



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



PARECER Nº 02 - CEOF/2016

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o PROJETO DE LEI Nº 51/2015, que torna gratuito o transporte coletivo urbano nos dias de realização de pleitos eleitorais no âmbito do Distrito Federal.

AUTOR: Deputado RODRIGO DELMASSO

RELATOR: Deputado RAFAEL PRUDENTE

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças- CEOF para exame e parecer, o Projeto de Lei nº 51/2015, da autoria do Deputado Rodrigo Delmasso, cujo objetivo encontra-se resumido na ementa acima reproduzida.

Pelo *caput* do art. 1º da proposição, "ficam as empresas concessionárias de transporte coletivo urbano de ônibus e metrô, obrigadas a transportar gratuitamente o eleitor nos dias em que forem realizados os 1º e 2º turnos dos pleitos eleitorais no Distrito Federal".

Esclarece, por sua vez, o parágrafo único do mesmo artigo que "a comprovação da condição de eleitor dar-se-á mediante a apresentação do respectivo título".

Diz, por seu turno, o art. 2º que "o transporte será gratuito no período compreendido entre seis e dezenove horas do dia do (sic) da eleição".

Cuida o art. 3º de que "fica vedado às empresas concessionárias do transporte público e cooperativas a diminuírem o número de veículos da frota disponível ao público no dia da eleição, sob pena de multa a ser fixada a critério do juízo eleitoral".

Finalmente, os arts. 4º e 5º constituem, respectivamente, as cláusulas de regulamentação da lei pelo Poder Executivo e de sua vigência (data da publicação).

Na sua justificção e antes de conclamar os nobres Deputados para a aprovação da sua proposição, o ilustre autor tece amplas considerações, parte das quais, naquilo que constitui elemento para análise desta comissão, julgamos oportuno reproduzir, o que se faz a seguir:

Como o voto no Brasil é obrigatório, o eleitor deve comparecer ao local da eleição munido de seus documentos e dentro do horário estabelecido, arcando com



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



a despesa do transporte em dia que, a rigor, não teria esse tipo de custo, já que a eleição ocorre sempre aos domingos.

Cabe ao Poder Público garantir que o do (sic) direito de voto seja exercido em condições de igualdade por todos os eleitores, sendo este direito um dos pilares da democracia.

Acontece que, muitas vezes, o exercício do direito de sufrágio é utilizado como instrumento de barganha, diante da onerosidade da locomoção até o local da votação e, por este motivo, entendemos que o projeto ora apresentado poderá reduzir o problema, com a possibilidade de extinção de uma das formas de crime eleitoral que ainda vem sendo praticada.

Submetido à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, a proposição recebeu parecer pela sua aprovação.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao PL nº 51/2015 no âmbito desta comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

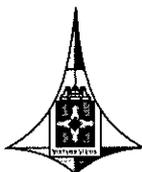
De acordo com o que preceitua o art. 64, II, *a* e *s*, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF compete analisar a admissibilidade das proposições quanto à sua adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre 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.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



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 fosse a proposição, as despesas decorrentes do benefício dela decorrente acabaria por constituir despesas a serem suportadas por dotações próprias do orçamento do Distrito Federal.

Esta realidade demonstra que, da mesma forma como ocorre com os passes estudantil e para portadores de deficiências físicas ou sensoriais, a concessão do passe livre preconizado no projeto de lei sob exame implicaria o aumento das despesas públicas do Distrito Federal para fazer face à cobertura das viagens, no dia de eleições, dos beneficiários do novo direito, o que constitui aspecto relevante da análise de competência desta comissão. Esta afirmação leva em conta a necessidade legal de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos existentes entre o Distrito Federal e as empresas prestadoras dos serviços de transporte público coletivo.

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, tornando obrigatória a edição de lei disposta sobre finanças públicas.

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 subseqüentes;

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:

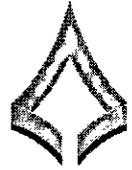
I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos 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.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



.....
*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 deixou de atender às exigências retro mencionadas, relacionadas com a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, o que 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 esse aspecto.

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

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

Assim, mesmo considerando os motivos que levaram a CAS a aprovar a matéria, entende-se caber à CEOF avaliar em que medida o estabelecimento da citada gratuidade poderia realmente beneficiar os eleitores do Distrito Federal que dependem do transporte público em seus deslocamentos nos dias de eleição ou, em que medida também, os demais membros da sociedade poderiam ser afetados pelo direito preconizado.

Ora, se, por um lado, se cria um direito de o beneficiário dispor da citada gratuidade, por outro, estabelece-se o dever de o Estado garanti-la. A nossa análise leva em conta, portanto, o mérito da repercussão da medida sobre os segmentos por ela afetados segundo cada uma das possibilidades de assunção do prejuízo da receita



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



cessante e do acréscimo de custo que esse benefício implicaria na prestação dos serviços em tela.

Nesse mister, há que se considerar inicialmente o provável aumento da demanda, por outros motivos de viagem, que a gratuidade preconizada poderia gerar nos dias de eleições, pelo simples fato de não haver como verificar se os deslocamentos estariam sendo feitos realmente das residências para os locais de votação e destes para as residências ou se ainda o usuário estaria usando o benefício em viagens feitas além daquelas de motivo votação. Acredita-se que haveria significativa geração de custos adicionais para a prestação dos serviços demandados, tanto mais que a proposição estabelece a vedação de se reduzir a oferta de viagens nos dias de que se trata.

Há que se levar em conta, ainda, a perda de boa parte da receita correspondente às viagens que normalmente já são feitas nos domingos normais, isto porque, mesmo continuando a fazê-las, os usuários optariam por se utilizarem do benefício dessa gratuidade, mediante a apresentação dos seus títulos de eleitor.

É correto, portanto, considerar que a repercussão financeira que decorreria da gratuidade em tela seria constituída pelo montante total correspondente à soma dos eventuais custos adicionais e da receita cessante.

Na sequência desse raciocínio, convém levar em conta que, embora o projeto de lei, na forma como redigido, queira estabelecer que a obrigatoriedade do transporte gratuito dos eleitores deva ser das concessionárias, entende-se, sem prejuízo do exame por parte da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, como legalmente inaceitável a geração do desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos estabelecidos entre o Poder Público e as prestadoras de serviços (públicas ou privadas).

Assim, restariam duas alternativas de cobertura do montante anteriormente citado: a proveniente dos próprios usuários pagantes, diretos ou indiretos, ou aquela mediante aportes de recursos públicos; ambas, no entanto, inadequadas.

Com efeito, não seria recomendável permitir que a repercussão, a maior e em alguma medida, sobre o valor das tarifas recaísse sobre os usuários pagantes ou sobre os empregadores que bancam os vales transporte. Não se entende também como adequado o dispêndio de recursos públicos para cobrir o benefício preconizado, sobretudo diante do fato de ser impossível a prática de um controle eficiente do número de beneficiários no dia de eleições, para efeito de apuração segura dos valores devidos, na hipótese de cobertura do benefício pelo poder público. Esta afirmativa leva em conta a possibilidade de inúmeros tipos de fraudes que poderiam, não só constituir evasão de receitas das empresas operadoras, mas também aquelas que tenderiam a aumentar indevidamente os valores dos repasses de recursos públicos a título de cobertura do benefício.

Logo, diante das considerações feitas, da necessidade de se buscar o atendimento de demandas prioritárias por parte da sociedade brasiliense e, ainda,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



dada a escassez de recursos públicos para tanto, entende-se como não recomendável a aplicação da medida proposta.

Finalmente, cabe observar que, a partir do recadastramento biométrico dos eleitores com a orientação, por parte da Justiça Eleitoral, de escolha de locais de votação próximos das suas residências, houve, seguramente, a redução da necessidade de seu transporte motorizado. Esta circunstância veio a reduzir o problema dos deslocamentos pelo motivo de participação das votações para grande parte dos eleitores do Distrito Federal, o que, de certa forma, passou a atender, em boa medida, o objeto da preocupação demonstrada pelo ilustre autor da proposição sob exame.

Em face de todo o exposto e sem nem mesmo lançar mão dos argumentos apresentados que levariam à rejeição no seu mérito, não resta alternativa a não ser a de votar pela INADMISSIBILIDADE do PL nº 51/2015 no âmbito desta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, 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 RAFAEL PRUDENTE
Relator