



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº _____, DE 2022

Da **COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS** sobre o Projeto de Lei nº 50/2019 que *institui, no âmbito do Distrito Federal, a Política de Comércio Solidário, para autorizar entidades assistenciais a expor e comercializar produtos em prédios públicos, e dá outras providências.*

AUTOR: Deputado DELMASSO

RELATORA: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 50/2019, de iniciativa do Deputado Delmasso, que institui a Política de Comércio Solidário no âmbito do Distrito Federal.

O *caput* do art. 1º autoriza o uso de prédios públicos para exposição e comercialização de produtos no âmbito do Distrito Federal. O parágrafo único detalha que a lei é destinada às entidades assistenciais declaradas de utilidade pública.

O art. 2º determina que a regulamentação da atividade será feita por ato do Poder Executivo, prescrevendo o dia, o horário, a frequência e o prazo em que poderão ocorrer tais atividades.

O art. 3º, por sua vez, especifica a forma como se concederá a autorização de uso do espaço público pelas entidades assistenciais, que solicitarão à Administração Pública a autorização, indicando o produto a ser comercializado e o local desejado. Conforme §§ 1º e 2º, a autorização deverá ser afixada em local visível e que não dificulte o trabalho desenvolvido originalmente no prédio público.

Já o art. 4º veda a comercialização e a exposição de produtos que atentem contra a saúde pública, “especialmente bebidas alcoólicas, cigarros e medicamentos”. De acordo com o previsto em seu parágrafo único, os produtos do gênero alimentício deverão atender as exigências dos órgãos competentes para este tipo de comércio.

Conforme art. 5º da proposição, o Poder Executivo regulamentará a lei de modo a estabelecer os critérios para sua implementação.

Por fim, os arts. 6º e 7º cuidam, respectivamente, das cláusulas de vigência (data de sua publicação) e de revogação das disposições contrárias.

Na justificção do projeto sob exame, o autor argumenta sobre a importância das entidades assistências sediadas no Distrito Federal, “agindo como parceiros do poder público na assistência da população”.

Nesse sentido, o autor afirma que o presente PL visa criar um “mecanismo de subsistência para as entidades assistenciais legalmente instituídas”, fornecendo uma forma de “obterem renda a

partir da venda de seus produtos em um ambiente onde isso possa ser facilitado”.

O projeto foi lido em 05 de fevereiro de 2019 e distribuído, conforme despacho à fl. 04 dos autos, à Comissão de Assuntos Sociais – CAS para análise de mérito; à CEOF para análise de mérito e admissibilidade; e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ para análise de admissibilidade.

Retificando a distribuição anteriormente realizada, a Secretaria Legislativa, consignou, em despacho à fl. 07 dos autos, que o PL tramitará, para análise de mérito, na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente E Turismo – CDESCTMAT; para admissibilidade e mérito, nesta CEOF; e, para análise de admissibilidade, na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CDESCTMAT, a proposição foi aprovada integralmente na sua 2ª Reunião Extraordinária Remota, realizada em 15 de março de 2021.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

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 das proposições com adequação ou repercussão orçamentária ou financeira ou que tratem de matéria de natureza tributária, conforme art. 64, II, 'a' e 'c', do RICLDF.

Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados.

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.

O PL em questão tem como principal medida instituir, no âmbito do Distrito Federal, a “Política de Comércio Solidário”, doravante denominada de política distrital neste parecer. Nela está contemplada a cessão gratuita de prédios públicos para expor e comercializar produtos fabricados por entidades assistenciais declaradas de utilidade pública.

Observe que, como regra, a utilização de área pública por particular será feita mediante pagamento de preço, conforme previsto na Lei Distrital nº 769, de 23 de setembro de 1994:

*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: (Parágrafo renumerado(a) pelo(a) Lei 2109 de 12/11/1998)

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. (grifo editado)

Nesse sentido, a política distrital prevê que as entidades assistenciais nada pagariam ao Distrito Federal em contrapartida ao usufruto do prédio público. Considerando, pois, que o projeto se limita em dizer prédio público, sem falar quais áreas seriam abrangidas, presume-se que deveria ser cobrada o preço, conforme previsto em legislação supradita.

A título de esclarecimento, o preço referido na lei distrital não se trata de receitas tributárias, conforme classificação adotada pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguir transcritos com grifos editados:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

*§ 1º - São **Receitas Correntes** as receitas tributária, de contribuições, **patrimonial**, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.*

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º - O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o [Anexo nº 1](#), não constituirá item de receita orçamentária.

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

Receita Tributária

Impostos.

Taxas.

Contribuições de Melhoria.

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

RECEITA PATRIMONIAL

RECEITA AGROPECUÁRIA

RECEITA INDUSTRIAL

RECEITA DE SERVIÇOS

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

OUTRAS RECEITAS CORRENTES

RECEITAS DE CAPITAL

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

ALIENAÇÃO DE BENS

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Em verdade, ocorre que o valor arrecadado a título de preço se refere outro tipo de receita corrente. Trata-se das receitas patrimoniais, isto é, receitas provenientes da exploração do patrimônio público, no caso, do patrimônio imobiliário do Estado. Diante disto, os valores relativos devem ser incluídos nos demonstrativos fiscais em categoria específica, conforme explica o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF[1]:

Código 1.3.0.0.00.0.0 – Receita Corrente – Patrimonial

***São receitas provenientes da fruição do patrimônio de ente público**, como por exemplo, bens mobiliários e **imobiliários** ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. São classificadas no orçamento como receitas correntes e de natureza patrimonial.*

Quanto à procedência, trata-se de receitas originárias. Podemos citar como espécie de receita patrimonial as concessões e permissões, cessão de direitos, dentre outras.

Dito isto, a referida renúncia de receita não se subsume a regra constante do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cujos requisitos para concessão de incentivo ou benefício são exclusivos para receitas de natureza tributária:

*Art. 14. **A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua*

vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

*§ 1º A **renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que **implique redução discriminada de tributos ou contribuições**, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*
(grifo editado)

O dispositivo acima transcrito faz referência a benefícios de natureza tributária, gênero ao qual não pertence o preço cobrado do particular pela utilização de área pública. Todavia, ainda que a LRF se restrinja a regular renúncias de receitas tributárias, não se pode olvidar que existem outras leis que tratam sobre a temática das receitas públicas, cabendo, por exemplo, à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO colmatar tal lacuna.

Nessa direção, a Lei nº 6.664, de 03 de setembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2020 e dá outras providências – LDO/2021, assim dispõe:

Seção I – Das Disposições Gerais sobre Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação

*Art. 76. **As proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem a diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes**, detalhando a memória de cálculo e a correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira e de compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria, nos termos dos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.* (Grifo editado)

Com efeito, a política distrital que se pretende criar teria potencial diminuição de receita orçamentária, repercutindo direta e negativamente no orçamento deste ente, devendo, pela leitura do art. 76 da LDO/2021, estar acompanhada de estimativa desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Como se sabe, o orçamento público é construído com base em receitas e em despesas e a renúncia de receita neste caso pode ser entendida como um gasto indireto. Vale dizer, busca-se o resultado esperado pela política pública por intermédio do sistema de arrecadação, ao invés de realizar um gasto público direto.

Em busca do equilíbrio orçamentário, o Distrito Federal seria obrigado, então, a diminuir despesas ou compensar a perda de arrecadação por meio da contratação de financiamentos e empréstimos, pela criação ou majoração de tributos ou pela busca outras fontes de receitas públicas, em respeito ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário ou da Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, pela literalidade do dispositivo retromencionado, é indispensável que o PL obedeça às diretrizes que regem o orçamento distrital, em especial o art. 76 da LDO, devendo estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da medida proposta, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Portanto, conclui-se que o PL nº 50/2019 é inadmissível quanto à adequação orçamentária e financeira.

Quanto ao juízo dos demais aspectos relativos ao mérito da matéria, a inadmissibilidade da proposição, conforme demonstrada, dispensa sua análise.

Por todo o exposto, vota-se, nesta CEOF, pela **inadmissibilidade do PL nº 50/2019**, nos termos do art. 64, II, e § 2º do RICLDF.

Deputada **JÚLIA LUCY**

Relatora

[1] https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 00153, Deputado(a) Distrital**, em 23/05/2022, às 11:32, 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: **0796805** Código CRC: **15C81DE2**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00011040/2021-91

0796805v2