

# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Economia e Finanças



PARECER Nº *02*...../2016 - *CEOF*

**Da COMISSÃO DE ECONOMIA,  
ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o  
PROJETO DE LEI Nº 311/2011, que *Dispõe  
sobre o PASSE SAÚDE no Sistema de  
Transporte Público Coletivo do Distrito  
Federal e dá outras providências*”.**

**AUTOR: Dep. DR. MICHEL**

**RELATOR: Dep. WASNY DE ROURE**

## **I – RELATÓRIO**

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, para exame e parecer, o Projeto de Lei-PL nº 311/2011, da autoria do Deputado Dr. Michel, cuja ementa se encontra acima reproduzida.

Pelo *caput* do art. 1º da proposição, fica instituído o passe saúde para pacientes da rede pública de saúde, nos serviços de transportes público coletivo do Distrito Federal, esclarecendo os §§ 1º a 3º que o benefício, a ser concedido exclusivamente a moradores do DF, será garantido aos pacientes da rede pública de saúde para consultas, exames ou qualquer outro procedimento médico que não puderem ser atendidos nas unidades de saúde situadas nas Regiões Administrativas em que residem e aos seus acompanhantes quando os pacientes forem idosos, menores de idade, acometidos de enfermidades ou deficiências físicas ou mentais.

Dispõe, por seu turno, o *caput* do art. 2º que o passe saúde deverá abranger o trajeto de ida e volta entre a residência ou trabalho do paciente e acompanhante até a unidade de saúde onde se realizará o atendimento previsto no art. 1º, prevendo o parágrafo único que a sua gratuidade deverá ser integralmente custeada pelo Governo do Distrito Federal.

Os arts. 3º e 4º estabelecem que, em nenhuma hipótese, será autorizado o aumento de tarifa de transporte urbano em decorrência dos custos que o benefício possa originar e que é vedada a comercialização do passe saúde.

Segundo o art. 5º da proposição, a expedição do passe saúde compete à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal-SES, a requerimento do paciente quando da marcação do procedimento por essa Secretaria, ficando a DFTRANS responsável, junto com a SES, pela elaboração de projeto para operacionalização, distribuição e fiscalização do benefício.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Economia e Finanças



Reforça o art. 6º da proposição que as despesas com a execução desta lei ficarão por conta de dotações financeiras (sic) próprias do Tesouro do Distrito Federal, consignadas anualmente na lei orçamentária.

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

Na justificação, o ilustre autor apresenta vasta argumentação em favor de sua proposição, cujos excertos considerados importantes para a análise de mérito por parte desta Comissão são transcritos a seguir:

*Os pacientes dos hospitais públicos e centros de saúde sofrem com a falta de estrutura das unidades de saúde pública do Distrito Federal, sendo submetidos a uma burocracia ineficiente quando necessitam marcar consultas, exames ou outros procedimentos médicos. Os pacientes, além de esperar longos períodos para a marcação de consultas ou exames, muitas vezes precisam deslocar-se para outras regiões administrativas por falta de médicos ou de equipamentos para a realização dos exames.*

*A população mais humilde muitas vezes não pode arcar com os custos de locomoção para o local onde o procedimento é marcado, o que traz grandes transtornos e dificulta o acesso dessas pessoas ao tratamento de saúde que elas necessitam. Não é justo que por uma falha da administração pública, por não possuir profissionais de saúde suficientes ou equipamentos necessários, que a população não obtenha o tratamento de saúde que precisa.*

.....

A Portaria – GMD nº 24, de 24/2/15 determinou a retomada de tramitação do projeto em comento.

Já a Portaria GMD nº 86, de 31/3/15, determinou o desapensamento da proposição em análise, visto que o PL nº 460/2007 já estava em tramitação havia mais de duas legislaturas.

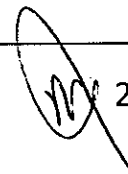
Submetida à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, o projeto foi aprovado sem emendas na Reunião Ordinária realizada em 03/06/15.

No prazo regimental não foram apresentadas 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 CEOF compete analisar a admissibilidade das proposições quanto à sua adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito de matérias, entre elas, 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

 2



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Economia e Finanças



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.*

Ora, conforme disposto nos arts. 2º (parágrafo único) e 6º da proposição em tela, prevê-se a cobertura integral pelo Distrito Federal das despesas da concessão da gratuidade de que se trata. Entre essas despesas, não se podem desprezar aquelas que adviriam, ainda, dos necessários espaços físicos, instalações e pessoal para promover a distribuição e o controle do benefício.

Esta realidade demonstra que o preconizado aumento do número de beneficiários já alcançados por gratuidades no sistema de transporte público coletivo, mormente nesse caso em que se requereria diferente forma de distribuição, significaria aumento de despesas públicas de execução contínua, por mais de dois exercícios, devendo, então, atender aos requisitos legais impostos a tal circunstância.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece regras a serem cumpridas, conforme disposto em seus arts. 15, 16 e 17 transcritos a seguir com grifos deste relator:

**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.**

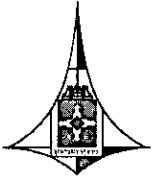
**Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

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

**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;**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Economia e Finanças



*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 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.**

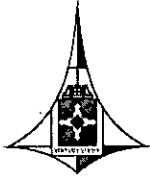
**§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

Como a aprovação do projeto de lei sob exame geraria despesa obrigatória de caráter continuado e a proposição não atendeu às exigências retro mencionadas, relacionadas com a geração de despesas, conclui-se por sua **inadmissibilidade** por inadequação orçamentária e financeira.

A referida inadmissibilidade dispensa a necessidade de manifestação desta comissão quanto ao seu mérito.

No entanto, considera-se oportuno chamar a atenção para o fato da impossibilidade de operacionalização da concessão do benefício, sem que se incorra em significativa evasão de recursos públicos dada a dificuldade de controle sobre a distribuição, o uso desse direito e os repasses às prestadoras dos serviços, o que redundaria em sobrecarga aos cofres públicos e, de resto, à sociedade como um todo com o subsídio correspondente.

Ora, não restam dúvidas quanto à importância de se proporcionar o transporte para melhorar as condições de acesso aos atendimentos na rede pública de saúde, principalmente quando se trata de pacientes que, para tanto, enfrentam dificuldades financeiras, mormente quando são obrigados a buscar atendimento em locais distantes



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Economia e Finanças



de suas residências. No entanto, considerando-se a distância existente entre as unidades de saúde e a residência do paciente, muitas vezes, são necessários deslocamentos maiores dentro de uma mesma região administrativa do que propriamente aqueles realizados para outra região administrativa.

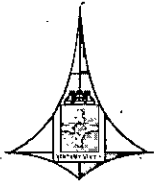
Assim, a definição do critério de distribuição dos passes relacionada com o local de origem e de destino das viagens necessárias constituiria uma primeira dificuldade a ser vencida no processo de credenciamento, o que poderia gerar indesejáveis conflitos entre o servidor responsável pela distribuição dos passes e os pacientes que os reivindicassem. Nessas circunstâncias, o ambiente já normalmente tenso, pela dificuldade de se conseguir marcar as consultas, exames e procedimentos, poderia se agravar, o que, sem dúvida, deve ser evitado.

Ademais, registre-se que, na hipótese de que a distribuição dos passes ocorrer no mesmo local de atendimento, o paciente provavelmente reivindicaria quantidade de passes em número suficiente também para compensá-lo do custo de suas viagens de ida e volta para buscar os passes no local de distribuição, caso contrário, estaria caracterizada para ele uma irracionalidade nos seus gastos. Da mesma forma, na hipótese de o acompanhante não residir no mesmo endereço do paciente, poderia ainda haver o entendimento de que o passe livre deveria cobrir a sua viagem de deslocamento de sua residência até a do paciente para busca-lo. Assim, com as situações referidas e outras que viessem a se revelar quando da implementação da lei, a expectativa é que cresceriam significativamente o número dos referidos passes e, conseqüentemente, as despesas públicas correspondentes.

Convém pedir a atenção para mais um fato a dificultar a operacionalização do benefício. Trata-se do grande potencial de evasão de recursos públicos. Com efeito, não se pode perder de vista a dificuldade de controle que garantisse a utilização das credenciais apenas pelo detentor do benefício e não por terceiros a quem fossem indevidamente repassadas, gratuitamente ou mediante pagamento.

Um agravante do potencial de fraude na concessão e no uso do benefício é o fato de que, dificilmente, haveria segurança na documentação que pudesse garantir a lisura das distribuições feitas, quer por parte dos agentes públicos ou privados ou mesmo dos beneficiários envolvidos nas várias etapas do processo que vai, desde o credenciamento dos candidatos ao benefício, até o pagamento dos valores a eles correspondentes às empresas operadoras que houvessem prestado os serviços de transporte.

Mesmo que a indesejável burocracia fosse imensa e demandasse espaço para o arquivo do histórico de distribuição de cada passe a todos os beneficiários (de número variável ao longo do tempo), segundo as diferentes regiões administrativas, a unidade de saúde de atendimento, a frequência no uso do benefício, os reais comprovantes de residência apresentados (do paciente e do acompanhante), os agentes autorizados a promover as distribuições em cada localidade, os responsáveis pela fiscalização etc, não é difícil antever significativa evasão de recursos públicos, embora não se possa quantificar a sua magnitude.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Economia e Finanças



Ora, pelos fatos mencionados, e muitos outros que poderiam ser elencados a partir de um exercício de simulação de tantas situações que propiciam fraudes, entende-se que os recursos destinados na implementação do benefício preconizado pelo projeto de lei sob exame, sem a certeza de que seriam realmente dirigidos àqueles beneficiários alvos da atenção do nobre autor, poderiam ser utilizados em outras demandas consideradas prioritárias pela sociedade do Distrito Federal, como aquelas relacionadas aos próprios serviços de saúde da Rede Pública do Distrito Federal.

Com efeito, a aplicação ineficiente dos escassos recursos públicos ou desguarnece ainda mais o atendimento de demandas sociais prioritárias ou pressiona o aumento da já elevada carga tributária, o que torna desafiadoras as discussões e as tomadas de decisão dessa natureza.

Essa realidade torna evidente não ser conveniente o estabelecimento, mediante lei, da obrigatoriedade de o Distrito Federal custear o benefício, sem ao menos conhecer as dificuldades operacionais inerentes à sua concessão e a magnitude das despesas correspondentes.

Nessas circunstâncias, melhor seria o Poder Executivo, de moto próprio ou mediante Indicação desta Casa Legislativa, promover uma experiência piloto, em uma área experimental do DF, sem o compromisso da sua continuidade na hipótese de a realidade não se demonstrar positiva em todos os aspectos envolvidos, situação em que a retirada do benefício não traria reação por parte da população, o que possivelmente ocorreria no caso de o benefício ser concedido por força de lei.

Em face de todo o exposto e apesar da boa intenção que moveu o nobre autor a apresentar a sua proposição, não nos resta opção, pelas razões mencionadas e mesmo sem considerar a análise de mérito levada a efeito no presente parecer, que não seja a de votar, no âmbito da CEOF e com fundamento nas disposições do art. 64, II, *a* e *s*, e § 2º, do RICLDF, pela INADMISSIBILIDADE do PL nº 311/2011.

Sala das Comissões,

**Deputado AGACIEL MAIA**  
*Presidente*

  
**Deputado WASNY DE ROURE**  
*Relator*