

PARECER Nº 02 - CEOF 2017

**Da COMISSÃO DE ECONOMIA,
ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o
PROJETO DE LEI Nº 152/2015 que
Institui o "vale-taxi gestante" no Distrito
Federal e dá outras providências.**

AUTORA: Deputada LILIANE RORIZ

RELATOR: Deputado CHICO LEITE

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, para exame e parecer, o Projeto de Lei nº 152/2015, da autoria da Deputada Liliane Roriz, cujo objetivo encontra-se resumido na ementa acima reproduzida.

O art. 1º da proposição cuida da instituição do "vale táxi gestante" destinado a garantir à gestante inscrita no cadastro do Sistema Único de Assistência Social – SUAS o seu transporte no acompanhamento pré-natal e por ocasião do parto.

Conforme estabelece o art. 2º, a seleção das contempladas com o vale táxi gestante será realizada por órgão competente de assistência social que, para viabilizar o disposto na lei, poderá firmar convênio com órgão oficial de fomento do Governo do Distrito Federal para o fornecimento de cartão de débito visando ao pagamento do táxi no transporte da gestante.

No dizer do art. 3º, os taxistas que desejarem participar do programa deverão cadastrar-se previamente junto ao órgão competente e, no do art. 4º, prevê-se regulamentação da lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de valores, calendário de pré-natal previsto pela rede pública de saúde e sistemática das compensações financeiras pela prestação do serviço de transporte.

Finalmente, os arts. 5º e 6º constituem as cláusulas de vigência da lei (a partir da data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

Na sua justificção, a ilustre autora resume o teor e objetivo do projeto de lei, acrescentando as seguintes afirmativas:

- *a propositura vai ao encontro da Medida Provisória Federal nº 557/2011 que institui o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância*



e Acompanhamento da Gestante e Puérpera para Prevenção da Mortalidade Materna por tratar-se de medida que viabiliza de forma objetiva a implementação da política instituída pela citada Medida Provisória.

- *Dados da Secretaria de Saúde do DF apontam que são realizados aproximadamente 40 mil partos anualmente no Distrito Federal, cerca de 60% destes partos são de mulheres inscritas nos programas sociais do DF, portanto, potenciais usuárias do vale taxi gestante que, em média, despenderá cerca de R\$ 200,00 por usuária perfazendo um impacto orçamentário da ordem de R\$ 4.920.000,00 anuais, ao longo dos próximos três anos de vigência da lei que se pretende aprovar.*

Submetido à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, a proposição foi aprovada, de acordo com o parecer apresentado pelo relator, no qual, no entanto, se fez a seguinte menção:

A justificação apresenta estimativa de impacto orçamentário (anual) de R\$ 4.920.000,00, ao longo dos próximos três anos de vigência da lei que se pretende aprovar, mas não indica as fontes orçamentárias. Todavia, não cabe a esta Comissão avaliar os aspectos de adequação financeira e orçamentária.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao PL nº 152/2015 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 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.

1 - ADMISSIBILIDADE

Cabe observar, inicialmente, que o disposto no § 2º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal 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, podendo-se inferir que, se aprovada a proposição, as despesas decorrentes do benefício dela decorrente constituiriam despesas a serem suportadas por dotações próprias do orçamento do Distrito Federal, tanto que o próprio projeto, em sua justificação, apresenta uma estimativa da despesa anual correspondente.

Esta realidade demonstra que, da mesma forma como ocorre com os passes estudantil e para portadores de deficiências físicas ou sensoriais, a concessão do vale-táxi-gestante, preconizada no projeto de lei sob exame, implicaria aumento das despesas públicas do Distrito Federal para fazer face à cobertura dos custos dos deslocamentos feitos por taxi para o acompanhamento pré-natal e parto das beneficiárias do novo direito, o que constitui aspecto relevante da análise de competência desta comissão.

Neste contexto, há que se considerar 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”, editada por força do art. 163, I, da Constituição Federal.

Ora, a LRF, ao tratar da geração da despesa ou assunção de obrigação, diz:

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 artigos 16 e 17, por sua vez, estabelecem: (com grifos nossos)

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.

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.

Observa-se nesta oportunidade que o projeto de lei sob exame, embora tenha apresentado uma estimativa de despesas anuais da ordem de cinco milhões de reais com a cobertura do benefício de que se trata, deixou de atender exigência retro mencionada, relacionada com a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, qual seja a demonstração da origem dos recursos para o seu custeio, quando se deve demonstrar ainda que os efeitos financeiros da despesa criada serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Este fato leva à conclusão pela inadmissibilidade de sua tramitação por inadequação orçamentária e financeira.

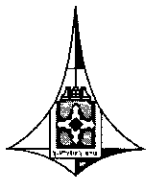
2. MÉRITO

A demonstrada inadmissibilidade da proposição dispensa a análise do seu mérito por esta comissão. Entretanto, considera-se oportuno tecerem-se algumas considerações sobre a matéria.

Assim, cabe observar que, em uma primeira análise, a proposição parece meritória, tanto que mereceu aprovação por parte da CDDHCEDP. Porém, quando se aprofunda no seu exame no âmbito desta comissão, percebe-se que os benefícios que dela poderiam advir não são suficientes para demonstrar a necessária existência de seu mérito. É o que se pretende demonstrar a seguir.

Ora, o mérito de uma proposição pode ser medido pela sua repercussão, positiva ou negativa, sobre aqueles que, de uma forma ou de outra, sejam por ela afetados no curto ou no longo prazo.

Neste contexto, mesmo considerando os motivos que levaram a CDDHCEDP a aprovar a matéria, entende-se caber à CEOF avaliar o saldo social entre os efeitos reais do benefício às gestantes usuárias da rede pública de saúde do distrito Federal e aqueles representados pela possibilidade da aplicação alternativa dos recursos públicos que seriam demandados para a cobertura do citado benefício. Isto porque,



se, por um lado, se cria um direito de a beneficiária dispor da citada gratuidade, por outro, estabelece-se para o Estado o dever de garanti-la. Nessa análise leva-se em conta, portanto, o mérito da repercussão da medida sobre, também, os demais segmentos sociais por ela afetados.

Inicialmente, considera-se a situação das gestantes que possuem carro. A existência do benefício da gratuidade no táxi provavelmente não as faria mudar a escolha do modo de viagem normalmente por elas utilizado em seus deslocamentos cotidianos. Se, de outra forma, a gestante que, por exemplo, é uma trabalhadora ou estudante e não dispõe de veículo particular, provavelmente já está habituada a se deslocar diariamente utilizando-se do transporte público. Também neste caso, o benefício da gratuidade preconizada não deveria alterar a sua rotina de escolha do modo de suas viagens, até porque aquelas realizadas por motivo de trabalho ou mesmo por outros motivos continuariam sendo feitas pelo transporte público coletivo.

Embora isto seja uma realidade, é certo que, se existente a previsão legal, o benefício acabaria por requerer os repasses a ele correspondentes, mesmo que as viagens não fossem feitas pelo motivo preconizado e pelas gestantes alvo do benefício. Isto porque, pela própria dificuldade de controle, tanto na concessão quanto na utilização dessas viagens, no número estabelecido e feito pelas legítimas beneficiárias, os recursos públicos, em todo o seu potencial, tenderiam a ser executados na íntegra, independentemente de as viagens terem sido feitas de acordo com a lei, ou não.

Acrescente-se que, além dos recursos públicos que seriam repassados aos taxistas, poderiam vir a ser requeridos, ainda, outros repasses, desta feita aos concessionários dos serviços de transporte público coletivo, para compensar a repercussão do benefício de que se trata sobre os serviços de transporte público coletivo que, em alguma medida, teriam reduzidas as suas demandas por viagem, já que deslocamentos deixariam de ser feitos no transporte coletivo e neles se passaria a utilizar o modo táxi, sejam eles feitos pelas legítimas beneficiárias ou não.

Com efeito, a transferência dessas viagens, da forma como descrita, poderia, em alguma medida, influenciar os parâmetros utilizados no cálculo das tarifas técnicas dos transportes coletivos e tender ou a requerer a majoração das tarifas pagas pelos usuários, ou a exigir, para a manutenção das tarifas técnicas, o aumento dos repasses públicos normalmente feitos na busca do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos estabelecidos com as operadoras dos serviços de transporte público coletivo.

Registre-se nesta oportunidade o entendimento de que a tendência seria a de que os recursos públicos requeridos fossem muito maiores do que os constantes na justificção do projeto de lei, até porque, para se fazerem todas as consultas médicas para o acompanhamento pré-natal ao longo de nove meses e para a realização do parto, seria provavelmente necessário número maior de viagens do que o considerado na estimativa. Dentro deste raciocínio, não se perca de vista, ainda,



que, além das consultas ao logo da gestação, normalmente são necessários exames de laboratório e outros complementares, nem sempre realizados no mesmo dia, sem contar com a possibilidade de as gestantes não lograrem êxito na obtenção dos atendimentos nas datas previstas e terem que retornar para obtê-los.

Relativamente ao emprego de recursos públicos para a cobertura da preconizada gratuidade, há que se levar em conta não só a sua questionável necessidade, conforme anteriormente mencionado, para grande parte daquelas beneficiárias que potencialmente seriam por ela alcançadas, como também o fato de que o Estado Brasileiro de uma forma geral, e com o DF não é diferente, vive um delicado momento de dificuldades financeiras, o que caracteriza a importância do emprego dos recursos públicos em ações que realmente se mostrem imprescindíveis. A aplicação alternativa dos recursos que seriam usados na cobertura da pretendida gratuidade pode ser até o da compra de ambulâncias para uso prioritário ao transporte de parturientes, o que, em alguma medida, auxiliaria na solução do problema identificado pela nobre parlamentar.

Convém ressaltar que as urgências dos deslocamentos a serem feitos por ocasião dos partos podem ser atendidas pelo Serviço de Assistência Médica de Urgência – SAMU, ou, ainda, pelo auxílio solidário de vizinhos que, nestas situações de emergência, costumam fazer-se presentes.

Convém considerar, finalmente, que as já consagradas políticas públicas, tanto no exterior como também no Brasil, caminham no sentido de estimular a utilização dos transportes públicos coletivos urbanos nos deslocamentos da população. Dessa forma, a adoção da medida preconizada estaria na contramão da citada política.

Assim, diante das considerações feitas, da necessidade de se buscar o atendimento de demandas prioritárias por parte da sociedade brasiliense e, ainda, dada a escassez de recursos públicos para tanto, entende-se que, mesmo que fosse admissível, a proposição não disporia dos atributos necessários à sua aprovação no mérito.

Em face de todo o exposto e sem nem mesmo lançar mão dos argumentos que levariam à rejeição no seu mérito, não resta alternativa a não ser a de votar pela INADMISSIBILIDADE do PL nº 152/2015 no âmbito da CEOF, por inadequação orçamentária e financeira, nos termos do disposto no art. 64, II, e § 2º do RICLDF.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente

Deputado CHICO LEITE
Relator