



PARECER 03 /2019 - CEOF

**Da COMISSÃO DE ECONOMIA,
ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o
PROJETO DE LEI Nº 839/2015, que isenta
o idoso do pagamento de tarifa de ingresso
ao Jardim Zoológico de Brasília.**

**Autor: Deputado BISPO RENATO
ANDRADE**

Relatora: Deputada JAQUELINE SILVA

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 839/2015, cuja ementa se encontra reproduzida acima.

O *caput* do art. 1º concede isenção do pagamento dos ingressos do Jardim Zoológico de Brasília. Já seu parágrafo único define pessoa idosa como sendo aquela com idade igual ou superior a 60 anos.

Os arts. 2º e 3º veiculam, respectivamente, as cláusulas de entrada em vigor da lei (a partir da data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

Na justificativa do PL, afirma-se que “o presente projeto de lei visa a efetivar, mediante a garantia de acesso gratuito dos idosos ao Jardim Botânico de Brasília, os princípios constitucionais da igualdade, moralidade, razoabilidade e interesse público”.

Argumenta-se, em seguida, que “com o passar dos anos nossa saúde tende a exigir maiores cuidados, que, por sua vez, se refletem no incremento de despesas, notadamente as relacionadas aos serviços médico-hospitalares e à aquisição de medicamentos”.

O parlamentar autor alega que ao idoso deve ser dado tratamento diferenciado dos demais cidadãos e que: (i) a legislação do IPTU dispõe sobre isenção aos idosos; (ii) no transporte coletivo urbano há tratamento distinto a eles; e (iii) o inciso III do § 1º do art. 1º do Decreto nº 36.866, de 2015, “isenta as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos do pagamento de tarifa de ingresso ao Jardim Botânico”.

Apesar disso, diz o nobre autor que o diretor presidente da Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB editou a Instrução Normativa nº 83/2015, que fixou novas tarifas de acesso ao zoológico, sem isentar os idosos de seu pagamento, concedendo-lhes, tão somente, o direito à meia-entrada.

O Deputado também trata em sua justificativa do Decreto nº 36.935, de 2 de dezembro de 2015, editado por ocasião do aniversário do zoológico, o qual isenta os maiores de 60 anos do pagamento da tarifa de seus ingressos.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 839/2015
Rubrica
Fls. 26



No que tange a adequação orçamentária-financeira, esclarece-se que o PL “implica aumento de despesa do Distrito Federal, pois com concessão da isenção de tarifa de ingresso aos idosos a arrecadação do zoológico tende a diminuir, gerando, conseqüentemente, a necessidade de o Distrito Federal aumentar o repasse de recursos para custeio das despesas da fundação em foco”.

Com efeito, para a aprovação da proposição e em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, apresenta-se a seguinte estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro:

Impacto orçamentário-financeiro nos cofres públicos em 2016	Impacto orçamentário-financeiro nos cofres públicos em 2017	Impacto orçamentário-financeiro nos cofres públicos em 2018
315.000,00	315.000,00	315.000,00

Quanto a compensação desse impacto, o ilustre parlamentar afirma que ele seria absorvido pelo aumento de arrecadação decorrente a edição da Lei nº 5.545/2015, de sua autoria, oriunda do PL nº 438/2015, que elevou a alíquota do ICMS nas operações e prestações internas de bebidas alcoólicas e produtos de tabacaria.

O projeto sob exame foi distribuído, conforme folha 15, para a Comissão de Assuntos Sociais – CAS, CEOF e Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

A CAS aprovou na íntegra a proposição na 8ª Reunião Ordinária, realizada em 31 de agosto de 2016, nos termos do Parecer nº 01, de 2016 CAS.

O projeto, no âmbito desta CEOF, não recebeu emendas no prazo regimental¹.
É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o que preceitua o art. 64, inciso II, alínea a, e § 2º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer terminativo de admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, bem como sobre o mérito de matéria com repercussão orçamentária ou financeira.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição 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, em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa para o Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Nº 839
Fls. 22 Rubrica

¹ Art. 147. As emendas serão apresentadas diretamente à Comissão, no prazo de dez dias, a partir do recebimento da proposição principal, nos termos deste Regimento (RICLDF).



O PL nº 839/2015 visa a conceder gratuidade aos idosos nos bilhetes de entrada para o zoológico de Brasília. Ora, a FJZB é uma entidade integrante da administração indireta vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal e está contemplada no orçamento distrital como unidade orçamentária 21207, cuja dotação para o exercício de 2019 é da ordem de R\$ 18.715.259,00 (dezoito milhões, setecentos e quinze mil e duzentos e cinquenta e nove reais). Desse montante, R\$ 2.593.681,00 (dois milhões, quinhentos e noventa e três mil e seiscentos e oitenta e um reais) são recursos oriundos da fonte 220, ou seja, decorrem de receitas diretamente arrecadadas pela referida fundação, como é o caso dos ingressos cobrados dos seus frequentadores, inclusive dos idosos.

Considerando-se que o orçamento público está alicerçado em receitas e despesas e que, na definição dos gastos, um dos recursos utilizados nesse planejamento é a associação da despesa à receita que a financia, denominada de fonte de recursos, entende-se que a alteração na política de arrecadação de receita orçamentária tem repercussão direta na execução das despesas públicas. Isso posto, fica evidente que a proposição sob análise tem impacto orçamentário e financeiro, podendo causar o desequilíbrio das contas da FJZB.

Nesse diapasão, importante trazer o disposto no art. 71, § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, que visa a evitar a concessão de gratuidade sem que se indique de onde vêm os recursos para cobrir os custos dela decorrentes, *in verbis*:

Art. 71.

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

Nessa mesma direção dispõe a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, editada justamente para prevenir os desequilíbrios das contas públicas, que traz requisitos a serem atendidos tanto nas renúncias de receitas decorrentes da concessão de benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (art. 14) quanto nas autorizações para aumento de despesa pública (arts. 15 a 17), reproduzidos a seguir com grifos editados.

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.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Fls. Nº 030
Rubrica



§ 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.

.....
Art. 16. *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;

.....
Art. 17. *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 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, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

.....
Em ambas as situações descritas, a LRF exige: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (ii) comprovação de que as metas de resultado fiscal não serão afetadas. Nos termos dessa legislação, o segundo requisito, que visa a salvaguardar as metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, pode ser considerado atendido mediante a apresentação de **medida de compensação** ou, no caso de renúncia de receita, se a respectiva diminuição de recursos tiver sido considerada na previsão da receita orçamentária.

No tocante a medida de compensação de que trata a LRF, a qual seria usada como **fonte de recurso para arcar com a redução de receita ou aumento de de despesa**, nos moldes do que prevê inclusive o § 2º do art. 71 da LODF, admite-se aquela proveniente de aumento permanente de receita ou, no caso de elevação de despesa, de redução permanente de despesa.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Nº 837
Fls. 29 Rubrica



A esse respeito, o nobre autor, na sua justificação do PL sob análise, afirma que sua proposição "implica aumento de despesa do Distrito Federal, pois com concessão da isenção de tarifa de ingresso aos idosos a arrecadação do zoológico tende a diminuir, gerando, conseqüentemente, a necessidade de o Distrito Federal aumentar o repasse de recursos para custeio das despesas da fundação em foco".

Assim, o ilustre-parlamentar apresenta a estimativa de impacto orçamentário-financeiro do PL em tela, que seria de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais) para os anos de 2016, 2017 e 2018. Ao mesmo tempo, ele diz que tais valores seriam absorvidos pelo aumento de arrecadação decorrente da edição da Lei nº 5.545/2015, de sua autoria, oriunda do PL nº 438/2015, que elevou a alíquota do ICMS nas operações e prestações internas de bebidas alcoólicas e produtos de tabacaria.

Ora, na justificação do PL nº 438/2015, que lhe deu origem a Lei nº 5.545/2015, observa-se que **não se vincula o aumento de receita tributária** decorrente de sua aprovação **com o valor estimado do impacto** nas contas públicas gerado pelo projeto em apreciação, conforme se pode constatar dos trechos, a seguir transcritos da citada justificação.

O presente projeto de lei objetiva aumentar a alíquota do ICMS nas operações e prestações internas de bebidas alcoólicas, fumo e derivados, cachimbos, cigarreiras, piteira e isqueiro. Dos atuais 27% (antes 25%), a alíquota passaria para 31%, já incluindo na conta o adicional de alíquota de 2% previsto no § 5º do art. 18 da Lei nº 1.254/1996.

*Com isso, **busca-se reduzir o consumo dos produtos mencionados**, haja vista a elevação de seu preço, e, conseqüentemente, ajudar na preservação da saúde, segurança e economia públicas. Convém ressaltar que o **presente projeto também proporciona o reequilíbrio das contas públicas**, pois resulta em elevação da arrecadação tributária.*

.....

Assim, como ocorre com as bebidas alcoólicas, o tabagismo também ocasiona prejuízos econômicos à sociedade, seja em razão do custeio de tratamentos de saúde ou, ainda, do declínio da produtividade dos trabalhadores fumantes.

*Como visto, é necessário **formular políticas públicas que reduzam, o quanto antes, o consumo de bebidas alcóolicas e de fumo e seus derivados.***

Diante do exposto, solicita-se o apoio dos colegas parlamentares para a aprovação do presente projeto de lei, altamente relevante para a sociedade. (grifos editados)

Ressalta-se, portanto, que um dos argumentos utilizados pelo parlamentar para aprovar o PL nº 438/2015 foi justamente o fato de ele, por elevar a arrecadação tributária, "proporciona o reequilíbrio das contas públicas", o que caminha em sentido contrário à concessão de gratuidade prevista no projeto em análise, que, inobstante a

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Nº 829 / 2015
Fls. 30 Rubrica



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF



louvável intenção do parlamentar e, ainda, o mérito da matéria, interfere no equilíbrio orçamentário, pois reduz a receita arrecadada pela FJZB.

Assim, a aprovação do aumento de alíquota de ICMS, por meio da Lei nº 5.545/2015, não guarda relação com o PL nº 839/2015, não podendo, portanto, ser utilizada como medida de compensação dessa proposição.

Cabe destacar-se ainda que há outros projetos do ilustre Deputado autor que tentam utilizar como fonte de custeio a edição da Lei nº 5.545/2015, como é o caso dos PLs nºs 802/2015 e 873/2016, ambos em tramitação nesta Casa.

Ademais, a Lei nº 6.253, de 9 de janeiro de 2019, mitigou parte do aumento de arrecadação gerado pela Lei nº 5.545/2015, visto que reduziu de 35% para 29% a alíquota de ICMS incidente sobre fumo e seus derivados, cachimbos, cigarreiras, piteiras e isqueiros.

Com efeito, considerando-se que **não se indicou a correspondente fonte de custeio** de que dispõe o § 2º do art. 71 da LODF, conclui-se que o PL é inadmissível quanto à adequação orçamentária e financeira, restando prejudicada a análise de seu mérito.

Diante do exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **inadmissibilidade do PL nº 839/2015**, nos termos do art. 64, II, e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente


Deputada JAQUELINE SILVA
Relatora

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
PL Nº 839
Fls. 33 Rubrica 