



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2023**

**DA COMISSÃO DE ECONOMIA,  
ORÇAMENTO E FINANÇAS SOBRE O  
PROJETO DE LEI Nº 614/2019 QUE  
ALTERA A LEI Nº 769, DE 23 DE  
SETEMBRO DE 1994 E O DECRETO-LEI  
Nº 82, DE 26 DE SETEMBRO DE 1966, E  
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**AUTOR: Deputado ROBÉRIO  
NEGREIROS**

**RELATORA: Deputada PAULA  
BELMONTE**

**I - RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 614/2019, de autoria do Deputado Robério Negreiros, apresentado com três artigos e ementa acima reproduzida.

O art. 1º acresce os §§ 3º e 4º ao art. 2º da Lei nº 769, de 23 de setembro de 1994:

§ 3º As receitas diretamente arrecadadas pela utilização de espaço em logradouros públicos e uso de área pública devem ser alocadas na respectiva administração regional.

§ 4º Nos casos previstos no § 2º, onde o logradouro ou área pública for unidade escolar, a aplicação do recurso deve ser realizada na forma da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, na respectiva unidade executou.

Os arts. 2º e 3º veiculam, respectivamente, as tradicionais cláusulas de vigência (a partir da publicação) e de revogação de disposições contrárias.

Na justificção, o nobre autor assevera que o PL em epígrafe tem a finalidade de “alocar o valor arrecadado pela Administração Pública com a utilização dos espaços públicos por terceiros na respectiva administração regional, a fim de beneficiar a comunidade local”.

Afirma, também, que a locação dos referidos espaços “gera efeitos sociais, econômicos e ambientais”, sendo justo que a receita auferida seja revertida em benefício da comunidade local.

O projeto foi lido em 03 de setembro de 2019 e distribuído, em análise de mérito e admissibilidade, à CEOF e, em análise de admissibilidade, à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Finda a oitava legislatura, nos termos do art. 137 do Regimento Interno da Câmara Legislativa – RICLDF, o andamento do projeto foi sobrestado. No entanto, conforme Requerimento nº 152/2023, a continuidade da tramitação foi requerida pelo autor, nos termos do § 1º do art. 137 do regimento desta casa.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta comissão.

É o Relatório.

## II – VOTO DA RELATORA

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira, bem como examinar o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária ou financeira, conforme art. 64, II, “a” e “c”, do RICLDF.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

A proposição visa alterar o art. 2º da Lei nº 769/1994 para destinar as receitas arrecadadas pela utilização de espaço em logradouros públicos e uso de área pública às respectivas administrações regionais, ou, caso o espaço seja unidade escolar, na forma do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, estabelecido na Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. O dispositivo a ser alterado assim dispõe:

Art. 2º -Observada a legislação aplicável aos bens públicos, **a utilização de espaço em logradouro público ou o uso de área pública por particular far-se-á mediante contraprestação de preço.**

§ 1º - O disposto neste artigo observará:

I - fixação do preço mediante critérios que levem em conta:

- a) área utilizada;
- b) localização;
- c) valor de mercado dos imóveis existentes nas imediações;
- d) finalidade da utilização ou do uso;

II - disposições legais aplicáveis à utilização de espaço em logradouros públicos e ao uso de área pública.

§ 2º O avanço de toldos, marquises, beirais e demais elementos de proteção contra o sol, chuva e vento, em até dois metros sobre os afastamentos obrigatórios ou fora dos limites do lote, não será considerado uso de espaço público, desde que a área não seja objeto de ocupação particular. (Sem grifos no original)

Esclareça-se, preliminarmente, que as receitas a que se referem a proposição caracterizam **preço público**, espécie de **receita corrente patrimonial** do Estado, sem caráter compulsório, mas que ainda compõe **receita orçamentária**.

Nesse contexto, deve-se analisar o impacto que vinculações de receitas a determinadas destinações têm sobre o orçamento público. O Estado conta com recursos limitados para atender necessidades ilimitadas. Ora, uma das definições clássicas para a economia é “a ciência que estuda o comportamento humano como **relação entre propósitos e escassos meios que têm usos alternativos**. A perspectiva e o modo de pensamento da teoria econômica são relevantes no estudo e também na ação relativa ao gasto público”[\[1\]](#).

É necessário, portanto, fazer escolhas para a destinação das receitas públicas. Essa priorização é materializada nas leis orçamentárias, notadamente no plano plurianual, que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, e na lei orçamentária, que prevê receitas e fixa despesas para cada exercício financeiro, ambas de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, conforme dispõe a Constituição Federal, art. 165:

Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de forma regionalizada, **as diretrizes, objetivos e metas da administração pública** federal para as

despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

.....

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

Ressalte-se, também, que o orçamento público brasileiro já possui alto índice de engessamento, ou seja, grande parte das receitas já tem destinação vinculada por lei. Conforme Relatório Fiscal do Tesouro Nacional[2],

Desde a Constituição Federal de 1988, o orçamento público brasileiro vem sofrendo processo intenso de engessamento, resultante da propagação de despesas obrigatórias e de transferências constitucionais e legais, de regras de indexação de despesas, de obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em alguns setores e de criação de receitas vinculadas a determinados gastos, o que limita a capacidade do Estado de realizar políticas públicas e de realocação de recursos para cumprimento de metas fiscais.

Tem-se, portanto, que a liberdade do gestor para alocar verbas é limitada, dificultando a implementação de políticas públicas nos moldes do plano de governo eleito. Destarte, toda vinculação de receitas deve ser realizada de forma cautelosa.

Nesse sentido, considerando que as receitas obtidas com a utilização de espaços em logradouros públicos ou com o uso de áreas públicas compõem o orçamento público e que este é materializado em lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, **o PL em análise apresenta-se em desacordo com as normas constitucionais estabelecidas no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, especialmente o art. 165 supracitado.**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reforçado esse entendimento. Cita-se, por exemplo, o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.447/MG:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. **NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA.** CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. **Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).** A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Grifos editados)

Na referida ADI, o ministro relator assevera em seu voto que a vinculação de receita orçamentária, além de desrespeitar a reserva de iniciativa do chefe do Executivo para dispor sobre as peças orçamentárias, “interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição. Afeta, também, a forma como as políticas públicas poderão ser executadas”[3].

Com efeito, o projeto em epígrafe não observou as normas orçamentárias constitucionais, **concluindo-se por sua inadmissibilidade** sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, restando prejudicada a análise de mérito.

Diante do exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **inadmissibilidade** do **PL nº 614/2019**, nos termos do art. 64, II, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADA PAULA BELMONTE**

*Relatora*

[1] <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606495>

[2] [https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/174982/4/eBook\\_Introducao\\_as\\_Teorias\\_Economicas-Ci%C3%AAncias\\_Contabeis\\_UFBA.pdf](https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/174982/4/eBook_Introducao_as_Teorias_Economicas-Ci%C3%AAncias_Contabeis_UFBA.pdf)

[3] <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/RFTN-28mar18.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **PAULA MORENO PARO BELMONTE - Matr. 00169, Deputado(a) Distrital**, em 12/06/2023, às 12:12, 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](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **1208279** Código CRC: **DE0F752B**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 22 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8222  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.paulabelmonte@cl.df.gov.br](mailto:dep.paulabelmonte@cl.df.gov.br)

00001-00019762/2023-56

1208279v8