

PARECER 02 - CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA,
ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o
PROJETO DE LEI Nº 407/2011, que
*dispõe sobre o passe livre para os
acompanhantes de pacientes internados
em UTI da rede pública de saúde, no
sistema de transporte público coletivo
do Distrito Federal.*

AUTOR: Deputado Dr. Michel

RELATOR: Deputado Rafael Prudente

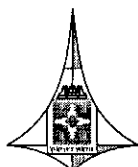
I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, para exame e parecer, o Projeto de Lei nº 407/2011, da autoria do Deputado Dr. Michel, cuja ementa encontra-se acima reproduzida.

O *caput* do art. 1º da proposição diz que “fica instituído o passe livre, nos serviços de transportes públicos coletivos do Distrito Federal, para os acompanhantes de pacientes internados em UTI da rede pública de Saúde”. Por sua vez, dispõem os §§ 1º e 2º que os pacientes devem ser menores de idade “acometidos de enfermidade, deficiência física ou mental” e que o passe livre será concedido exclusivamente para os residentes no Distrito Federal.

Os arts. 2º, 3º e 4º prestam-se a detalhar a concessão do benefício, ao estabelecer que: *i)* o passe livre deverá abranger o percurso de ida e volta entre a residência ou trabalho dos acompanhantes do paciente até a unidade de saúde onde ele se encontra internado, *ii)* não é permitido o aumento de tarifas de transporte urbano em decorrência dos custos que este benefício possa originar e *iii)* é vedada a comercialização do passe agora proposto.

Segundo o disposto no *caput do art. 5º*, “a expedição do passe livre tratado por esta Lei compete à Secretaria de Estado de Saúde, a requerimento dos acompanhantes do paciente quando da internação”, e, pelo parágrafo único do mesmo artigo, “fica o DFTRANS responsável junto à Secretaria de Estado de Saúde pela elaboração de projeto para operacionalização, distribuição e fiscalização do passe livre tratado por esta Lei”.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE



Por seu turno, estabelece o art. 6º que as despesas com a execução da lei ficarão por conta de dotações financeiras próprias do tesouro do Distrito Federal, consignada anualmente na Lei Orçamentária Anual.

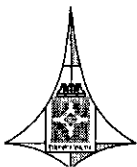
Finalmente, os arts. 7º e 8º constituem as cláusulas de vigência da Lei (na data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação, o nobre autor *i)* informa que a sua proposição tem por finalidade atender às reivindicações dos acompanhantes de pacientes internados em UTIs da rede pública de saúde, uma vez que as famílias não possuem condições financeiras suficientes para arcar com o custo das passagens; *ii)* afirma ser sabido que a maior parte dos pacientes da rede pública de saúde é constituída por pessoas carentes, que possuem renda insuficiente para custear todas as despesas básicas à sobrevivência humana; *iii)* menciona que o acometimento de enfermidade a um dos membros da família traz diversos problemas para os demais, tais como falta ao trabalho e gastos extras com passagem e alimentação no hospital; *iv)* defende que, no caso tratado pela sua proposição, uma forma de o Estado minimizar os problemas das famílias carentes é criar mecanismo que proporcione acessibilidade ao sistema público de saúde; *v)* menciona que a sua proposição encontra amparo no art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, que estabelece competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde; *vi)* reforça o seu argumento transcrevendo o disposto no inciso II do art. 204 da LODF, que diz ser a saúde um direito de todos e um dever do Estado, assegurado mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, para a sua promoção, prevenção, recuperação e reabilitação, e, finalmente, conclui com o pedido de apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação do seu projeto de lei.

Submetido à análise da Comissão de Educação e Saúde – CES, o projeto foi APROVADO na forma de Substitutivo apresentado pela Relatora, Deputada Rejane Pitanga, sob o argumento de que ele “procura manter o intento do autor da proposição; limita o benefício àqueles que dele realmente necessitam, aumentando a probabilidade de sua admissibilidade no âmbito da CEOF e de eficácia no alcance de seu objetivo; prevê a regulamentação da lei pelo Poder Executivo, além de corrigir impropriedade, cuja análise, da competência da CCJ, poderia, ao longo da tramitação nesta Casa Legislativa, requerer nova emenda”.

Não foram oferecidas emendas 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 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”.

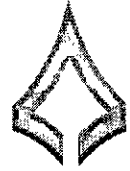
Tomando por base o disposto no art. 1º, § 1º, b, de Norma interna da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, entende-se como “adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”, ressaltando o § 2º 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.

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

Observe-se inicialmente que, conforme detalhamento feito no item RELATÓRIO do presente documento, a proposição, quer na sua forma original, quer na forma do Substitutivo aprovado na CES, cuida da cobertura dos custos de transporte de acompanhante de menor internado em UTI da rede pública de saúde do DF.

Levando em conta o disposto tanto no art. 6º da proposição em sua forma original, como no art. 3º do Substitutivo da CES, em que se prevê que “as despesas decorrentes da aplicação da lei correrão à conta das dotações financeiras próprias do Tesouro do Distrito Federal, consignadas anualmente na Lei Orçamentária Anual”, combinado com o disposto no § 2º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelece que “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”, tem-se que a expansão do direito preconizado representaria aumento de despesas públicas, constituindo, assim, aspecto relevante da análise de competência desta comissão.

1 - ADMISSIBILIDADE

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece regras a serem cumpridas na hipótese de aumento de despesas públicas, conforme disposto em seu art. 15:

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 referidos artigos assim 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 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.

(...)

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. (grifo nosso).

....

Observa-se que, da implementação da proposta constante do projeto de lei sob exame, decorreria aumento de despesa de execução por período superior a dois exercícios. O projeto deveria, portanto, ter atendido ao disposto no art. 17 da LRF, o que, não havendo sido observado, 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, dispensa o avanço de nossa análise naquilo que diz respeito ao mérito da proposição, mérito esse já caracterizado na manifestação do voto da Comissão de Educação e Saúde.

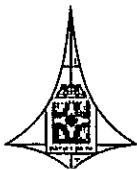
A propósito da conclusão pela inadmissibilidade de tramitação de proposição em que se caracteriza a existência de mérito, consideramos oportuno transcrever trecho da Nota Técnica nº 05/2009, da lavra do Consultor de orçamento e fiscalização financeira, EBER ZOEHLER SANTA HELENA, lotado na Coordenação de Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados, cujo argumento é válido também no âmbito do Distrito Federal:

O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados possui peculiaridades que o distinguem dos demais procedimentos presentes no processo legislativo como a apreciação de proposições legislativas sob a ótica do mérito.

Inicialmente, cabe ressaltar os estreitos limites aos quais se submete tal exame. Ao contrário de sua compatibilidade e adequação, o mérito do pleito externado na proposição vê-se balizado tenuemente por sua oportunidade e conveniência, passíveis de compreensão elástica em razão de seu elevado grau de discricionariedade, no qual cabe ao legislador-relato aquilatar e construir argumentativamente o convencimento de seus pares para o parecer proposto.

Todavia, se a proposição implicar direta ou indiretamente no equilíbrio fiscal público, resultante da redução de suas receitas ou aumento de suas despesas, presunção juris tantum firmada pela Presidência da Casa quando da distribuição para a Comissão de Finanças e Tributação, deverá ser verificado o pressuposto de sua adequação em termos dos meios para a realização dos fins contemplados na proposição.

Reconheça-se quão difícil é a tarefa do legislador negativo presente no exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira da legislação permanente em tramitação pois, ainda que se extraia relevante mérito da proposição, por si só tal não gera os recursos necessários para viabilizá-la no universo limitado dos recursos públicos, onde pleitos dos mais variados matizes concorrem por suas fontes de financiamento.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE



Deve o relator de adequação abstrair os fins almejados pela proposição e voltar-se exclusivamente aos meios orçamentários e financeiros veiculados pela futura norma para sua concretização. Essa dificuldade se faz presente diuturnamente quando dos trabalhos de elaboração e apreciação de pareceres de compatibilidade e adequação, ao na busca da separação entre os fins e os meios, tarefa ingrata, mas inafastável, na busca permanente do equilíbrio fiscal.

Em face de todo o exposto e em que pesem a boa intenção que moveu o ilustre legislador ao apresentar a sua proposição e a análise de mérito que motivou a sua aprovação na CES, não nos resta alternativa que não seja a de votar pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 407/11, no âmbito desta CEOF, por inadequação orçamentária e financeira, com fundamento nas disposições do art. 64, II, "a" e "s", e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA

Presidente


Deputado RAFAEL PRUDENTE

Relator