



PARECER EM 2º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 406/2017

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 406/2017 de autoria do nobre Vereador Catatau, que institui a Lei "***Cria o Passe Livre Saúde no Município de Belo Horizonte para o público que especifica e dá outras providências***".

O referido projeto foi encaminhado às Comissões de **Legislação e Justiça**, de **Saúde e Saneamento**, de **Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário** e a esta Comissão de **Orçamento e Finanças Públicas**, nos termos regimentais como se depreende do despacho de recebimento constante às fls. 12 dos autos da proposição em análise.

Na **Comissão de Legislação e Justiça** recebeu o parecer pela **constitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade**, conforme se verifica às fls. 14-15.

Na **Comissão de Saúde e Saneamento** ocorreu a perda de prazo para emissão do parecer, nos termos das fls. 21.

Na **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário** o projeto recebeu o parecer pela **aprovação** conforme fls. 23-24.

Na **Comissão de Orçamento e Finanças Públicas**, recebeu o parecer pela **rejeição**, conforme fls. 27-29.

CHBH_DIRLEG-21/nov/18-13:38:47-005674-1



Seguindo o trâmite legislativo, o projeto foi levado a votação ao Plenário dessa casa, sendo o mesmo aprovado em primeiro turno, conforme se verifica às fls. 34.

Verifica-se que foram apresentadas 03 (três) emendas ao Projeto de Lei 406/2018: a Emenda Aditiva nº 1 e as Emendas Substitutivas nºs 2 e 3.

Assim, nos termos do regimento interno da CMBH, o projeto retornou às Comissões constantes às fls. 12 para a emissão dos devidos pareceres em 2º turno.

Na **Comissão de Legislação e Justiça** todas as Emendas apresentadas receberam o parecer pela **constitucionalidade, legalidade e regimentalidade**, conforme fls. 38-42.

Na **Comissão de Saúde e Saneamento**, todas as emendas receberam parecer pela **aprovação**, nos termos das fls. 44-48.

Na **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário**, todas as emendas receberam parecer pela **aprovação**, em conformidade com as fls. 50-51.

Agora cabe a esta Comissão de Orçamento e Finanças Públicas nos termos do art. 52, III, "b", "c" e "g" do Regimento Interno, analisar as emendas apresentadas sob os aspectos da *repercussão financeira do projeto e sua compatibilidade com o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual* do Município de Belo Horizonte, bem como sobre a atuação do poder público na atividade econômica.

1) FUNDAMENTAÇÃO



O Projeto de Lei nº 406/2017 alvo deste parecer, tem por objetivo "autorizar" o Poder Executivo a conceder o chamado "Passe Livre Saúde", para locomoção através de ônibus, às pessoas hipossuficientes que comprovem se dirigirem a consulta médica agendada nos hospitais públicos da Rede SUS no Município.

Em suma, o Autor do PL justifica sua iniciativa sob a seguinte argumentação:

"As estatísticas indicam que o absentismo das pessoas comprovadamente hipossuficientes que não comparecem às consultas marcadas por falta de recursos ou de alguém que os acompanhe por igual motivo, é grande e vem crescendo a cada levantamento. Quando isso ocorre, não se pode ter apenas a visão estreita de que o profissional à disposição ficaria sem a quem atender prejudicando os demais à espera do socorro médico.

De acrescentar que não só a falta de recursos para a passagem de ônibus, cada vez mais cara, mas também a falta de condições (e de sensibilidade coletiva) do paciente de ligar para anunciar o não comparecimento é igualmente recorrente.

É por isso e por tantas outras coisas, que aos olhos dos cidadãos em geral, o SUS vem carregando a pecha de ineficiente, pra ficar apenas nesse rótulo. No entanto, tivesse o cidadão carente o auxílio necessário, em prol do bem comum, o Sistema funcionaria de modo menos claudicante.

É nesse sentido que proponho a criação do mencionado "Passe Livre Saúde" para os hipossuficientes e seus acompanhantes de pacientes com consulta agendada, a fim de permitir que tais



pessoas, carentes por excelência e definição jurídica, desfrutam da ajuda oficial, desde que se manifestem, passando a dispor da condução exclusivamente necessária para o (s) seu (s) deslocamento (s) de casa até o local da consulta médica e também em sentido igualmente contrário.”

A Emenda Aditiva nº 1 tem por objetivo acrescentar o seguinte dispositivo ao Projeto:

“Art. 3º - Fica esclarecido que os benefícios explicitados no art. 1º desta Lei são extensivos também aos procedimentos relativos aos tratamentos médicos de saúde prolongados e que requerem visitas periódicas aos especialistas, enquanto durar o tratamento.”

A Emenda Substitutiva nº 2 altera a redação do caput do art. 1º do projeto:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder o aqui denominado 'Passe Livre Saúde', para locomoção por ônibus, às pessoas hipossuficientes, independentemente da idade, que comprovem se dirigir para consultas, exames especializados em hospitais públicos, e serviços próprios e conveniados do SUS-BH e para toda a rede secundária e terciária de Belo Horizonte.”

A Emenda Substitutiva nº 3 altera a redação do caput do art. 4º do projeto:

Art. 4º - Os custos decorrentes da gratuidade prevista nesta Lei serão absorvidos pelas próprias empresas concessionárias do Transporte Público Municipal, sem onerar os demais usuários do sistema público de transporte de Belo Horizonte por meio de reajustes no valor das passagens.



Não cumpre a esta Comissão adentrar no exame do mérito do Projeto de Lei, nem tampouco das emendas apresentadas, sendo tal análise tratar-se de questão sujeita às demais comissões temáticas desta casa. Assim, vamos nos ater a análise dos requisitos objetivos próprios desta Comissão de Orçamento e Finanças Públicas.

1.1) Da Repercussão Financeira; (art. 52, III, b)

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101), repercussão financeira é toda e qualquer ação que gere custos ao erário ou implique em renúncia de receitas.

No artigo 14 da LRF, é vedada a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Nos artigos 15 e 16 da LRF, é vedada a geração de despesa ou assunção de obrigação, bem como a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.

Não se verifica nas Emendas apresentadas quaisquer determinações que gerem custos ao Poder Público, não havendo de se falar em aumento de despesa ao erário, nem mesmo renúncia de receita.

Desta forma, tendo em vista as instruções constantes na legislação tributária consonantes à administração pública e o conteúdo do Projeto, temos que as Emendas apresentadas **não contrariam os requisitos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à repercussão financeira.**

1.2) Da compatibilidade das proposições com o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; (art. 52, III, c)



No que tange ao **Plano Diretor**, temos que atualmente o mesmo é regulado pela Lei Municipal nº 7.165/1996. Conforme definição contida no próprio artigo 1º, temos que ele é:

Art. 1º - O Plano Diretor do Município de Belo Horizonte é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano - sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, objetivando o desenvolvimento sustentado do Município, tendo em vista as aspirações da coletividade - e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada. (grifo nosso)

Tendo por base essas premissas, ***não se verifica no atual Plano Diretor a presença de qualquer incompatibilidade*** em relação às **Emendas apresentadas**.

O **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)** é um instrumento legal normatizador do planejamento de médio prazo da esfera pública, que explica diretrizes, objetivos, programas, ações e metas a serem atingidas, **definindo quantitativamente recursos necessários para sua implementação**.

Como afirmado no tópico anterior, as Emendas em análise não trazem quaisquer despesas extras para o **Poder Público**, não havendo assim, a necessidade de dotação orçamentária específica no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG.

Nestes termos, ***não há de se falar em incompatibilidade*** das **Emendas apresentadas** para com o **Plano Plurianual de Ação Governamental**.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**, estabelece quais serão as prioridades de investimento do governo para o ano seguinte. Para isso, fixa o



montante de recursos que se pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; além de estabelecer orientações para elaboração do orçamento anual. Daí a necessidade dos Projetos de Lei em trâmite nessa casa estarem em consonância com a LDO.

Temos que atualmente a LDO é disciplinada pela Lei 11.070/2017 e dispõe sobre as diretrizes para a elaboração do orçamento do ano de 2018. Assim, cumpre analisarmos a referida Lei para verificar a compatibilidade das emendas com a mesma.

Nestes termos, concluímos que todas as **Emendas apresentadas são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).**

A **Lei Orçamentária Anual - LOA**, define a origem, o montante e o destino dos recursos a serem utilizados no Município. Ela traz a previsão da receita, que representa os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, que devem ser arrecadados durante o ano e fixa esse mesmo valor como teto para as despesas que poderão ser executadas pelo governo. A atual LOA/2018 é disciplinada pela Lei 11.097/17.

A LOA é elaborada de acordo com o PPAG e com a LDO e dever estar em consonância com as mesmas.

Conforme anotado anteriormente, as Emendas não apresentam quaisquer incompatibilidades com o PPAG nem com a LDO.

Nestes termos, todas as **Emendas apresentadas** apresentam-se **compatíveis com o orçamento anual.**



1.3) Da atuação do poder público na atividade econômica (art. 52, III, g)

Conforme preceitos da Constituição brasileira, a ordem econômica fundamenta-se, essencialmente, na atuação espontânea do mercado. O Estado pode intervir para implementar políticas públicas, corrigir distorções e, sobretudo, para assegurar a própria livre iniciativa e promover seu aprimoramento. Este é o fundamento e o limite de sua intervenção legítima.

A característica da disciplina está, exatamente, em que ela não pretende nem pode pretender substituir o mercado em seu papel central do sistema econômico.

O art. 175 da nossa Constituição Federal determina:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - A POLÍTICA TARIFÁRIA; (grifo nosso)

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A norma legal supracitada está consubstanciada na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que, entre outras providências, "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da



Constituição Federal". Essa norma legal foi complementada pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que regula a outorga e as prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, a qual dispõe em seu art. 35:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Depreende-se que só existem duas alternativas para a concessão de gratuidade ou descontos na tarifa dos serviços. A primeira corresponde ao subsídio direto, por meio de recursos públicos municipais, cabendo a ressalva que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) trouxe ainda maior controle sobre a criação ou ampliação de programas/incentivos/benefícios (sejam de natureza fiscal ou relativos à seguridade social), bem como sobre os atos governamentais que gerem despesa (sejam de caráter continuado ou não).

Nesses termos, a concessão de um benefício de gratuidade estaria condicionada à indicação dos meios para custear o benefício pretendido. Esse custeio pode ser realizado **pelo aporte de recursos orçamentários** ou **pela autorização para revisão das tarifas praticadas**.

No caso de **aporte de recursos orçamentários**, deveria ter sido apresentado com as Emendas, uma fonte de custeio para subsidiá-lo nos termos da LRF, uma vez que essa modalidade implicaria em aumento de despesas do Poder Público.



A segunda alternativa para o custeio da gratuidade ou de desconto na tarifa dos transportes é a do subsídio cruzado, interno ao próprio sistema, que consiste em incluir o custo dos usuários não pagantes na composição da tarifa.

Nessa opção, o ônus do benefício é rateado pelo conjunto dos usuários pagantes, muitos dentre os quais (senão a grande maioria) constituem-se de pessoas em dificuldade financeira, que possuem dificuldade de arcar com elevados custos das passagens. E da forma que se apresentam, as medidas objetivadas pelas Emendas, acabariam por agravar ainda mais a situação dessa parcela da população.

A **autorização para revisão das tarifas praticadas**, ocorre em razão da necessidade da manutenção do princípio contratual do equilíbrio econômico-financeiro. O mesmo é garantia constitucional que encontra guarita no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)



Assim, de acordo com a Constituição vigente, as obras, os serviços, as compras e as alienações, no campo do direito administrativo, inclusive as concessões, devem obedecer ao princípio da garantia da equação econômica-financeira, **sendo mantidas as condições reais e efetivas, econômicas e financeiras da proposta.**

Em nível infraconstitucional, a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95), reafirma os princípios contidos na Carta Magna, nos termos do seu artigo 9º e respectivos parágrafos e artigo 10:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato:

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10 Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido o equilíbrio econômico-financeiro.



Em suma, a redução de arrecadação que seria imposta às concessionárias de transporte público levaria a um consequente aumento da tarifa para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o que acabaria por prejudicar toda a coletividade que não faz jus ao benefício apresentado pelas Emendas.

Tecidas tais considerações, entendemos que as Emendas apresentadas ***geram uma intervenção indevida do Poder Público na atividade econômica.***

2) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumpre-nos, antes de emanar a conclusão de nosso voto, afirmar sobre a importância do Projeto de Lei 406/2017 e das Emendas apresentadas que atentam para questões sociais pulsantes, vivenciadas pela maior parte de nosso povo, quais sejam, a questão da saúde e do transporte público.

Entretanto, por mais nobre que sejam os objetivos do Projeto de Lei 406/2017 e de suas Emendas, os mesmos devem atender aos requisitos legais e objetivos que balizam os pareceres dessa Comissão para receber o voto favorável, uma vez que a análise aqui é meramente técnica.

Desta forma, não podemos nos esquivar das exigências legais e tributárias que devem amparar os Projetos/Emendas que tramitam por esta casa e em especial nessa Comissão.

Conforme o estabelecido no Regimento dessa Câmara, nossa análise não é sobre o mérito do projeto e sua subjetividade, mas sim sobre os requisitos objetivos necessários a sua aprovação à luz da legislação tributária.



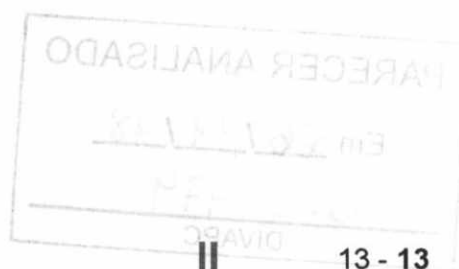
3) CONCLUSÃO

Diante do exposto, meu parecer é pela **rejeição** da **Emenda Aditiva nº 1** e das **Emendas Substitutivas nº 2 e nº 3** ao Projeto de Lei nº 406/2017.

Belo Horizonte, 20 de novembro de 2018.


Vereador Jorge Santos

Relator





CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Parecer em primeiro turno ao Projeto de Lei nº 667/2018

Comissão de Orçamento e Finanças

Voto do Relator

RELATÓRIO:

Pela mensagem nº 40/2018 o Poder Executivo encaminha a esta Casa o projeto de lei nº 667/2018, que "Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, à Corporação Andina de Fomento, ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e ao Banco do Brasil, com a garantia da União Federal e dá outras providências."

O projeto foi instruído com toda a legislação correlata, conforme consta de fls. 04 a 26.

A Comissão de Legislação e Justiça inicialmente apreciou a matéria concluindo em parecer pela sua Constitucionalidade, Legalidade e Regimentalidade.

A Comissão de Administração Pública concluiu pela aprovação do projeto.

Tendo sido designada relatora, passo a emitir parecer sobre o projeto na forma do art. 52, III, "a", "b", "c" e "f" do Regimento Interno desta Casa, analisando-o quanto ao mérito.

FUNDAMENTAÇÃO:

O projeto tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a contratar operações de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, à Corporação Andina de Fomento, ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e ao Banco do Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Os recursos levantados com as operações pretendidas serão, obrigatoriamente, destinados para empreendimentos inseridos no Programa de Modernização e Melhoria da Qualidade das Redes de Atenção em Saúde em Belo Horizonte, Programa de Governo e do Orçamento Participativo, Programa de Mobilidade e Inclusão Urbana de Belo Horizonte e Programa de Gestão do Sistema Viário Municipal, conforme previstos no Plano Plurianual de Ação Governamental — PPAG — e na Lei Orçamentária Anual — LOA.

A autorização pretendida alcança a oferta de garantia para a obtenção do crédito em questão, o que é e praxe em todas as operações dessa natureza. Para o caso em tela, a garantia a ser ofertada são as receitas a que se referem o art. 158 e alínea b do inciso 1 do art. 159, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 156, nos termos do § 4º do art. 167, todos da Constituição Federal, bem como outras garantias admitidas em direito.

O projeto prevê ainda a consignação dos recursos provenientes da operação de crédito, como receita no Orçamento do Município, ainda que mediante abertura de créditos adicionais, cumprindo assim as exigências da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito desta comissão não se vislumbram incompatibilidades legais, principalmente no que tange a responsabilidade fiscal, registrando ainda a compatibilidade com o PPAG, LOA e demais instrumentos orçamentários.

Sendo assim, por entender que a proposição atende a todos os requisitos a serem analisados por esta Comissão, sou pela conclusão que segue.

CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, concluo pela **aprovação** do Projeto de Lei 667/2018.


Vereadora Marilda Portela
Relatora