realizadas por agências de classificação de risco de crédito; c) diminuição dos investimentos públicos e privados em nosso estado; d) redução do nível de bem-estar da população; e) acréscimo dos índices de criminalidade; f) crescimento da quantidade de separações e divórcios entre os casais; g) elevação do número de pessoas desempregadas, bem como do risco de

morte invariavelmente associado a esse fator ^[13] (com menos renda, aumentam-se, por exemplo, o estresse, a depressão, a ansiedade, o uso de drogas e o número de suicídios, diminui-se a qualidade nutricional da alimentação, enfraquece-se o sistema imunológico do indivíduo, tornando-o mais suscetível à contração e ao desenvolvimento de doenças, e assim por diante).

Além de prejudicar ainda mais a arrecadação de recursos públicos, tais problemas acabariam desembocando na necessidade de o Distrito Federal aportar recursos financeiros para tentar solucioná-los, incrementando, desse modo, as despesas públicas.

Como se pode ver, trata-se de um deletério efeito dominó, um ciclo negativo vicioso, altamente nefasto e preocupante, que se retroalimenta e dilacera por inteiro a sociedade.

Para se evitar tal desastre econômico – e, conseqüentemente, social –, necessário seria, no plano do direito positivo, que o PL e as emendas a ele propostas respeitassem uma série de dispositivos legais, notadamente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/88, o caput e o § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar federal nº 101/2000), o caput e os §§ 1º e 2º do art. 16 da LRF, o caput e os §§ 1º a 5º do art. 17 da LRF, e o caput, os §§ 1º, 3º e 5º, e o inciso II do § 4º do art. 73 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2023 (Lei distrital nº 7.171/2022), *in verbis*:

Art. 113 [ADCT da CF/88]. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 1º [LRF] Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

.....

Art. 16 [LRF]. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

.....

Art. 17 [LRF]. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 [estimativa do impacto orçamentário-financeiro no

exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes] e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º [Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias], devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

.....

Art. 73 [LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2023]. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

.....

§ 3º O demonstrativo a que se refere o caput deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas.

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o caput, deverá, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 16 e nos § 1º, § 2º e § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal:

.....

II – constar como anexo à proposição legislativa apresentada, caso ela tenha origem no Poder Legislativo ou tenha sido alterada pelo referido Poder durante a sua tramitação.

§ 5º Caso o demonstrativo a que se refere o caput apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

I - na hipótese de redução de receita, cumprir, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

a) ser demonstrado pelo proponente que a redução foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da redução de receita no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou

c) comprovar que os efeitos financeiros líquidos da medida são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal, quando decorrentes de:

- 1. extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia; ou*
- 2. instrumentos de transação ou acordo, conforme disposto em lei; e*

II - na hipótese de aumento de despesa, observar o seguinte:

a) se for obrigatória, estar acompanhada de medidas de compensação, por meio:

1. do aumento de receita, o qual deverá ser proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

2. da redução de despesas, a qual deverá ser de caráter permanente, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

b) se não for obrigatória, cumprir os requisitos previstos no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo do disposto no § 3º do referido artigo e no inciso II do caput do art. 171 desta Lei, dispensada a apresentação de medida compensatória.

.....

O PL e as emendas a ele apresentadas não obedeceram aos dispositivos retromencionados, o que poderia, eventual e exemplificativamente, ensejar a aplicação das sanções constantes nos arts. 15 e 73 da LRF, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

.....

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 [Lei dos Crimes de Responsabilidade]; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 [Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores]; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 [Lei de Improbidade Administrativa]; e demais normas da legislação pertinente [entre outras, do Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 110/1996 da CLDF)].

Não fosse o bastante, o PL e as emendas a ele ofertadas também carecem de admissibilidade por um outro motivo, qual seja criar, em desacordo com o ordenamento jurídico, atribuições para órgão ou entidade da administração pública do Distrito Federal. A título meramente ilustrativo, tais atribuições consistiriam na necessidade de se: i) elaborar, disponibilizar na internet e atualizar periodicamente o formulário para cadastro dos locadores e locatários; ii) adotar medidas para evitar e punir a ação de criminosos virtuais ("hackers"); iii) regulamentar as normas da ocasional lei resultante do PL e estabelecer os critérios para a sua implementação e cumprimento; iv) fiscalizar a veracidade das informações prestadas no formulário de cadastro dos locadores e locatários; e v) aplicar as sanções legais cabíveis caso tais informações não correspondam à realidade.

Afora a questionável constitucionalidade formal do sobredito expediente, haja vista o PL não ser de iniciativa do Governador do Distrito Federal^[14] – matéria essa, todavia, cujo exame não compete a esta CEOF^[15], mas sim à CCJ^[16] –, tem-se ainda o problema da geração, sem a devida observância das normas legais pertinentes, de despesas para o nosso estado, à medida que a criação das novas atribuições para órgão ou entidade da administração pública implicaria, inevitavelmente, em gastos adicionais para o Distrito Federal (necessidade de contratação e capacitação de pessoal, aumento de sua remuneração, aquisição de equipamentos, licenças de uso de programas de computador, material de expediente etc), atraindo destarte a incidência, entre outros, do inciso II do § 1º do art. 169 da CF/88, do inciso I do § 1º do art. 157 da LDOF, do art. 113 do ADCT da CF/88, do caput e do § 1º do art. 1º da LRF, do caput e dos §§ 1º e 2º do art. 16 da LRF, do caput e dos §§ 1º a 5º do art. 17 da LRF, do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 45 da LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2023, do inciso II do caput e dos §§ 1º e 2º do art. 48 da LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2023 e do caput, dos §§ 1º e 3º, do inciso II do § 4º e do inciso II do § 5º do art. 73 da LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2023, e, eventualmente, dos arts. 15 e 73 da LRF.

A falta de cumprimento, pelas proposições ora analisadas, de diversos dispositivos de caráter orçamentário-financeiro pesa sobremaneira em desfavor de sua admissibilidade, haja vista o desequilíbrio econômico daí decorrente afetar, gravemente, toda a sociedade. A observação da desastrosa experiência de outros países corrobora a assertiva. Países outrora ricos, como Cuba, Venezuela e Argentina, enveredaram pelo caminho do desrespeito às normas de natureza orçamentário-financeira e viram suas economias ruírem por conta disso, fazendo com que grande parte de suas populações emigrasse – até mesmo a nado, no caso de Cuba – para outras nações, fiscalmente mais responsáveis, e, portanto, em melhor situação econômico-social. Para se ter uma ideia, na Venezuela, mais de quatro milhões de habitantes já deixaram o país, "fazendo com que essa seja uma

das maiores crises de deslocamento no mundo”, conforme noticiado no site da Agência da ONU para Refugiados – ACNUR^[17].

Demonstrada à exaustão a inadmissibilidade do PL e das emendas a ele propostas no que tange à adequação orçamentário-financeira, forçoso é concluir pela sua rejeição também no tocante ao mérito, visto ser totalmente inconcebível que proposições legislativas inadequadas sob o prisma orçamentário-financeiro tragam benefício de qualquer ordem à coletividade.

Diante do exposto, votamos, no âmbito desta CEOF, pela **inadmissibilidade**, no que concerne à adequação orçamentário-financeira, e pela **rejeição**, no atinente ao mérito, **do PL nº 700/2019 e das emendas a ele apresentadas**, nos termos da alínea “a” do inciso II do caput e do inciso II do § 1º do art. 64 do RICLDF.

Sala das Comissões, em ...

DEPUTADO EDUARDO PEDROSA
Presidente

DEPUTADA JAQUELINE SILVA
Relatora

[1] Cf. caput do art. 147 e art. 251 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF – RICLDF.

[2] Art. 63. Compete à Comissão de Constituição e Justiça: I – examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;

[3] Art. 62. As comissões permanentes exercerão as atribuições que lhes caibam em razão da matéria, sendo vedado a uma comissão: I – exercer atribuições de outra comissão;

[4] Disponível em: <https://tradingeconomics.com/brazil/ease-of-doing-business> ; <https://tradingeconomics.com/senegal/ease-of-doing-business> ; <https://tradingeconomics.com/uganda/ease-of-doing-business> ; <https://tradingeconomics.com/uruguay/ease-of-doing-business> ; <https://tradingeconomics.com/guatemala/ease-of-doing-business> ; <https://tradingeconomics.com/jamaica/ease-of-doing-business> ; <https://tradingeconomics.com/colombia/ease-of-doing-business>

[5] Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MzgwOTYy/>

[6] Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/uol-lideres-heini-zachariassen-vivino/#page4>

[7] Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-18/marcal-justen-filho-precisamos-levar-livre-iniciativa-serio>

[8] Disponível em: <https://mises.org.br/artigos/2597/a-ascensao-do-ocidente-representou-a-ascensao-da-liberdade-e-da-opulencia>

[9] Disponível em: <https://www.revistahoteis.com.br/airbnb-desperta-polemica-no-setor-hoteleiro/>

[10] Disponível em: <https://mises.org.br/article/769/a-carga-tributaria-brasileira-e-os-impostos-sobre-os-mais-pobres>

[11] Disponível em: <https://www.youtube.com/shorts/zMKg3I5jdLo>

[12] O trecho citado, na versão original, encontra-se redigido da seguinte maneira: “Let us never forget this fundamental truth: the State has no source of money other than money which people earn themselves. If the State wishes to spend more it can do so only by borrowing your savings or by taxing you more. It is no good thinking that someone else will pay—that ‘someone else’ is you. There is no such thing as public money; there is only taxpayers’ money.” A versão original, escrita, do discurso completo está disponível em: <https://www.margarethatcher.org/document/105454>

[13] Conferir, a respeito do tema, artigo de Ryan McMaken, editor do Mises Institute americano, intitulado “Fatos e dados médicos comprovam: desemprego mata - e quanto mais tempo durar a quarentena, pior será”, disponível em: <https://mises.org.br/artigos/2961/fatos-e-dados-medicos-comprovam-desemprego-mata-e-quanto-mais-tempo-durar-a-quarentena-pior-sera>

[14] Cf. inciso IV do § 1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

[15] Cf. inciso I do art. 62 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF.

[16] Cf. inciso I do art. 63 do RICLDF.

[17] Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>



Documento assinado eletronicamente por **JAQUELINE ANGELA DA SILVA - Matr. 00158, Deputado(a) Distrital**, em 09/08/2023, às 14:03, 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: **1289642** Código CRC: **B085DB05**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 1º Andar, Sala 1.43 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8680
www.cl.df.gov.br - ceof@cl.df.gov.br

00001-00009378/2023-45

1289642v6