

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 1803/2014, que Altera a Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, que "Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo".

AUTORA: Dep. ELIANA PEDROSA

RELATOR: Dep. WASNY DE ROURE

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, para exame e parecer, o Projeto de Lei – PL nº 1803/2014, da autoria da Deputada Eliana Pedrosa, cuja ementa se encontra acima reproduzida.

Pelo *caput* do art. 1º da proposição, o § 5º do art. 1º da Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, ficaria acrescido do seguinte inciso III:

Art. 1º.....

§ 5º.....

III – aos estudantes dos Centros de Línguas públicos e privados com carga horária mínima de 200 (duzentas) horas-aulas.

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

A ilustre autora inicia a sua justificativa informando que a Lei nº 4.462, de 2010, prevê a concessão de passe livre estudantil aos estudantes do ensino superior, médio e fundamental da área urbana, inclusive alunos de cursos técnicos e profissionalizantes com carga igual ou superior a 200 (duzentas) horas-aula, reconhecidos pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ou pelo Ministério da Educação, e alunos de faculdades teológicas ou de instituições equivalentes.

Na sequência diz que os estudantes que tenham terminado seus estudos, portanto sem matrícula efetiva nos cursos regulares previstos no art. 1º da lei, mas que estejam matriculados em cursos de línguas, não têm direito ao recebimento do passe estudantil, embora tais cursos, em especial nos centros de línguas públicos, tenham carga horária média de 500 horas.

Conclui a nobre autora a sua justificativa com a afirmação de que a proposta *visa estender o benefício aos estudantes desses centros de línguas, já que falar um*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



segundo idioma nos dias de hoje é uma necessidade do mercado de trabalho e não uma opção pessoal.

Submetida à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, o projeto foi aprovado na Reunião Extraordinária realizada em 09/04/14.

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 outras, 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 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, a Lei 4.462/2010, objeto da presente proposta de alteração, dispõe em seu art. 2º que a gratuidade concedida será custeada integralmente pelo Distrito Federal, por intermédio da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, que destinará recursos específicos para tal finalidade. Esta realidade demonstra que o preconizado aumento do número de beneficiários que seriam alcançados pela gratuidade significaria aumento de despesas públicas com 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:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças

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;

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.**

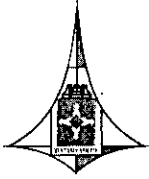
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus **efeitos financeiros**, nos períodos seguintes, ser **compensados pelo aumento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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



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.

Ainda assim, considera-se oportuno chamar a atenção para o fato de que esse tipo de direito é, geralmente, usado irracionalmente por parte do beneficiário, trazendo custos adicionais para o sistema de transportes, quase sempre muito além daqueles esperados, de forma que ou onera a tarifa do passageiro pagante ou sobrecarrega os cofres públicos, ou ambos, e, por via de consequência, a sociedade como um todo com o subsídio correspondente.

Ora, não restam dúvidas quanto à importância do estudo de uma segunda língua para melhorar as condições de inserção e permanência de pessoas no mercado de trabalho. No entanto, é nosso entendimento que o apoio aos estudantes de línguas não deve concorrer com a aplicação de recursos públicos em demandas prioritárias da sociedade, notadamente por parte daqueles que dependem da oferta de serviços públicos essenciais como, por exemplo, os de saúde.

Isto porque não se pode perder de vista que, em momentos de existência de poucos recursos públicos como o atualmente experimentado pelo Distrito Federal, a prática de qualquer subsídio deveria ser dirigida àqueles que não dispusessem de boas condições econômico-financeiras, o que nem sempre é o caso dos estudantes de línguas, principalmente aqueles que frequentam cursos particulares, o que, aliás, não é diferente relativamente a grande parte de estudantes e portadores de deficiência que atualmente já são alcançados pela gratuidade em suas viagens por motivo de estudo.

Com efeito, a aplicação ineficiente dos escassos recursos públicos ou desguarnea 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.

Nesta linha de raciocínio, cabe uma outra reflexão: quando o usuário do benefício necessita realmente dele, há a tendência de sua correta utilização e da manutenção do cartão consigo mesmo. Se, ao contrário, essa necessidade não existe, surge a possibilidade de que o cartão seja indevidamente disponibilizado para outro passageiro, quer gratuitamente quer mediante a obtenção de uma recompensa para o detentor do direito, o que pode propiciar fraude na sua utilização, infelizmente com significativos desvios ou má aplicação de recursos públicos.

O controle eficiente desse tipo de benefício, lamentavelmente, é muito difícil para não dizer quase impossível, sobretudo quando se considera o número de agentes, públicos ou privados, envolvidos no processo de concessão e de controle de benefícios de um modo geral. No caso de gratuidades no uso do transporte público, podem-se citar aqueles que, em todos os níveis, participam diretamente ou têm acesso ao processo de credenciamento dos beneficiários; os que fazem ou deveriam fazer o controle do uso por parte daqueles a quem, efetivamente, o direito se destina; aqueles

M 4



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa
Unidade de Economia e Finanças



que apresentam as informações quanto ao número de viagens feitas em cada período; os que criticam, atestam ou aceitam as informações do número de viagens (passageiros transportados) que vão influenciar ou o estabelecimento das tarifas dos serviços ou os valores a serem pagos pelo Governo, etc.

Para ilustrar o fato citado, cabe mencionar ser praticamente impossível, sem a utilização de tecnologia especial e, portanto, de custos elevados, assegurar que determinado cartão com créditos de viagem para acesso gratuito à área paga nas estações do Metrô seja utilizado por seus beneficiários legais e não por outro para quem o cartão, com ou sem vantagem pecuniária, haja sido repassado. Mais difícil ainda e de custo mais elevado esse controle, quando se objetiva que o benefício se restrinja aos períodos específicos durante os quais o aluno esteja realmente frequentando os cursos, constituindo um desafio a mais o controle tanto nos processos de credenciamento do estudante de línguas quanto na manutenção ou não da sua credencial, dada a incerteza da real permanência nos cursos por parte de todos aqueles que neles se matriculam.

Como agravante da dificuldade de controle de benefício dessa natureza, leve-se em conta, ainda, a existência de pagamento em espécie dentro dos ônibus. Deve-se considerar o fato de que, quando nas mãos de colaboradores desonestos, cartões de crédito de benefícios podem ser utilizados virtualmente para justificar a passagem, pela roleta dos ônibus, de passageiros que pagaram em espécie, fazendo com que, dessa forma, haja sobra de dinheiro no caixa, correspondente ao montante pago pelo número de passageiros cujos cartões de benefício tenham sido indevidamente utilizados.

A partir da realidade exposta, conclui-se que, lamentavelmente, e a despeito da importância do apoio aos estudantes em cursos de línguas, notadamente os públicos, que realmente carecem de auxílio financeiro para os seus deslocamentos, a concessão da gratuidade preconizada no projeto de lei sob exame terja saldo negativo para a sociedade do Distrito Federal, quando pesados, por um lado, a significativa expectativa de aumento de despesas públicas que dela decorreria e, por outro, o relativamente pequeno número dos beneficiários que realmente necessitam e usariam pessoalmente o direito de realizar as suas viagens subsidiadas.

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, 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 1803/2014.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA

Presidente

Deputado WASNY DE ROURE.

Relator