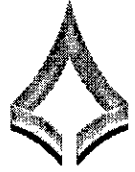




CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



PARECER Nº 01/2017-CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o Projeto de Lei nº 1253, de 2016, que *Estabelece critérios preferenciais para execução de obras em vias e rodovias sob responsabilidade do Distrito Federal.*

Autor: Deputado DELMASSO
Relator: Deputado RAFAEL PRUDENTE

I - RELATÓRIO

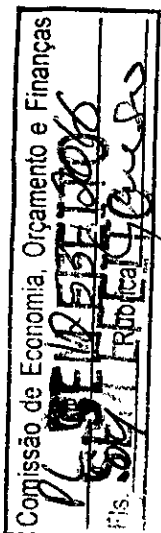
Encontra-se nesta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF a proposição em epígrafe, cujo objetivo é resumido na ementa acima reproduzida.

Cuida o *caput* do art. 1º da proposição de que as obras de duplicação, recapeamento asfáltico, saneamento e infraestrutura nas vias e rodovias do Distrito Federal devem ser executadas preferencialmente no período noturno e em dias úteis (sic), enquanto que o seu parágrafo único estabelece que a obrigatoriedade referida neste artigo se estende a serviços de reparos, melhoria, ampliação, duplicação, saneamento e infraestrutura.

Versa, por sua vez, o *caput* do art. 2º que, com o fim de a realização das referidas obras coincidir com os períodos indicados no artigo anterior, deverá haver padronização na execução desses serviços, no calendário de cada exercício, e, o parágrafo único do mesmo artigo, que a padronização a que se refere o *caput* consiste no agendamento da execução de obras nas condições a serem fixadas em regulamento.

Os arts. 3º e 4º, por seu turno, estabelecem, respectivamente, que, no caso de força maior, calamidade pública ou grave acidente, poderão ser realizadas as intervenções nas vias e rodovias objeto da Lei para sanar eventual dano iminente e que o contrato relativo a cada uma das obras deverá conter cláusula expressa sobre o disposto nesta Lei, bem como as sanções civis e administrativas cabíveis aos responsáveis solidários pela execução dos serviços, em caso de descumprimento.

Dispõe o art. 5º que a empresa responsável pela execução da obra deverá, por meio de placas e avisos de fácil visualização, informar aos usuários das vias e rodovias em questão que os serviços realizados nos canteiros somente são interrompidos nos períodos não indicados no art. 1º.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Finalmente, os arts. 6º e 7º constituem as convencionais cláusulas de vigência da lei (na data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação, e antes de conclamar os nobres Deputados para aprovarem a sua proposição, o ilustre autor apresenta, em favor dela, ampla argumentação cuja íntegra julgamos conveniente reproduzir, o que fazemos a seguir:

A presente proposição tem por finalidade determinar que as obras em vias e rodovias sob responsabilidade do Distrito Federal sejam realizadas preferencialmente no período noturno em dias úteis (SIC), com o objetivo de causar menos transtornos aos usuários, bem como proporcionar uma maior velocidade de execução das obras.

A proposta vem ao encontro das reivindicações dos usuários das estradas de rodagem do nosso Distrito Federal.

Além disso, muitas vezes o poder público decide executar obras e intervenções nas vias e rodovias, tornando a viagem e a vida dos usuários um verdadeiro suplício. As pessoas enfrentam trechos de trânsito lento devido ao estreitamento das pistas.

Desse modo, urge compatibilizar a execução de obras com período de menor tráfego, não somente para atender as queixas dos usuários das vias e rodovias, mas sobretudo para facilitar os serviços dos trabalhadores e a movimentação dos tratores, guindastes e betoneiras nos canteiros de obras.

Ademais, a medida contida na proposição propiciará mais segurança, evitando acidentes com veículos, e beneficiará os usuários de nossas estradas e os trabalhadores da construção, que são o alicerce do desenvolvimento do País.

Por fim, informo que a matéria discutida nesta proposição está em análise na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, bem como cumpre informar que já existe legislação aprovada em alguns municípios mineiros.

No período regimental, no âmbito da CEOF, não foram apresentadas emendas ao projeto.

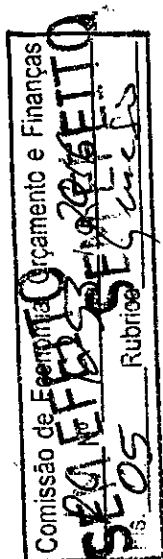
É o relatório.

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, compete à CEOF analisar a admissibilidade das proposições quanto à sua adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito de matérias, entre outras, a “adequação orçamentária e financeira” e os “assuntos relativos ao sistema de viação e transporte, salvo tarifa”.

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





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



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.

I – ADMISSIBILIDADE

Observe-se inicialmente que houve por parte desta relatoria o entendimento de que foi equivocada a referência feita a "dias úteis", tanto no caput do art. 1º da proposição quanto no primeiro parágrafo da sua justificação, enquanto que o mais adequado teria sido a utilização da expressão "dias não úteis". Esta interpretação é justificada pelo fato de que, nos dias não úteis, o sistema viário é menos solicitado, condição em que as obras causariam menos incômodos, pelo que, na intenção dos autores as obras deveriam ocorrer preferencialmente nesses dias não úteis. É sob esse entendimento que se analisa a matéria.

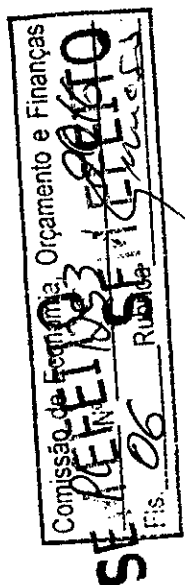
Cumprir observar, nesta oportunidade, que o simples estabelecimento dos critérios de que trata a proposição, por si só, não implicaria o aumento de despesas para os cofres públicos do Distrito Federal, o que deveria conduzir à conclusão pela admissibilidade do Projeto de Lei sob exame.

No entanto, o que se tem como certo é que a imposição de que as obras de duplicação, recapeamento asfáltico, saneamento e infraestrutura nas vias e rodovias do Distrito Federal se deem no período noturno e em dias não úteis teria uma implicação nos custos das obras, tornando mais elevados os orçamentos e conseqüentemente os valores dos contratos.

Com efeito, deve-se ter em vista que expressiva parte dos custos de construção dessa natureza diz respeito à mobilização de maquinário pesado. A sua ociosidade no período diurno representaria significativa perda de sua utilização, com o conseqüente comprometimento de um rateio mais racional dos custos fixos de capital, relacionados com a depreciação dos equipamentos e a remuneração dos recursos com eles mobilizado.

Registre-se, ainda, que os custos com a mão-de-obra seriam também mais elevados, levando-se em conta não só a obrigatoriedade de pagamento de adicional noturno, mas também o fato de que, no período da noite, há uma baixa no ritmo dos trabalhos, o que implicaria, considerado somente este aspecto, um acréscimo na quantidade de dias trabalhados.

Essa realidade deixa clara a repercussão que teria a implementação da proposta sobre os dispêndios dos cofres públicos do Distrito Federal para a realização de obras em seu sistema viário, quer quando executa diretamente essa tarefa





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



utilizando a estrutura de equipamento e pessoal públicos, quer quando a contrata com a iniciativa privada. Por essa razão, caracteriza-se a expectativa de aumento de despesas e, conseqüentemente, a necessidade de atendimento aos requisitos legais impostos a tais circunstâncias.

Convém, neste ponto, observar que o aumento das despesas decorrentes da edição de lei a partir da proposição sob exame poderia ser enquadrado como de duas categorias distintas: uma delas poderia ser classificada como despesas correntes, relativas às obras de simples manutenção como é o caso, por exemplo, de recapeamento asfáltico e serviços de reparo como as operações "tapa buracos" e pinturas relativas a sinalização horizontal etc; outras já se classificariam como despesas de capital.

Referida afirmação tem amparo no disposto no art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64, segundo o qual as despesas correntes, quando destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, são denominadas despesas de custeio (§ 1º) e as despesas de capital, quando destinadas ao planejamento e à execução de obras, classificam-se como investimentos (§ 4º).

Assim, no que se refere às despesas de capital, tem-se que a Lei nº 5602, de 30 de dezembro de 2015 que *Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2016-2019*, estabelece em seu art. 2º que a alocação de recursos e a implementação e gestão das políticas públicas serão orientadas por objetivos estratégicos, entre eles, objeto do inciso XLI, o de assegurar o equilíbrio fiscal para garantir a capacidade de investimento do Governo.

Ora, considerando-se que no PPA se preveem as metas anuais das obras a serem realizadas pelo DF, tem-se que, certamente, a incorporação, ao ordenamento jurídico, de uma regra que impactasse significativamente os valores das obras teria influência negativa no planejamento orçamentário, tornando inviável o atingimento de diversas metas estabelecidas.

Dessa forma, quando analisada a proposição quanto ao aumento de despesas de capital, resta demonstrada a sua inadmissibilidade, caracterizada pela incompatibilidade com o PPA, por comprometer o alcance das metas nele estabelecidas para a realização de obras públicas.

Relativamente ao aumento de despesas correntes anteriormente citadas, releva destacar o disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências" e que, 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 arts. 16 e 17, por sua vez, estabelecem:

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
REFERÊNCIA Nº 2016
SF 07 Rubrica

4



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



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;

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.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

.....

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.

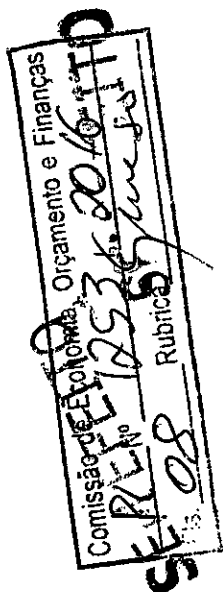
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o "caput" deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

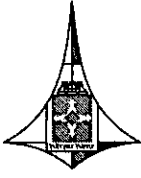
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

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

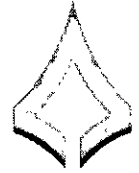
.....





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Assim, a aprovação do PL, ao acarretar aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, deveria observar a exigência constante do § 1º do art. 17 da LRF e, ao gerar aumento de despesa de capital, deveria ser compatível com o PPA. Como o projeto de lei sob exame não cumpre com os requisitos mencionadas, conclui-se pela sua **inadmissibilidade** por inadequação orçamentária e financeira.

II. 2 – MÉRITO

Em que pese a realidade de a demonstrada inadmissibilidade dispensar a necessidade de manifestação sobre o mérito da proposição, convém pedir atenção para o fato de que, além da esperada repercussão econômica e financeira que adviria da realização de obras no sistema viário apenas no período noturno durante os dias úteis e no período diurno só nos dias não úteis, haveria outras repercussões sobre os usuários das vias e rodovias afetadas, o que torna oportuna a manifestação desta comissão, em conformidade com o disposto na alínea s do inciso II do Art. 64 do RICLDF

Assim, leve-se em conta que o mérito de uma proposição pode ser avaliado pelas repercussões, positivas ou negativas, que a sua aprovação teria sobre a comunidade por ela afetada. No caso do projeto de lei sob exame, cabe-nos observar que a referida avaliação deverá, inicialmente, contrapor o benefício do estabelecimento, em lei, dos preconizados critérios preferenciais para a execução de obras em vias e rodovias sob a responsabilidade do Distrito Federal com outros desdobramentos que deles poderiam advir.

Ora, se, por um lado, a redução dos impactos negativos sobre os citados usuários com a realização de obras apenas nos períodos em que preferencialmente fosse admitida pudesse trazer-lhes benefícios no sentido de não atrasar os seus deslocamentos diários, não se pode, por outro, desprezar o fato de que o período de obras se estenderia em relação ao que normalmente seria possível, constituindo uma relativa demora no início de utilização não só dos trechos das vias e das obras de arte construídos como também daqueles alcançados por simples manutenção.

A demora referida poderia ser agravada quando o período de estiagem fosse insuficiente para a realização completa da obra e houvesse a necessidade de sua suspensão pela chegada dos períodos chuvosos.

Essa realidade ganha relevância para demonstrar a importância de se dispor de uma flexibilidade no emprego dos recursos públicos ou privados, representados por equipamentos e mão de obra utilizados, para deles se obterem os mesmos resultados com custos mais racionais, mesmo que, na atividade de planejamento, a estratégia e o cronograma físico-financeiro adotados tragam desconforto para a comunidade que precisa deslocar-se na região afetada pelas obras.

Para efeito de raciocínio, cabe a ilustração de que, da mesma forma que em obras públicas, também quando as famílias empreendem reformas ou extensão de suas residências, o seu conforto, durante a execução desses trabalhos, é colocado em segundo plano para que se economizem recursos que possam ser alternativamente empregados na obtenção de outros benefícios em favor das

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
Nº 1253/2016
Fls. 10 Rubrica



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



famílias. Não deve ser diferente relativamente à cidade, principalmente quando se considera que os recursos públicos estão cada vez mais escassos, para não dizer insuficientes, para o atendimento de demandas essenciais dos cidadãos que, também, estão cada vez menos atendidas.

Releva destacar também a importância de o Poder Executivo, que dispõe de quadro técnico especializado e pleno conhecimento das demandas de construções e manutenções do sistema viário, ter flexibilidade para buscar a melhor forma na execução das obras, dentro da disponibilidade de recursos e da racionalidade exigida no seu emprego e atendendo à definição das prioridades estabelecidas pela sociedade do Distrito Federal, segundo tanto a atividade de planejamento do GDF como a participação desta Casa de Leis na sua aprovação.

Por todo o exposto, apesar de se reconhecer a boa intenção do nobre autor em apresentar a sua proposição, e sem mesmo levar em conta a análise de mérito que conduziria esta comissão a propor sua rejeição, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 1.253/2016** por inadequação orçamentária e financeira, em atendimento ao comando do art. 64, II, 2º, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Sala de Comissões,

Dep. AGACIEL MAIA
Presidente

Dep. RAFAEL PRUDENTE
Rélator

