



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 2.149/2018, que Dispõe sobre a destinação e aplicação de 1% (um por cento) da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS do Distrito Federal, para construção de moradias populares de interesse social.

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 2.149/2018, de iniciativa do Deputado Delmasso, que “Dispõe sobre a destinação e aplicação de 1% (um por cento) da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS do Distrito Federal, para construção de moradias populares de interesse social”.

O caput do art. 1º, delimitando o objeto e o âmbito de aplicação do PL, praticamente reprisa a redação retromencionada da ementa. Já o seu parágrafo único especifica que os recursos correspondentes a 1% da arrecadação do ICMS distrital “serão destinados a construção de moradias populares de programas habitacionais de interesse da população [...] previamente aprovados pelo Poder Executivo”.

O art. 2º atribui ao Conselho do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social a responsabilidade pelo acompanhamento, análise, aprovação e fiscalização das moradias populares.

O art. 3º prescreve que “[a]s moradias populares de interesse social construídas no âmbito dos programas habitacionais serão selecionad[a]s em procedimentos públicos e isonômicos, respeitados os princípios jurídicos aplicáveis à Administração”.

O art. 4º ressalta que as normas constantes do PL definem o mínimo de especificações e funcionalidades, devendo o Poder Executivo distrital regulamentá-las, para, inclusive, estabelecer os critérios para sua execução.

Por fim, o art. 5º traz a cláusula de vigência, enunciando que a lei começará a vigorar na data em que for publicada.

Na justificção, argumenta o autor, in verbis:

.....
Com iniciativas de construção de moradias populares estaremos combatendo a grave crise e injustiça social e também as ocupações irregulares, o desmatamento de nossas florestas e dando condições dignas de sobrevivência a nossa população.

O Distrito Federal registrou o maior déficit habitacional proporcional entre as dez maiores regiões metropolitanas do país, segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). [...] A região metropolitana de Brasília foi a única entre as dez que teve aumento do déficit quando comparados os dados nos últimos seis anos. [...]

.....
[...] o déficit habitacional do Distrito Federal está em torno de 32,5 mil moradias por ano, segundo a Secretaria de Gestão do Território e Habitação (Segeth), onde mais de 350 mil inscritos aguardam serem contemplados com a casa própria.

.....
A Secretaria Legislativa desta Casa de Leis consignou, em despacho à fl. 06 dos autos, que o PL tramitará, para análise de mérito, na Comissão de Assuntos Fundiários – CAF, para análise de admissibilidade e mérito, nesta CEOF, e, para análise de admissibilidade, na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Distribuído a esta CEOF, não foram apresentadas emendas ao PL no prazo regimental de dez dias úteis.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos das alíneas “a” e “c” do inciso II do caput e do inciso II do § 1º do art. 64 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF – 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;

.....
c) de natureza tributária, creditícia, orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive contribuição dos servidores públicos para sistemas de previdência e assistência social;

.....
§ 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:

.....
II – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública.

.....

O PL nº 2.149/2018 almeja, essencialmente, destinar parte (1%) da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS de competência do Distrito Federal para a construção de moradias populares em programas habitacionais de interesse social.

Embora seja matéria cujo exame não compete propriamente a esta CEOF, mas sim à CCJ, cumpre registrar, de início, que, salvo melhor juízo daquela comissão, a ementa e o caput do art. 1º do PL, à medida que reproduzem por extenso número que indica percentagem (“1%”), violam o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar distrital nº 13/1996, in verbis:

Art. 50. As leis serão redigidas com precisão, clareza, coesão e concisão, levando-se em conta os princípios seguintes:

.....

IV – os números que indiquem quantidade, fração, percentagem, medida ou valor, quando empregados nas frases, são expressos por algarismos arábicos ou, conforme a tradição, por algarismos romanos, vedada a reprodução por extenso entre parêntesis;

.....

Sob a mesma ressalva de se tratar de matéria cuja análise compete à CCJ, mais dois ajustes redacionais e de técnica legislativa far-se-iam necessários no PL. No caput do art. 1º, seria mais adequado substituir a expressão “Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS do Distrito Federal” por “Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS de competência do Distrito Federal”, amoldando-se, assim, a redação da proposição legislativa ao disposto no inciso II do art. 155 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88. E, no art. 2º do PL, seria mais apropriado acrescentar a palavra “Gestor” após o termo “Conselho”, compatibilizando-se, destarte, o dispositivo em tela com o conteúdo versado na Lei Complementar distrital nº 762/2008, que “Dispõe sobre a criação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, institui o Conselho Gestor do FUNDHIS e dá outras providências”.

Adentrando na esfera de competência desta CEOF, detectamos relevante vício de natureza material no PL, consistente na previsão normativa, no seu art. 1º, de vinculação da receita de impostos (no caso, do ICMS) a despesa (construção de moradias populares em programas habitacionais de interesse social) não contemplada no rol taxativo de exceções constante do inciso IV do art. 167 da CF/88, in verbis:

Art. 167. São vedados:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

.....

Ainda que o ordenamento jurídico não vedasse a vinculação da receita de impostos prescrita no art. 1º do PL, esbarraríamos em outro óbice, haja vista que despesas cujo custeio,

anteriormente, adviria da parcela (1%) da receita do ICMS vinculada pela proposição, passariam, após a conversão em lei do PL, a ficar descobertas, isto é, sem previsão de receita para a sua execução, desequilibrando-se, conseqüentemente, o orçamento distrital.

Para reequilibrar o orçamento, o Distrito Federal ver-se-ia obrigado, 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 financiamentos ou da criação ou majoração de tributos.

Nesta última e mais provável hipótese – contratação de financiamentos ou aumento da carga tributária –, o Poder Público prejudicaria significativamente o processo de acúmulo (poupança) e formação de capital, deteriorando, assim, a economia do Distrito Federal em toda a sua completude. A respeito do assunto, é oportuno citar trecho bem elucidativo de artigo de Leandro Roque, 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. Ao se abster do consumo, esse indivíduo estará liberando bens de consumo para serem usados nos processos de produção que irão criar os bens de capital.

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.

.....

Fatalmente, a degradação da economia distrital ocasionada pelo PL geraria uma série de problemas interrelacionados, entre os quais sobreleva destacar: a) aumento da percepção de risco por parte dos investidores nacionais e internacionais; b) piora das notas do Distrito Federal — e, conseqüentemente, das empresas por ele controladas — 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) elevação do número de pessoas desempregadas, bem como do risco de morte invariavelmente associado a esse fator (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 de doenças, e assim por diante).

Como se pode ver, trata-se de um ciclo negativo, vicioso, altamente perverso e preocupante, que se retroalimenta e dilacera por completo a sociedade.

Para se evitar tal desastre econômico-social, necessário seria, no plano do direito positivo, que o PL respeitasse uma série de dispositivos legais, notadamente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/88, o art. 76 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2021 (Lei distrital nº 6.664/2020), o caput e os §§ 1º e 2º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar federal nº 101/2000), o caput e os §§ 1º a 5º do art. 17 da LRF, e o caput e o § 1º do art. 1º da Lei distrital nº 5.422/2014, in verbis:

Art. 113 [ADCT da Constituição Federal]. 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. 76 [LDO do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2021]. 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.

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 subsequentes;

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. 1º [Lei distrital nº 5.422/2014] As leis que tratem de políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas, que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios a setores da atividade econômica ou que impliquem renúncia da receita ou aumento da despesa pública devem ser acompanhadas de estudo econômico que mensurem os seus impactos:

I – na economia do Distrito Federal, em termos de geração de empregos e renda;

II – nas metas fiscais do Governo do Distrito Federal, discriminando-se os impactos na despesa pública e na renúncia de receitas;

III – nos benefícios para os consumidores;

IV – no setor da atividade econômica beneficiada;

V – na economia da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, se for o caso.

§ 1º A renúncia de receitas públicas 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.

.....

O PL não obedeceu aos dispositivos retromencionados, o que poderia, eventualmente, ensejar a aplicação dos comandos legais constantes dos 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 também carece 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, consoante se verifica nas redações de seus dispositivos.

Afora a questionável constitucionalidade do sobredito expediente, haja vista o PL não ser de iniciativa do Governador do Distrito Federal – matéria essa, todavia, cujo exame não compete a esta CEOF, mas sim à CCJ –, tem-se ainda o problema da geração, sem a observância das normas legais, de despesas para o nosso estado, à medida que a criação de novas atribuições para órgão ou entidade da administração pública implicariam, invariavelmente, em gastos adicionais para o Distrito Federal (p. ex., necessidade de contratação de mais servidores, aumento de sua remuneração, despesas relacionadas à fiscalização do programa, despesas com material etc), atraindo assim a incidência, entre outros, dos antes citados art. 113 do ADCT da CF/88, art. 76 da LDO distrital para o exercício financeiro de 2021, caput e §§ 1º e 2º do art. 16 da LRF, caput e §§ 1º a 5º do art. 17 da LRF, caput e § 1º do art. 1º da Lei distrital nº 5.422/2014 e, eventualmente, arts. 15 e 73 da LRF.

Exaustivamente demonstrada a inadmissibilidade do PL no que tange à adequação orçamentário-financeira, forçoso é concluir pela sua rejeição também no tocante ao mérito, visto ser inconcebível que proposições legislativas inadequadas sob o prisma orçamentário-financeiro tragam benefício de qualquer ordem à sociedade.

Diante do exposto, votamos pela **inadmissibilidade**, no que concerne à adequação orçamentário-financeira, e pela rejeição, no atinente ao mérito, do PL nº 2.149/2018, no âmbito desta CEOF, nos termos das alíneas "a" e "c" do inciso II do caput e do inciso II do § 1º do art. 64 do RICLDF.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY
Relatora



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 001** **Deputado(a) Distrital**, em 06/04/2022, às 12:46, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08 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=Código Verificador: 0724215 Código CRC: 5341D9BE.

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