

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Economia e Finanças - UEF



PARECER Nº 02-CEOF/2015

Da **COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 324/2011**, que altera a **Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010**, que *'dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo'*.

Autora: Deputada LUZIA DE PAULA

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 324/2011, da autoria da Ilustre Deputada Luzia de Paula, cujo objetivo é estender, "aos pais ou responsável legal pela condução de criança com idade entre zero e cinco anos a creche ou a estabelecimento de ensino de pré-escola conveniado ou pertencente a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal", o direito à gratuidade nas linhas do serviço básico de transporte público coletivo de passageiros que sirvam a esses estabelecimentos, inclusive quando operados por micro-ônibus, metrô e veículo leve sobre trilhos ou pneus.

Referida extensão se daria, conforme prevê o art. 1º da proposição, mediante o acréscimo do inciso III ao § 5º do art. 1º da Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, que *"dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo"*, o qual teria a seguinte redação:

Art. 1º (...)

(...)

§ 5º

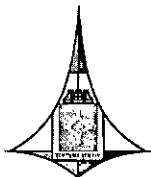
(...)

III – pais ou responsável legal pela condução de criança com idade entre zero e cinco anos a creche ou a estabelecimento de ensino de pré-escola conveniado ou pertencente a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Os arts. 2º e 3º da proposição constituem, respectivamente, as convencionais cláusulas de vigência da lei (data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

A nobre autora apresenta em favor de sua proposição vasta argumentação, iniciada com a informação de que:

O presente Projeto de Lei tem por objetivo fazer justiça às crianças que frequentam creches ou estabelecimentos de ensino de pré-escola, os quais devem



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Economia e Finanças - UEF



ser tratados com muito mais zelo e responsabilidade por parte do Poder Público, no que diz respeito ao direito ao passe livre estudantil extensivo aos seus pais ou responsável legal pela sua condução aos locais ora mencionados, visto as necessidades prementes enfrentadas por suas famílias, especialmente as de baixa renda, em assegurar educação e o sustento de seus filhos.

Na sequência, afirma que se deve levar em conta o art. 208, IV, da Constituição Federal, que prevê, como dever do Estado, a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Segundo a autora, "o transporte é de extrema importância para a obtenção desse acesso", porque crianças situadas nessa faixa etária não se locomovem sem o acompanhamento de pessoa adulta.

E continua ela, dizendo que "nesse sentido a Lei Orgânica do Distrito Federal não deixa qualquer dúvida quanto à responsabilidade do Poder Público em possibilitar o acesso de crianças entre zero e seis anos de idade a creche e a pré-escola", transcrevendo na sequência, com grifos, os arts. 223 e 224:

Art. 223. O Distrito Federal garantirá atendimento em creches e pré-escolas a crianças de zero a seis anos de idade, na forma da lei.

§ 1º O Poder Público garantirá atendimento, em creches e pré-escolas a crianças de zero a seis anos de idade, na forma da lei.

§ 1º O Poder Público garantirá atendimento, em creche comum, a crianças portadoras de deficiência, oferecendo recursos e serviços especializados de educação e reabilitação.

§ 2º O sistema de creches e pré-escolas será custeado pelo Poder Público, mediante dotação orçamentária própria, nos termos da lei.

Art. 224. O Poder Público assegurará condições de suporte ao acesso e permanência do aluno na pré-escola e no ensino fundamental e médio, mediante ação integrada dos órgãos governamentais que garanta transporte, material didático, alimentação e assistência à saúde.

Dando continuidade à sua justificção, a ilustre parlamentar transcreve o art. 11, incisos V e VI, da Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, pois o dispositivo trata das incumbências dos Municípios nos seguintes termos:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

.....

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Concluindo a sua argumentação, a autora diz que "não podemos nos esquecer de que ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas a Estados e Municípios"; defende a necessidade de se levar em conta que a Lei nº 4.371, de 23 de julho de 2009 ("a verdadeira Lei do Passe Livre"), teve origem em projeto de



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



lei de autoria de parlamentar e roga a seus nobres pares o apoio para a aprovação do presente projeto de lei.

A proposição foi aprovada na Comissão de Assuntos Sociais – CAS, em 10/08/2011, com uma emenda aditiva, visando apontar a fonte que custeará o passe livre e assegurar a legalidade à gratuidade proposta no Projeto de Lei nº 324/2011, mediante o acréscimo de artigo, com a seguinte redação:

Art. 2º A gratuidade concedida (passe livre) aos pais ou responsável legal pela condução de criança com idade entre zero e cinco anos a creche ou a estabelecimento de ensino de pré-escola conveniado ou pertencente à Rede Pública de Ensino do Distrito Federal será custeada na forma prevista no art. 2º da Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010.

No prazo regimental, o projeto de lei 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 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.*

Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, subscrito por um oitavo dos Deputados.

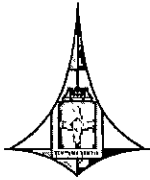
No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

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

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

II.1 - ADMISSIBILIDADE

Relativamente ao aspecto da admissibilidade, observa-se que a proposição em exame, pretende assegurar a gratuidade no transporte público coletivo a mais um grupo de beneficiários, quais sejam, aos pais ou responsável legal pela condução de criança com idade entre zero e cinco anos a creche ou a estabelecimento de ensino de pré-escola conveniado ou pertencente a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



De conformidade, ainda, com a emenda aditiva aprovada pela CAS, as despesas com a concessão da gratuidade proposta serão integralmente custeadas na forma prevista no art. 2º da Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, *in verbis*:

Art. 2º *A gratuidade concedida por esta Lei será custeada integralmente pelo Distrito Federal, por intermédio da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, que destinará recursos específicos para tal finalidade. (Caput com a redação da Lei nº 4.583, de 7/7/2011.)¹*

A citada emenda visa atender ao seguinte dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF:

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**. (grifos editados)*

A LODF determina, portanto, que as concessões de gratuidades devem, necessariamente, indicar de onde virão os recursos para garantir tal despesa. Entretanto, a Emenda apresentada na CAS meramente designa uma **unidade gestora** do orçamento distrital onde deverão ser alocados os recursos para execução da gratuidade decorrente do projeto em análise.

Ademais, para a criação de despesas, deve-se atender as seguintes regras da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

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 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.

.....

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**.*

¹ **Texto original:** **Art. 2º** *A gratuidade concedida por esta Lei será custeada integralmente pelo Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que destinará recursos específicos para tal finalidade.*

Texto alterado: **Art. 2º** *A gratuidade concedida por esta Lei será custeada da seguinte forma: (Caput e incisos com a redação da Lei nº 4.494, de 30/7/2010.)*

I – um terço da passagem será pago pelo Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda;

II – dois terços da passagem serão arcados pelo Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF ou pelo Metrô, sem aumento de tarifa, na forma da legislação anterior a esta Lei.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



§ 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. (grifos editados)

Observa-se, de pronto, que o projeto de lei sob exame, que gera obrigação legal de sua execução de despesa por um período superior a dois exercícios (despesa corrente), deixou de atender às exigências do art. 17 da LRF, o que leva à conclusão sobre a sua inadequação orçamentária e financeira e, conseqüentemente, a sua inadmissibilidade.

II.2. MÉRITO

A inadmissibilidade do projeto de lei, na forma como demonstrada, torna desnecessário o avanço de nossa análise naquilo que diz respeito ao seu mérito.

No entanto, vale tão somente registrar o fato de que os deslocamentos gratuitos a que cada pai, mãe ou responsável teria direito deveriam ser diariamente em número maior que os individuais dos demais estudantes, dado que esses acompanhantes não ficariam aguardando as crianças durante o seu período de permanência nas creches e pré-escolas, mas provavelmente demandariam o dobro de viagens (duas para levar a criança até a creche ou pré-escola e duas para buscá-la). Este fato teria o potencial de aumentar o valor do gasto público com o subsídio ao estudante, em uma proporção maior do que a simples entrada de um estudante que não requeira acompanhante.

Destaque-se, ainda, que, a gratuidade proposta poderia fomentar a prática de matricular as crianças sem a preocupação com a distância entre a sua residência e a escola, o que poderia caracterizar uma irracionalidade no uso dos transportes públicos, além, é claro, de agravar, ainda mais, a dificuldade de controlar o uso do benefício para a finalidade a que se destina, de forma a reduzir o gasto de recursos públicos.

Em face de todo o exposto e em que pese a boa intenção que moveu a ilustre legisladora ao apresentar a sua proposição, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 324/2011**, 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 WASNY DE ROURE
Relator