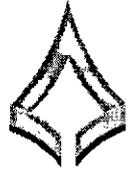




CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



PARECER Nº 02 /2018 - CEOF

Da **COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 888/2016**, que *dispõe sobre a gratuidade nos serviços de transporte público, quando da realização de campanhas de vacinação, no âmbito do Distrito Federal.*

AUTOR: Dep. AGACIEL MAIA

RELATOR: Dep. RAFAEL PRUDENTE

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, para exame e parecer, o Projeto de Lei – PL nº 888/2016, da autoria do Deputado Agaciel Maia, cuja ementa encontra-se acima reproduzida.

O *caput* do art. 1º da proposição estabelece:

Ficam as concessionárias de serviços de transportes públicos coletivo e alternativos do Distrito Federal obrigados a conceder gratuidade nas passagens nos dias de realização de campanhas de vacinação.

Esclarece o §º 1º que a gratuidade prevista no *caput* é assegurada aos menores aos quais são dirigidas as campanhas e aos responsáveis pelo acompanhamento deles até o local da vacinação.

O § 2º, por sua vez, estabelece que, para ter direito ao benefício, é exigida a apresentação do cartão de vacinação do menor, bem como a identificação do seu acompanhante ao condutor do veículo, enquanto que o § 3º cuida de restringir o benefício a apenas um acompanhante e aos limites de cada Região Administrativa.

Diz o art. 2º que “a gratuidade prevista terá início uma hora antes e término uma após as campanhas de vacinação”.

Finalmente, as cláusulas de vigência da lei (na data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário são objeto dos artigos 3º e 4º.

Em favor de sua proposição, o nobre autor, inicialmente afirma:

A proposta objeto deste Projeto de Lei tem por meta fazer valer o interesse público, quando propõe a gratuidade nos serviços de transportes públicos coletivo e alternativo do Distrito Federal com vistas ao atendimento dos cidadãos, em especial pais e crianças, quando da realização das campanhas de vacinação promovidas pelo



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



GDF, de maneira que os mesmos possam se locomover até o local de vacinação sem ter que pagar passagem nos veículos integrantes das frotas dos serviços supracitados.

Esclarece o ilustre parlamentar que, para ter direito ao benefício, será exigida a apresentação do cartão de vacinação do menor, bem como a identificação do acompanhante ao motorista do veículo, sendo que a gratuidade será concedida para apenas um acompanhante e dentro dos limites de cada Região Administrativa.

Para fundamentar a proposição, menciona e transcreve alguns dispositivos da Constituição Federal – CF, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, que prescrevem as obrigações dos governos e da sociedade brasileira na defesa dos direitos da criança. Os dispositivos transcritos são o *caput* art. 227 da C.F., o art. 7º do ECA e *caput* e o § 2º do art. 267 da LODF, nos quais se estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, à criança e ao adolescente, com prioridade, o direito à vida, à saúde e ao desenvolvimento em condições dignas de sobrevivência. Os demais fundamentos mencionados na justificação são de interesse da análise a ser levada a efeito pela Comissão de Constituição e Justiça.

Submetida à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, o projeto sob exame foi aprovado com uma emenda apresentada pelo relator, pela qual se inclui, ao art. 1º da proposição, o § 4º com a seguinte redação:

Art. 1º

.....

§ 4º A gratuidade será concedida no dia principal de cada campanha, em data a ser definida pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Segundo o relator na CESC, a sua emenda tem o objetivo de limitar o escopo da gratuidade, já que a proposição não deixa claro se a gratuidade ocorreria durante todo o período de duração da campanha ou apenas no chamado dia "D", que geralmente ocorre aos sábados, ressaltando o nobre parlamentar que "a gratuidade concedida durante toda a campanha poderia onerar em muito as empresas concessionárias de serviços de transporte público, as quais certamente iriam transferir os custos aos demais usuários", além de dificultar, por parte do condutor do veículo, o controle de todas as pessoas que, realmente, estariam se deslocando aos postos de vacinação ou somente em função de suas atividades normais.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao PL nº 888/2016 no âmbito desta comissão.

É o relatório.

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 Comissão de Economia, Orçamento



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa

Unidade de Economia e Finanças



e Finanças – 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 as relacionadas com “assuntos referentes ao sistema de viação e de transporte, salvo tarifas”.

Pelo § 2º do citado 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”.

Tomando por base o disposto no art. 1º, § 1º, *b*, de 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”, ressaltando-se, ainda, o disposto no § 2º que assevera:

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

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

1 - ADMISSIBILIDADE

Cabe observar, inicialmente, para efeito da análise de admissibilidade no âmbito da CEOF, que, na essência, a proposição tem por objetivo permitir que menores e seus acompanhantes possam viajar nos veículos do serviço de transporte público coletivo do Distrito Federal sem o pagamento de suas passagens, quando em deslocamentos para que esses menores sejam vacinados por ocasião das campanhas promovidas pelo Poder Público e que as viagens sejam feitas sem que esses usuários passem pelas catracas dos veículos, o que se depreende pela proposta de procedimento: identificação do acompanhante e apresentação da carteira de vacinação do menor, sem a necessidade ou possibilidade de se promover qualquer registro dessas viagens.

Dessa forma, pode-se inferir, pelo conteúdo do projeto de lei, ser a intenção que as operadoras assumam os prejuízos correspondentes à receita cessante relativa ao transporte dos passageiros citados sem a cobertura de suas passagens.

Esta interpretação foi justamente o que levou o relator da CESC a apresentar a emenda mencionada no item I – Relatório, deste Parecer, com o objetivo de limitar a concessão da gratuidade apenas ao chamado dia “D” de cada campanha de vacinação, que, via de regra, ocorre aos sábados. Na hipótese de se entender que a gratuidade deveria estender-se durante todo o período da campanha, a redução dos passageiros pagantes seria bem mais significativa e implicaria, ainda, maior perda de receita para o sistema e o agravamento da dificuldade de controle, dado que o benefício poderia vir a ser utilizado de forma indevida por um período maior, dado que a carteira de



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



vacinação da criança não tem fotografia e o motorista ou mesmo o cobrador, provavelmente, não estaria apto a analisar a carteira de vacinação e concluir se o benefício já teria ou não sido utilizado anteriormente.

Essa inferência de que as operadoras absorveriam a perda de receita, entretanto, não garante a admissibilidade da proposição. Isto porque o modelo de exploração atualmente adotado, por força dos contratos vigentes com as operadoras dos serviços de transporte público, a partir da licitação promovida pelo Distrito Federal em 2012, exigiria que fossem feitos ajustes nas tarifas técnicas com base nas quais as prestadoras dos serviços são remuneradas. Referidos ajustes decorreriam da redução do número de passageiros pagantes resultante da concessão do benefício da gratuidade de que se trata.

Essa realidade, em tese, está a demonstrar que os cofres públicos teriam que aumentar os recursos despendidos atualmente para a cobertura da diferença existente entre as tarifas técnicas constantes dos contratos e aquelas efetivamente pagas pelos usuários, já que, em alguma medida, o Poder Público haveria que assumir não só o ônus da preconizada gratuidade, mas também os reflexos da sua utilização indevida, ensejada pela concessão do benefício.

Com efeito, o Poder Público teria que promover o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com as empresas operadoras. Saliente-se que, até mesmo se o governo tomasse a difícil decisão de promover um aumento das tarifas pagas pelos demais usuários, os gastos correspondentes aos déficits aumentariam porque os subsídios correspondentes às gratuidades já concedidas, do que são exemplos os estudantes e os portadores de necessidades especiais, passariam a ser calculados com base em uma tarifa aumentada.

É, portanto, relevante para a análise desta comissão a dicção do art. 163, I, da Constituição Federal, estabelecendo que lei complementar disporia sobre finanças públicas. A Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", editada em cumprimento àquele dispositivo, ao, tratar da geração da despesa ou assunção de obrigação, diz o seguinte:

Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Os artigos 16 e 17, por sua vez, estabelecem:

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 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:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



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. *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.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquota, 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, saem 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 as criar ou aumentar.

Observa-se que o projeto de lei sob exame deixou de atender às exigências retro mencionadas relacionadas com a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, o que leva à conclusão pela inadmissibilidade de sua tramitação por inadequação orçamentária e financeira.

2 - MÉRITO

A inadmissibilidade do projeto de lei, na forma como demonstrada, dispensaria o avanço de nossa análise naquilo que diz respeito ao mérito da proposição. Todavia julgamos conveniente destacar alguns elementos vinculados à concessão do benefício de que se trata.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Se admissível e se convertida em lei, a proposição poderia ter um efeito adverso sobre o sistema de transporte nos dias "D" das campanhas, na hipótese de o projeto ser aprovado na forma da emenda do relator da CESC, ou durante todo o período da campanha, se, no Plenário, a aprovação do projeto viesse a dar-se na forma original ou se, posteriormente, como resultado de aprovação de alguma proposição que objetivasse a extensão do benefício durante todo o período da campanha de vacinação, o que parece ser a intenção do projeto de lei sob exame na sua forma original.

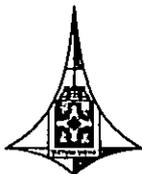
Com efeito, convém observar os seguintes reflexos sobre a operação:

- o aumento da demanda por viagens tanto dos menores como de seus acompanhantes, podendo dificultar tanto o embarque quanto o desembarque dos passageiros, dado que ambos deveriam ocorrer pela porta da frente, aumentando conseqüentemente o tempo de parada dos veículos nos pontos ao longo dos itinerários;
- a necessidade de os motoristas identificarem os acompanhantes e analisarem as carteiras de vacinação dos menores, o que, certamente, acarretaria um atraso na partida do veículo a cada ponto de parada;
- um acúmulo de passageiros na área que fica antes da roleta, no interior dos veículos, dificultando o deslocamento dos demais usuários até a sua transposição;
- uma possível necessidade de redimensionar a frequência das linhas, para garantir um atendimento mínimo com a conseqüente elevação dos custos totais dos serviços, decorrente ou do aumento da demanda ou do maior tempo das viagens que comprometesse a utilização mais racional da frota existente;
- uma irracionalidade, por parte dos beneficiários, na escolha das linhas que atenderiam aos seus desejos de viagens, na hipótese de o seu deslocamento poder ser feito, alternativamente, com a utilização de diferentes linhas.

Relativamente ao último reflexo retro mencionado, cabe salientar o quão danoso poderia ser para a racionalidade do dimensionamento da oferta, quando as linhas de ligação entre as diferentes regiões administrativas fossem utilizadas pelos preconizados beneficiários nos seus deslocamentos apenas no interior das próprias regiões administrativas, uma vez que, ao sair dessas localidades, os veículos, provavelmente, circulariam na condição de oferta ociosa ao longo de todo o trecho viário entre essas regiões. Essa irracionalidade de oferta constituiria mais um fator de elevação dos custos dos serviços.

Para eliminar a citada irracionalidade, caberia a apresentação de emenda para que o benefício fosse concedido para utilização apenas nas linhas circulares internas nas próprias cidades.

Esta providência, no entanto, revela-se inócua, dado que a inadmissibilidade da proposição constitui razão maior a obstar a continuidade de sua tramitação.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa

Unidade de Economia e Finanças



Finalmente, caberia mencionar a possibilidade de que fossem estudadas alternativas para a redução das dificuldades relacionadas com a condução dos menores até os postos de vacinação, com a adoção de medidas que levem as vacinas para mais próximo desses menores, mediante a utilização de equipes itinerantes de vacinação, quer em escolas da rede pública de ensino, quer em unidades móveis de vacinação. Uma ampla campanha de utilidade pública para divulgação do calendário de localização desses postos itinerantes garantirá, às famílias que não possam se deslocar às suas próprias custas, alternativas de vacinação de seus filhos, sem, obrigatoriamente, terem que se deslocar até os Postos de Saúde.

Neste particular, convém observar que não se está aqui a afirmar que a preocupação do nobre autor não é legítima, mas tão somente pedindo a atenção para o fato de que a solução apresentada para resolução do problema apontado teria repercussões negativas sobre o sistema de transporte público coletivo, lembrando que essa é também uma área de sensível interesse de toda a população do DF, notadamente dos usuários desses serviços.

Em face de todo o exposto e mesmo sem considerar os argumentos anteriormente expostos que conduziram à rejeição dessa matéria no seu mérito, não resta alternativa a não ser votar pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 888/2016 no âmbito desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, por inadequação orçamentária e financeira, com fundamento nas disposições do art. 64, II, "a", e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões,

Deputado

Presidente

Deputado **RAFAEL PRUDENTE**

Relator