



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



PARECER Nº 02 /2015 - CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o PROJETO DE LEI Nº 474/2011, que dispõe sobre a desoneração do pagamento pelo fornecimento de refeição às pessoas que especifica.

**Autora: Deputada ELIANA PEDROSA
Relator: Deputado WASNY DE ROURE**

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, para exame e parecer, o Projeto de Lei nº 474/2011, da autoria da ilustre Deputada Eliana Pedrosa, cujo objetivo encontra-se resumido na ementa acima reproduzida.

Pelo art. 1º da proposição, "Ficam desonerados do pagamento pelo fornecimento de refeição nos restaurantes comunitários integrantes dos programas sociais do Distrito Federal, as pessoas com invalidez permanente e aquelas com idade igual ou superior a sessenta anos".

Por sua vez, os arts. 2º e 3º constituem as cláusulas, respectivamente, de vigência da Lei (na data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação de sua proposição, a nobre autora, inicialmente, afirma que:

Os programas sociais do Distrito Federal têm dentre seus objetivos definir mecanismos de proteção às camadas mais carentes da população do Distrito Federal, criando mecanismos preventivos e de recuperação para coibir o abandono, a prostituição e a mendicância, bem como estimular a emancipação sustentada de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, combatendo a fome e a pobreza e promovendo a segurança alimentar e nutricional.

Na sequência, aduz que:

Esta proposta traduz-se dentre aquelas consideradas como ações afirmativas de inclusão social, na medida em que desonera da obrigação de pagamento pelo fornecimento de refeição nos restaurantes comunitários as camadas mais carentes consideradas como de maior grau de vulnerabilidade social e de risco pessoal, que são as pessoas idosas e com invalidez permanente.

Conclui a ilustre parlamentar que "dada a importância da matéria no campo da promoção social, esperamos vê-la aprovada pelos seus nobres pares".

Submetido à Comissão de Assuntos Sociais, o Projeto de Lei foi aprovado sem emendas.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



No prazo regimental, a proposição sob exame não recebeu emendas no âmbito da CEOF.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o que preceitua o art. 64, II, *a*, 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”. 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.

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 o § 2º do mesmo artigo que:

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.

Relativamente a admissibilidade, observa-se, pelo detalhamento feito sobre a proposição em exame, que a desoneração do pagamento das refeições de parte dos usuários dos restaurantes comunitários implica repercussão orçamentária e financeira, ao exigir o aumento dos valores dos subsídios governamentais não só para atendimento dos seus atuais usuários portadores de invalidez permanente ou idosos, que já arcam com o pagamento de R\$ 1,00 por refeição, mas para cobrir o aumento de despesas decorrentes do incremento da demanda que o benefício proposto pode gerar. Nesse último caso, a despesa/pessoa acrescida seria maior, pois corresponderia ao produto do valor total da refeição pela demanda adicional que o benefício viesse a gerar. Registre-se, ainda, que o aumento dessa demanda poderia até requerer a construção e instalação de novos restaurantes, requerendo, também por esse aspecto, a necessidade de realização de mais despesas públicas.

Verifica-se dessa forma que a proposição implica aumento de despesa, devendo por isto atender aos requisitos legais impostos a tal circunstância.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece regras a serem cumpridas na hipótese de aumento de despesas públicas, conforme disposto em seus arts. 15, 16 e 17:

2



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



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.

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 subseqüentes;

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.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser 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" 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 alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente conterá 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.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



Como a aprovação do PL geraria despesa obrigatória de caráter continuado, constata-se que o projeto de lei sob exame deixou de atender às exigências retro mencionadas, relacionadas com a geração de despesas, o que leva à conclusão sobre a inadmissibilidade de sua tramitação por inadequação orçamentária e financeira.

Em que pese o fato de que a demonstrada inadmissibilidade dispensa a necessidade de manifestação sobre o mérito da proposição, convém pedir a atenção para o fato de que a repercussão econômica e financeira de uma eventual concessão do benefício de que se trata poderia ir muito além dos valores envolvidos com o custo do fornecimento das refeições aos seus beneficiários!

Nesta oportunidade, cabe mencionar que a alínea *s* do inciso II do Art. 64 do RICLDF autoriza esta comissão a manifestar-se sobre o mérito de matérias relacionadas a transporte, ainda que, no caso do presente projeto, se trate de uma externalidade negativa da preconizada gratuidade das refeições.

Com efeito, a referida gratuidade, aliada ao já existente direito de utilização gratuita dos serviços de transportes públicos coletivos por parte dos mesmos beneficiários, implicaria um significativo e contínuo aumento da demanda por transporte público nos deslocamentos residência-restaurante comunitário-residência.

Essa realidade requereria um redimensionamento da oferta de viagens, principalmente por ônibus e metrô, com expressivas repercussões sobre os custos desses serviços e, conseqüentemente, sobre as tarifas dos passageiros pagantes.

Não se pode perder de vista, ainda, que a geração das viagens pelo motivo "refeição" poderia causar impacto negativo sobre o sistema viário, com o aumento dos níveis de congestionamento e dos tempos das viagens por todos os modos, pelos motivos "trabalho" e "escola", dos demais moradores do Distrito Federal.

Finalmente, cabe pedir a atenção para o fato de que a Lei nº 4.569, de 16 de maio de 2011, que *dispõe sobre a isenção do pagamento pelas refeições nos restaurantes comunitários do Distrito Federal às pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos*, teve a sua inconstitucionalidade declarada em 2013 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, conforme o Acórdão 656988, segundo o qual:

... A MATÉRIA DA LEI IMPUGNADA INSERE-SE NO ROL DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE EXECUTIVO LOCAL E O PROCESSO LEGISLATIVO FOI DE INICATIVA DE PARLAMENTAR, RAZÃO PELA QUAL A LEI DISTRITAL PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, MORMENTE POR TRAZER AUMENTO ORÇAMENTÁRIO SEM INDICAÇÃO DA CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO, O QUE VIOLA O ARTIGO 71, § 1º, V, E § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

Ora, enquanto a Lei nº 4.569/2011 pretendia a concessão do benefício de que se trata apenas para pessoas com mais de sessenta anos, a proposição sob exame alcançaria, ainda, as pessoas com invalidez permanente, podendo-se concluir, assim, que o Projeto de Lei 474/2011, mais benéfico, não teria melhor sorte do que a lei citada, promulgada pelo então Vice-Presidente da CLDF, após derrubada do veto aposto pelo então Chefe do Poder Executivo.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



Em face de todo o exposto e a despeito da boa intenção que moveu a nobre autora a apresentar a sua proposição, não nos resta opção, pelas razões mencionadas, a não ser a de votar pela INADMISSIBILIDADE do PL nº 474/2011 no âmbito desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, com fundamento nas disposições do art. 64, II, "a" e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente


Deputado WASNY DE ROURE
Relator