



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



PARECER Nº /2015 01-CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o Projeto de Lei nº 1205, de 2012, que dispõe sobre a vida útil dos veículos de transporte de passageiros destinados a fretamento e turismo no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.

Autor: Deputado ROBÉRIO NEGREIROS

Relator: Deputado ISRAEL BATISTA

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF a proposição em epígrafe, pela qual se busca regular a extensão da vida útil dos ônibus e micro-ônibus para transporte de passageiros de empresas de fretamento e de turismo no Distrito Federal. De acordo com o art. 1º, tal vida útil não poderá ultrapassar trinta anos, especificando seu parágrafo único que, no caso de veículos usados no transporte escolar, o limite a adotar é de vinte anos.

Conforme o art. 2º, os veículos de que trata esta lei:

Deverão ser vistoriados por oficina própria ou terceirizada, desde que devidamente credenciada junto ao Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal – DER-DF, sendo que o Laudo de Vistoria deverá ser firmado por Engenheiro Mecânico devidamente habilitado.

O parágrafo único do mesmo artigo relaciona a frequência das vistorias periódicas à vida útil do veículo: aqueles com idade de até cinco anos seriam submetidos a vistoria anual; veículos com idade acima de cinco até quinze anos, vistoria semestral; veículos com idade acima de quinze até vinte anos, vistoria quadrimestral, e aqueles com idade acima de vinte anos, vistoria trimestral.

O art. 3º estabelece que empresas cuja frota seja superior a cinco veículos não poderão ter mais de 25% da frota com mais de vinte anos, enquanto que o art. 4º prevê obrigatoriedade de seguro de responsabilidade civil para registro no DER-DF de veículo "para execução de serviço regular ou especial" com mais de quinze anos.

O art. 5º dispõe, textualmente, que:

AB



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Nas relações de passageiros que deve ser protocolizada junto ao DAER atender-se-á ao disposto na Resolução Normativa nº 5.219 de 23 de fevereiro de 2010, que dispõe sobre os procedimentos administrativos e operacionais a serem adotados para execução de serviços especiais de transporte coletivo na área de jurisdição do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER.

Os arts. 6º e 7º são, respectivamente, as convencionais cláusulas de vigência (a partir da data da publicação da lei) e de revogação das disposições em contrário.

No processo em tramitação está claro que a inspiração para a proposta tem origem em demandas para alterar norma vigente no Estado do Rio Grande do Sul. Chega-se, mesmo, a, inadvertidamente, incluir no articulado do PL 1205/12 referências a normas e instituições daquele estado da federação.

Assim, em sua justificação, após tecer considerações sobre o significado de vida útil, o autor explica que seu projeto “tem por objetivo regulamentar a aflitiva situação das pequenas empresas de transporte de passageiros, que muitas vezes são as únicas ofertas de transporte dos cidadãos em localidades rurais, bem como das pequenas empresas de transporte turístico”.

Prosseguindo, passa ele a discorrer sobre norma do Governo do Estado do Rio Grande do Sul — a Resolução Normativa nº 5.219, de 23 de fevereiro de 2010, referida no art. 5º deste projeto de lei, originária do Conselho de Tráfego do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, órgão vinculado à Secretaria de Infraestrutura e Logística daquele governo, — a qual dispõe sobre os procedimentos administrativos e operacionais a serem adotados para execução de serviços especiais de transporte coletivo na área de jurisdição do mesmo DAER.

Em essência, tal documento estabeleceu em seu art. 14 o prazo de vinte anos para a vida útil dos veículos de transporte de passageiros destinados a fretamento e turismo no Estado do Rio Grande do Sul. O autor argumenta que, “pela experiência fática”, tal limitação acabaria, “por vezes, por inviabilizar a prestação do serviço pelas pequenas empresas que prestam esse transporte, seja para fins de turismo, seja para fins de transporte de trabalhadores”. Isso, porque, segundo o autor, “ônibus fabricados antes de 1992 ainda podem manter segurança e conforto, desde que feita a devida manutenção”, e, “com a exigência de vistoria trimestral, a fiscalização das condições dos veículos é facilitada”.

Ao final, ressalta o ilustre Deputado que se mantém [em vinte anos] a limitação da vida útil para o transporte escolar, “em consonância com os clamores populares derivados de acidentes”, o que, juntamente com a possibilidade de tolerância da troca de passageiros, que conformaria, igualmente, “a situação legal à realidade fática”, “consolida a atualidade e o atendimento à função social da legislação proposta”.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao PL 1205/12.

É o relatório.

MS.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o que preceitua o art. 64, II, *a* e *s*, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, à CEOF compete analisar a admissibilidade das proposições quanto à sua adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito de matérias, entre outras, a “adequação ou repercussão orçamentária ou financeira das proposições” e “assuntos referentes ao sistema de viação e transporte, salvo tarifa”. Pelo § 2º do mesmo artigo, “é terminativo o parecer da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, cabendo recurso ao Plenário, interposto por um oitavo dos Deputados, no prazo de cinco dias”.

A análise desta Comissão atenta, portanto, para os aspectos a ela afetos em obediência ao Regimento Interno da Casa.

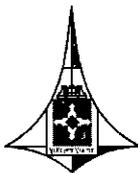
A legislação em vigor para transporte coletivo no Distrito Federal aprovada por esta Casa de Leis não estabelece limitação à vida útil dos veículos utilizados em fretamento, seja próprio para empregados, eventual, turístico ou escolar, bem assim quanto à frequência de inspeções veiculares. Havia, por outro lado, disposições regulamentares de nível inferior dispendo sobre aspectos como estes, como era o caso da Instrução de Serviço nº 12, de 18 de janeiro de 2010, do Diretor-Geral da autarquia Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans, que estabelecia limitação em dez anos para a idade de coletivos utilizados em serviço de transporte privado por fretamento, e obrigava esses veículos a se submeterem a inspeção semestral na autarquia.

A referida Instrução Normativa nº 12 foi revogada pelo Decreto nº 35.873/2014 (art. 37). O mesmo Decreto estabeleceu, tanto no seu art. 17 como no art. 33, que a Secretaria de Transporte emitiria, em sessenta dias, ato próprio definindo as condições específicas para a prestação dos serviços de transporte coletivo privado, o que ainda não ocorreu.

Assim, acredita-se que, pela falta de ato que possa vir a alterar a idade máxima de 10 anos, ainda se esteja considerando esse limite anteriormente estabelecido, não havendo evidências de intenção por parte do Poder Executivo do Distrito Federal de alterar significativamente esse parâmetro (para mais ou para menos).

Ora, se eficaz, a imposição de lei no teor da proposição em comento alteraria a prática atual e terminaria por levar a um envelhecimento da frota atual utilizada em fretamento no Distrito Federal. À medida que a idade limite (dez anos) avançasse, e, admitindo-se o esquema em que a ela se associe maior frequência das inspeções, o que se deve esperar é o crescimento no número destas, hoje a cargo do Terminal de Vistoria da DFTrans.

Se, por hipótese, a idade média atual da frota for de cinco anos, o novo esquema, de início, reduziria o total das vistorias hoje realizadas, eis que metade dos veículos deixaria de fazê-las semestralmente, como exigia a Instrução de Serviço nº 12, passando a fazê-las anualmente, como prevê o projeto de lei. Porém, com o



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



envelhecimento da frota — que se pode dar em prazo curto, a depender do interesse dos operadores, até mesmo resultando em maior frota —, especialmente quando os veículos ultrapassassem quinze anos, o número de inspeções anuais aumentaria continuamente, passando a três e chegando a quatro vistorias por ano quando a idade do veículo superasse os vinte anos. No limite, toda a frota poderia ter mais de vinte anos (e menos de trinta), caso em que o número total de vistorias seria o dobro do que é hoje, mesmo sem contar com o aumento da frota.

Assim, deve-se admitir que resultaria da aprovação do projeto de lei significativo aumento no número de vistorias realizadas em veículos dedicados a fretamento no Distrito Federal que, conforme art. 2º, seriam executadas diretamente ou por oficina credenciada “junto ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal”.

II – 1 Admissibilidade

De acordo com o art. 1º, §1º, b, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, entende-se como “adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O § 2º desse mesmo artigo estabelece: “Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União” (no caso, do Distrito Federal) “ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo”.

Diz o art. 163, I, da Constituição Federal que lei complementar disporá sobre finanças públicas. Com base neste dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Ao tratar da geração da despesa ou assunção de obrigação, em especial da despesa obrigatória de caráter continuado, dizem seus arts. 15, 16 e 17:

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

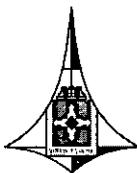
I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador de 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.

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

MD



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



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.

Entendemos que, por implicar aumento substancial no número de vistorias em veículos utilizados em transporte coletivo fretado, a transformação em lei do PL 1205/12 representaria expansão relevante da atividade governamental associada, não sendo desprezíveis as despesas públicas correspondentes a sua implementação.

Embora, em teoria, as vistorias de veículos de fretamento pudessem vir a ter seus custos ressarcidos mediante a cobrança de preços públicos, não se pode assegurar que este pagamento eliminasse a necessidade de aumento de despesa corrente de caráter continuado, notadamente no que respeita a despesas de pessoal. Menos ainda, de que estivesse necessariamente descartada a realização de despesa de capital para aumento de capacidade do Terminal de Vistoria da DFTrans. Veja-se que o aumento de recursos humanos e materiais deveria preceder o início de assunção das novas incumbências do setor público. Note-se, ademais, que, mesmo que parte do volume adicional de vistoria viesse a realizar-se mediante terceirização, é de se supor que haveria aumento de atividade governamental também em decorrência do exercício das funções de controle e fiscalização da atuação dos agentes terceirizados. E com esse aumento de atividade governamental viria mais despesa pública.

Assim, o PL 1205/12 encontra óbice insuperável à continuidade de sua tramitação nesta Casa de Leis na sua não conformidade com diversas prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deveria a proposição, portanto, estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Além disso, deveria *i)* demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e *ii)* comprovar que a despesa aumentada não afeta as metas de resultados fiscais estabelecidas, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Desta forma, o Projeto de Lei nº 1205/2012 é **inadmissível** no âmbito da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, por aumentar despesa obrigatória de caráter continuado sem atentar para as prescrições legais referidas.

II – 2 Mérito

Mesmo considerando inadmissível a proposição sob análise, conforme demonstrado, julga-se conveniente tecer algumas considerações sobre o seu mérito, o que se faz a seguir.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Como se depreende da documentação apresentada, formalmente o autor estaria preocupado com norma do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER, do Governo do Rio Grande do Sul, que regulamenta o serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal por fretamento daquele estado, e que estabeleceu o limite de vinte anos para idade máxima dos veículos correspondentes. De forma a assegurar condições mecânicas de segurança, tal regulamentação ainda impõe a realização de vistorias técnicas periódicas: anuais para veículos de até quinze anos; semestrais para aqueles com mais de quinze anos.

A argumentação do autor é no sentido de que tais veículos poderiam ser utilizados por período de até trinta anos — não apenas vinte anos — como estabelecido naquele estado, desde que se adote esquema mais cauteloso de vistorias técnicas, mas que chegasse a este novo limite.

Como já visto, no Distrito Federal, a prática relativamente à idade dos veículos de que se trata, até a edição do ato previsto no Decreto nº 35.873/2014, tem sido a de manter a exigência do que era estabelecido na citada Instrução de Serviço nº 12, de 18 de janeiro de 2010, do Diretor-Geral da autarquia Transporte Urbano do Distrito Federal, limitando em dez anos a idade de coletivos aqui utilizados em serviço de transporte privado por fretamento, obrigados esses veículos a se submeterem a inspeção semestral.

É possível estender a vida útil de um veículo automotor garantindo níveis adequados de segurança mediante maior atenção a sua manutenção. No caso do proposto para o Rio Grande do Sul, e que se quer ver implantado também no Distrito Federal, a confiabilidade das condições mecânicas dos veículos seria assegurada pelas vistorias mais frequentes, à medida do envelhecimento da frota.

Embora aceitemos, em tese, essa possibilidade, sabemos que o estabelecimento das condições objetivas de idade da frota, frequência de vistorias e procedimentos de inspeção técnica associados tem a ver com as condições específicas de uso e desgaste em cada situação típica. São essas condições que determinam as solicitações mecânicas sobre peças e componentes, e cuja repetição levará, em mais ou menos tempo, à fadiga do material e a sua ruptura, colocando em risco a segurança dos usuários. É por isso que se questiona a aplicabilidade direta no DF de uma eventual solução, por mais aceitável que possa ser para o Estado do Rio Grande do Sul.

Essa avaliação pertence à esfera do agente público especializado na matéria, necessariamente, no âmbito do Poder Executivo, sendo temerário que o Distrito Federal altere regulamentação sobre segurança veicular em transporte fretado sem fundamento em estudos mais detalhados.

Uma última observação referente a transporte coletivo por fretamento é que, bem administrado e corretamente incentivado, tal serviço pode revelar-se importante elemento de uma moderna política de mobilidade urbana. Isso porque ele pode contribuir para uma repartição modal mais equilibrada, ajudando a conter a migração



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



de usuários de ônibus para o veículo privado em processo que se acentua com o aumento de renda dos usuários.

Ora, uma tal política deve assegurar que os veículos utilizados nesse serviço possam, além de exibir superiores condições de segurança, distinguir-se pelo conforto que ofereçam, qualidade que tende a ficar em segundo plano se a idade média da frota for muito elevada. Se aprovada, a presente proposta poderia resultar em um súbito envelhecimento da frota de fretamento do Distrito Federal, como já referido, a depender apenas do interesse do empresariado, sobretudo porque não há na proposição qualquer limite à entrada de mais veículos já velhos ou muito rodados.

Os citados elementos bem permitem concluir que, se fosse admissível, ainda assim, não haveria mérito na aprovação do projeto de lei sob exame.

Portanto, concluímos por nos posicionar pela **inadmissibilidade** do PL 1205/12 nesta comissão, em atendimento aos comandos do art. 64 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente


Deputado ISRAEL BATISTA
Relator