



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 875, de 2016, que "Concede desconto, ao idoso, no preço cobrado pelo fornecimento de refeição nos restaurantes comunitários do Distrito Federal".

Autor: Deputado BISPO RENATO
Relator: Deputado RAFAEL PRUDENTE

I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, para seu exame e manifestação, o Projeto de Lei – PL nº 875 de 2016, cuja ementa encontra-se reproduzida em epígrafe.

Pelo *caput* do art. 1º da proposição, "o idoso tem desconto de 20 pontos percentuais no preço cobrado pelo fornecimento de refeição nos restaurantes comunitários do Distrito Federal". O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que, "para os fins desta Lei, considera-se idosa a pessoa com idade igual ou superior a 60 anos".

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

Em favor de sua proposição, o ilustre autor apresenta ampla justificação que se inicia com a afirmação de que o seu projeto visa a efetivar [...] os princípios constitucionais da igualdade, moralidade, razoabilidade e interesse público.

Na sequência, o parlamentar desenvolve sua argumentação, organizando-a em quatro tópicos distintos, quais sejam: I – Da constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa, redação e juridicidade; II – Da adequação orçamentário-financeira; III – Da conveniência e oportunidade; IV – Da ausência de prejudicialidade; V – Da impossibilidade de aplicação dos argumentos delineados na decisão proferida no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1011.00.2.022653-4 e VI – Conclusão.

De interesse mais direto à análise desta Comissão, cabe destacar, da justificação, o constante do tópico II anteriormente referido, em que, relativamente à adequação orçamentária e financeira, inicialmente, o parlamentar salienta que:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



o presente projeto de lei implica aumento de despesa do Distrito Federal, pois, com a concessão de desconto aos idosos no preço cobrado pelo fornecimento de refeição, a arrecadação dos restaurantes comunitários tende a diminuir, gerando, conseqüentemente, a necessidade de o Distrito Federal aumentar o aporte de recursos em tais equipamentos públicos.

Referindo-se em seguida à necessidade de o projeto de lei adequar-se às determinações das normas orçamentárias pertinentes, em especial os §§ 1º ao 5º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e o *caput* do art. 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Distrito Federal – LDO para 2016 (dispositivos que transcreve), o autor apresenta, no seu dizer, de modo conservador para o poder público, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro que decorreria da implementação do desconto proposto, que atingiria R\$ 854.100,00 em cada exercício (2016, 2017 e 2018). Para a citada estimativa, foi apresentada detalhadamente a metodologia de cálculo utilizada, bem como os parâmetros que a embasaram.

Argumenta, ainda, que os valores, que correspondem a renúncia de receita, deverão representar um aumento de despesa para o Distrito Federal, já que existe a obrigação de “custear as despesas dos restaurantes comunitários, atualmente superiores, é bem verdade, aos valores arrecadados com a cobrança das refeições”.

Após a apresentação da estimativa de despesa, o nobre parlamentar continua, na sua justificção, com um enfoque na receita, afirmando que o impacto da implementação do desconto de que se trata será ampla e fartamente compensado pelo aumento de arrecadação decorrente da Lei nº 5.545, de 2015, originária de projeto de sua autoria, que elevou as alíquotas do ICMS incidentes sobre operações e prestações internas de bebidas alcoólicas e produtos de tabacaria, respectivamente, de 27% para 31% e de 27% para 37%.

Segundo o autor, a receita obtida com essa elevação deverá superar a casa dos de 100 milhões de reais/ano, já que estimativa apresentada pelo Poder Executivo por ocasião do envio de PL 649/2015, de sua iniciativa, apontava para o aumento anual da receita distrital em 100 milhões, com a elevação da alíquota de 27% para 31%, igual, portanto, para os dois tipos de produtos citados, enquanto que o que foi estabelecido na Lei 5.545/2015 foi de aumento diferenciado na alíquota para os produtos de tabacaria (de 27 % para 37%).

Com o intento de demonstrar sintonia do seu projeto com o plano plurianual, o autor observa que “o projeto de lei do plano plurianual do Distrito Federal para o quadriênio de 2016 a 2019 (PL nº 647, de 2015), recentemente aprovado pela Câmara Legislativa, contempla programas temáticos e ações que se correlacionam ao presente projeto de lei” e, na sequência, detalha as disponibilidades orçamentárias para os exercícios de 2016, 2017 e 2018, em nível de cinco Ações referentes a dois Programas, para concluir que:

Esses valores, somados aos do aumento já mencionado das alíquotas do ICMS para bebidas alcoólicas e produtos de tabacaria – mais de 100 milhões de reais por ano, a partir de 2016 –, suportam, com muita folga, repito – o aumento de despesa advindo do presente projeto de lei.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Podemos dizer, portanto, que a presente proposição também é compatível com o projeto de lei do plano plurianual do Distrito Federal para o quadriênio de 2016 a 2019 (PL nº 647, de 2015), recentemente aprovado pela Câmara Legislativa.

Enfim, quanto à exigência do retro citado § 2º do art. 17 da LRF, o presente projeto de lei a cumpre, pois não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo II – Anexo de Metas Fiscais – da LDF. Com efeito, como demonstrado, o incremento de despesa do Distrito Federal, oriundo da entrada em vigor do benefício ora proposto, será compensado, inclusive com expressiva folga, pelo aumento já mencionado das alíquotas do ICMS para bebidas alcoólicas e produtos de tabacaria – mais de 100 milhões de reais por ano, a partir de 2016 – e pela previsão orçamentária das ações retro elencadas (ações 2268, 4158, 4174, 4175 e 4187). Desse modo, teremos elevação das receitas primárias e melhora dos resultados primário e nominal.

Quanto aos demais tópicos abordados pelo autor em sua justificação, deixa-se, no presente relatório, de proceder ao detalhamento desses conteúdos, dado que se prestam mais propriamente às análises das Comissões de Assuntos Sociais – CAS e Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

A proposição foi aprovada no âmbito da CAS sem emendas.

No período regimental, na CEOF, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De conformidade com o art. 64, II, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, o exame de proposição pela CEOF atenta para sua admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira – que enfatiza a compatibilidade da proposição com as leis orçamentárias, a existência de dotação orçamentária e a disponibilidade de recursos para a execução das medidas decorrentes. O mérito da adequação orçamentária e financeira e de assuntos referentes ao sistema de viação e transportes (art. 64, II, “a” e “s”) também são objeto de parecer na CEOF.

Cabe, nesta oportunidade, fazer-se referência a que o § 2º do mesmo art. 64 diz ser terminativo o parecer quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, cabendo recurso ao Plenário, interposto por um oitavo dos Deputados, no prazo de cinco dias.

II.1 – Admissibilidade

De acordo com o disposto no art. 1º, § 1º, ‘b’, da 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:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



"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".

Assume-se que recursos públicos adicionais seriam necessários para viabilizar o intento do Parlamentar, conforme admitido na sua justificação.

Com efeito, a estimativa apresentada pelo autor dá conta de que a redução, a ser concedida aos idosos, de 20% sobre o preço da refeição de R\$ 3,00/pessoa nos restaurantes comunitários, representaria uma despesa adicional para os cofres públicos da ordem de R\$ 854.100,00/ano, para os exercícios de 2016, 2017 e 2018.

Esse valor levou em conta a demanda existente à época da apresentação da proposta, projetada para a proporção de idosos no DF, e a base de um desconto absoluto de R\$ 0,60/refeição.

Convém observar, outrossim, que essa estimativa tenderia a crescer, dado o fato de que a prática de um preço mais baixo para uma determinada categoria de usuário faz com que aumente a demanda, ainda mais quando se leva em conta a realidade da gratuidade na utilização dos serviços de transportes públicos, o que constitui uma facilidade a mais a incentivar os idosos a usufruir dos serviços oferecidos pelos restaurantes comunitários do Distrito Federal.

Muito importante, ainda, quando se analisa o aumento dos gastos de recursos públicos na cobertura do déficit representado pela diferença entre os preços dos serviços e a receita arrecadada nos citados restaurantes, é a consideração do fato de que, apenas três meses após a apresentação do projeto de lei sob exame, o próprio Governo do Distrito Federal reduziu o preço das refeições de que se trata de R\$ 3,00 para R\$ 2,00.

Dessa forma, caso aprovado o desconto preconizado, o preço da refeição dos idosos passaria a representar apenas 53% do valor existente à época da apresentação do projeto de lei sob exame, caindo, então, dos R\$ 3,00 para R\$ 1,60. Disso decorreria o aumento do déficit suportado pelos cofres públicos, não só por conta do valor absoluto da citada redução aplicado sobre a demanda existente de idosos, mas também devido à incidência do valor total do subsídio/refeição sobre o natural acréscimo da demanda que seria gerada pelo aumento do benefício. Esclareça-se que, atualmente, independentemente de concessão especial a qualquer categoria, o governo já pratica um subsídio correspondente ao excedente entre os preços/refeição, o pago pelo GDF ao fornecedor e aquele bancado pelo usuário.

Ora, mesmo sem considerar que as despesas geradas com a concessão do benefício previsto na proposição seriam, pelos argumentos retro apresentados, maiores do que aquelas previstas na sua justificação, cabe nesta oportunidade demonstrar que, mesmo que se assumisse como válidos os valores menores, ainda assim se caracterizaria a inadequação orçamentária e financeira do projeto no âmbito desta comissão.

Senão vejamos:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



Observe-se, inicialmente, que a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016 manteve as dotações previstas no Plano Plurianual, para o mesmo ano, relativamente aos Programas 6211 (Ação 2268) e 6228 (Ações 4158, 4174, 4175 e 4187), mencionadas na justificação do projeto de lei

Porém, com relação ao exercício de 2017, já se observa uma significativa redução da dotação constante no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA/2017 – (PL nº 1260/2016), para os mesmos Programas e Ações, quando a dotação para 2017 assume valor correspondente a apenas 70% dos previstos no PPA, ou seja, de R\$ 90.457.913,00 constante do PPA para R\$ 63.953.551,00 previsto no PLOA/2017.

Especificamente em relação à Ação 4174 – FORNECIMENTO CONTINUADO DE ALIMENTOS, tem-se que, enquanto a previsão, no PPA, para 2017, era de um gasto de R\$ 7.406.821,00, o PLOA/2017 prevê que o gasto seja de R\$ 5.500.000,00, representando, portanto, uma redução de 26%. Por sua vez, a Ação 4175 – FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES NOS RESTAURANTES COMUNITÁRIOS teve no PPA uma previsão de despesa de R\$ 38.803.846,00 e, no PLOA/2017, de R\$ 39.150.000,00, ou seja, um acréscimo inferior a 1%.

Depreende-se da análise desses números que, embora o nobre autor do projeto de lei sob exame tivesse a expectativa de que a arrecadação tributária decorrente do aumento da alíquota do ICMS sobre bebidas alcoólicas e produtos de tabacaria pudesse ser utilizada em parte para promover a cobertura de um desconto para os idosos nos restaurantes comunitários, o GDF, na sua atividade de planejamento, já previu a utilização dessa receita adicional em outras ações consideradas prioritárias.

Na verdade, o projeto de lei nº 438/2015, que deu origem à Lei nº 5.545/2015, trouxe em sua justificação que o aumento das alíquotas citadas anteriormente proporcionaria o reequilíbrio das contas públicas já que aumentaria a arrecadação tributária. Observe-se que, naquela justificação, não houve qualquer menção no sentido de que o aumento daquela receita objetivaria a cobertura de subsídio à refeição dos idosos nos restaurantes comunitários.

Pode-se, então, concluir que a concessão do benefício de que se trata teria impacto sobre as contas públicas, na forma de criação de despesas de caráter continuado, sem que na justificação do projeto de lei se tenha efetivamente demonstrado de onde viriam as receitas para financiá-las. Por esse motivo o PL 875/2016 caracteriza-se como inadmissível no âmbito desta comissão por inadequação orçamentária e financeira, já que não atende às exigências consignadas no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2 – Mérito

A inadmissibilidade da proposição, na forma como demonstrada, dispensaria a análise de seu mérito. No entanto, considera-se oportuno pedir a atenção para os seguintes fatos:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



- A proposta do nobre autor de reduzir o preço da refeição dos idosos nos restaurantes comunitários do Distrito Federal de R\$ 3,00 para R\$ 2,40, já foi ultrapassada. Isto porque o próprio GDF cuidou de reduzir esse preço público para R\$ 2,00, o que representou redução de 33,33%, enquanto que, segundo a proposição, o desconto seria de 20%.
- Caso fosse aprovada a proposição, decorreria o estabelecimento do desconto preconizado sobre o preço atualmente praticado, com o valor da refeição caindo de R\$ 2,00 para R\$ 1,60, aumentando ainda mais a despesa do Distrito Federal com a cobertura da diferença entre o valor cobrado pelo fornecedor (licitado) e o preço arcado pelo usuário. Com a conhecida situação de déficit dos cofres públicos, haveria o agravamento da dificuldade em prover o atendimento a outras demandas prioritárias da população, como, por exemplo, melhores condições de atendimento nos hospitais públicos.
- O aumento da demanda por refeições, dada a prática de um subsídio muito significativo, poderia comprometer a capacidade instalada dos restaurantes comunitários existentes e exigir a construção ou ampliação da sua infraestrutura de atendimento, sob pena de inviabilizar o fornecimento de refeições aos usuários que realmente dependem desse apoio.
- A existência de um desconto para uma categoria distinta de usuário predispõe o sistema de controle do número de refeições a uma vulnerabilidade, ensejando evasão de receita. Isto porque, ficticiamente, poderia haver a contabilização indevida do número de refeições de cada categoria, com o registro de refeição de valor integral como se referente a com desconto. Dessa forma, a provável prática de fraudes, tanto para benefício dos empregados dos restaurantes, quanto das empresas que os exploram, implicaria uma redução da receita arrecadada, o que redundaria em exigência de um maior aporte por parte do GDF para a cobertura também dessa receita cessante.
- A prática de um preço relativamente muito baixo para o usuário dos restaurantes, aliada à gratuidade ilimitada concedida aos idosos nos serviços de transporte público coletivo, poderia gerar um significativo aumento da demanda por esses serviços. Ora, uma superlotação dos ônibus das linhas cujos itinerários passam pelas imediações dos restaurantes comunitários pode ter repercussões danosas pela imposição do desconforto da superlotação aos demais usuários dessas linhas, com o agravante de que uma ocupação atípica em um determinado trecho da linha exigiria um redimensionamento da oferta de viagens para atender a sua demanda. Há, então, o risco de que, nos demais trechos, a ociosidade represente irracionalidade de oferta, com o conseqüente aumento dos desembolsos dos cofres públicos para cobertura dos déficits operacionais. Essa realidade requer



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



desta comissão análise cuidadosa, dado que, segundo dispõe o art. 64, II, "s", do RICLDF, compete à CEOF a análise de mérito de assuntos relacionados com o sistema de viação e transporte.

- Finalmente, como mais um elemento a comprometer o mérito da proposição, cabe mencionar que essa facilidade, que seria proporcionada ao idoso para utilização dos restaurantes comunitários, em um cenário de baixo preço na refeição e de gratuidade de transporte público, poderia, ainda, agravar sua vulnerabilidade, quanto, por exemplo, a riscos de acidente quando em deslocamentos desacompanhados.

Observa-se, portanto, que, mesmo que admissível fosse, a proposição careceria dos requisitos que lhe garantissem aprovação no mérito.

Assim, por todo o exposto e apesar da intenção que motivou o nobre autor a apresentar a proposição sob exame, vota-se, no âmbito da CEOF, pela INADMISSIBILIDADE do PL nº 875/2016 por inadequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 64, II, e § 2º do RICLDF.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente


Deputado RAFAEL PRUDENTE
Relator