



**PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 678/2018
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS
VOTO DO RELATOR**

RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 678/2018 de autoria do nobre Vereador Hélio da Farmácia, que "**Altera a Lei Ordinária nº 10.106, de 21 de Fevereiro de 2011 e dá outras providências**".

O referido Projeto foi encaminhado às Comissões de **Legislação e Justiça**, de **Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário**, de **Administração Pública**, e a esta Comissão de **Orçamento e Finanças Públicas**, nos termos regimentais como se depreende do despacho de recebimento constante às fls. 17 dos autos da proposição em análise.

Na **Comissão de Legislação e Justiça** recebeu o parecer pela **inconstitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade**, conforme se verifica às fls. 19-20.

Na **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário** o Projeto recebeu o parecer pela **rejeição**, nos termos das fls. 30-32.

Na **Comissão de Administração Pública** o Projeto recebeu o parecer pela **rejeição** conforme fls. 34-35.

Seguindo o trâmite legislativo, 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 678/2018 alvo deste parecer, tem por objetivo alterar a Lei 10.106/11 que criou o auxílio de transporte escolar para estudantes do Município de Belo Horizonte, para estendê-lo aos estudantes do ensino fundamental e torná-lo integral, isto é, os estudantes teriam gratuidade no transporte de sua residência para a escola e da escola para sua residência.

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

“O presente Projeto de Lei tem por objetivo adequar o benefício relativo ao transporte escolar estudantil à realidade dos estudantes dessa capital, bem como alinhar a legislação existente à ação civil pública nº 1124853-38.2012.8.13.0024, proposta pelo Ministério Público Estadual contra o Município de Belo Horizonte.

Em que pese a existência de um benefício relativo ao transporte escolar estudantil no município, verifica-se que atualmente o mesmo encontra-se em descompasso com as normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como a própria Lei Orgânica, uma vez que restringe à concessão aos alunos que estejam regularmente inscritos no ensino médio.”

Ao que pesem as nobres motivações do Autor, não cumpre a esta Comissão adentrar no exame do mérito do Projeto de Lei, sendo tal análise tratar-se de questão sujeita às demais comissões temáticas desta casa. Assim, vamos nos ater



[Handwritten signature]

39

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**.

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**:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou 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.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Temos nos arts. 1º e 2º do Projeto de Lei 678/2018 as seguintes disposições:

Art. 1º. O *caput* do art. 1º da Lei nº 10.106, de 21 de Fevereiro de 2011 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º - Fica criado o Auxílio de Transporte Escolar, destinado ao transporte de estudantes regularmente matriculados ensino fundamental e ensino médio em instituições de ensino situadas na Região metropolitana de Belo Horizonte e que residam a distâncias superiores a 1.000 (mil) metros das respectivas unidades escolares.
(grifo nosso)

Art. 2º. O *caput* do art. 2º da Lei nº 10.106, de 21 de Fevereiro de 2011 passa a vigorar com a seguinte redação:



Art. 2º - A subvenção será de 100% (cem por cento) do valor da tarifa correspondente ao percurso residência-escola-residência do beneficiário. (grifo nosso)

As alterações propostas pelo Projeto estendem o benefício para os estudantes do ensino fundamental e aumentam o percentual da subvenção para 100% (cem por cento).

Com isso, além de aumentar o número de alunos a serem contemplados com o benefício que antes era somente para os alunos do ensino médio, o Projeto também torna o transporte efetivamente gratuito, uma vez que a Lei atual estabelece a subvenção de apenas 50% (cinquenta por cento) do valor da tarifa.

Tal ação por mais nobre e justa que seja, acaba por causar uma expansão da ação governamental deflagrada pela Lei 10.106/11, ampliando-a, passando o Município a subvencionar em 100% (cem por cento) o transporte dos alunos do ensino fundamental e médio de sua residência para a escola e da escola para sua residência.

Essa medida acarretaria em aumento de despesas ao erário e com isso, deveria ter sido apresentado no Projeto a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro a ser causado pela implementação dessas alterações, bem como a declaração de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO.

Temos as seguintes alegações apresentadas pela BHTRANS na resposta à diligência solicitada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário:



“Não consta na justificativa do referido Projeto de lei a estimativa da ampliação do número de estudantes beneficiários do "Auxílio do Transporte Escolar;

Também não foi calculada a consequente redução de receita do Sistema de Transporte Público Coletivo do Município, decorrente da instituição da tarifa gratuita para todos os alunos, do ensino fundamental e do ensino médio, incluindo os da Região Metropolitana, e nem estimou o aumento da oferta de serviços e dos custos operacionais devido ao crescimento da demanda atraída pelos novos benefícios tarifários.” (fls. 27)

Tais apontamentos se fazem necessários para uma eficaz avaliação por parte do Executivo acerca da viabilidade do Projeto.

O artigo 3º do Projeto determina que seja acrescido à Lei 10.106/11 o seguinte dispositivo:

Art. 3º. O §1º do art. 5º da Lei nº 10.106, de 21 de Fevereiro de 2011 passa a vigorar acrescido do inciso III:

Art. 5º (...)

§1º (...)

III - Recursos provenientes da exploração dos espaços publicitários existentes na frota de veículos de transporte coletivo desta capital.

Aparentemente, a intenção do Autor foi aumentar o montante de recursos disponíveis a fim de subsidiar a ampliação da ação governamental pretendida pelo Projeto.



Entretanto, conforme as informações apresentadas pela BHTRANS, as receitas das mídias nos ônibus possuem destinação específica conforme previsão dos contratos de concessão.

Nas palavras do parecer exarado pela BHTRANS:

"Além do mais, as receitas de mídias ônibus já possuem destinação específica, conforme previsto na subcláusula 12.2 inciso "iv", sendo consideradas receitas alternativas que integram as concessões para fins da modicidade tarifária prevista na subcláusula 4.6 inciso "iii" dos contratos de concessão." (fis. 27)

Por maior que seja a importância do bem tutelado pelo Projeto, a **educação**, entendemos que em termos objetivos fica evidente a **repercussão financeira negativa** aos cofres públicos em caso de aprovação de tais medidas.

Nestes termos, observando-se as instruções constantes na legislação tributária consonantes à administração pública e ao conteúdo do Projeto 678/2018, temos que o mesmo **contraria 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. Ele compreende um importante instrumento da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo maior é o desenvolvimento sustentado da cidade. Conforme definição contida no próprio artigo 1º da citada Lei, 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 incompatibilidade entre o Projeto de Lei 678/2018 e o atual Plano Diretor.***

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.**

A Lei 10.106/11 que criou o auxílio de transporte escolar para estudantes do Município de Belo Horizonte, traz como fonte de seus recursos o Fundo Municipal do Auxílio de Transporte Escolar, criado pela própria Lei.

Nela são descritos os recursos que constituem o mencionado Fundo:

I - recursos do Tesouro Municipal correspondentes às dotações que lhe forem consignadas na Lei Orçamentária Anual, após previsão na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - recursos provenientes de outras fontes, mediante convênios ou transferências fundo a fundo, nos termos da legislação vigente.

Tais fontes de recursos foram estipuladas tendo por base as ações previstas na Lei, mensurando-se através de estudos e análises próprias os valores necessários a serem despendidos para sua execução.



O Projeto de Lei 678/2018, expande as ações previamente estabelecidas pela Lei 10.106/11, aumentando o público-alvo, bem como o valor da subvenção a ser custeada pela administração pública.

Ainda citando o parecer da BHTRANS sobre o Projeto em debate, temos:

“De posse dessas estimativas anuais e considerando que as dificuldades da proposta são de ordem orçamentária e financeira, a justificativa do Projeto de Lei deveria apresentar parecer da Secretaria Municipal da Fazenda sobre a viabilidade de aporte financeiro no Fundo Municipal do Auxílio de Transporte Escolar.”
grifo nosso

De fato, sem um estudo sobre a viabilidade de aporte financeiro do Fundo Municipal do Auxílio de Transporte Escolar para a ampliação da ação governamental determinada pelo Projeto, não há como garantir que existam recursos disponíveis para sua implementação.

Assim, consideramos o Projeto de Lei 678/2018 *incompatível* 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 das proposições legislativas em trâmite nessa casa estarem em consonância com a LDO.



Atualmente a LDO é disciplinada pela Lei 11.130/2018 e dispõe sobre as diretrizes para a elaboração do orçamento do ano de 2019. Assim, cumpre analisarmos a referida Lei para verificar a compatibilidade do Projeto com a mesma.

Não existe na Lei 11.130/2018 qualquer previsão de extensão do auxílio de transporte escolar aos estudantes do ensino fundamental, nem tampouco de aumento da subvenção atualmente praticada pelo Município.

Nestes termos, concluímos que o Projeto de Lei 678/2018 **é incompatível 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 LOA/2019 é disciplinada pela Lei 11.145/18.

Temos que a LOA deve ser **elaborada de acordo com o PPAG e com a LDO, devendo estar em consonância com as mesmas.**

Conforme anotado anteriormente, o Projeto é incompatível com o PPAG e também com a LDO.

Desta forma, entendemos que o Projeto de Lei 678/2018 apresenta-se ***incompatível 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. (grifo nosso)

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, o pretendido aumento da subvenção paga pelo Município que atualmente é de 50 % (cinquenta por cento) passando para 100% (cem por cento) e o aumento do público a ser beneficiado, estariam condicionados à indicação dos meios para custear tal pretensão. Por se tratar de auxílio subvencionado pelo Município, esse custeio deverá ser realizado **pelo aporte de recursos orçamentários adicionais**, devendo ser garantido às empresas concessionárias do transporte público coletivo os valores decorrentes de tal "gratuidade" a ser instituída. Em um cenário que não ocorra o aporte de recursos orçamentários adicionais pelo Município, deverá ocorrer **a autorização para revisão das tarifas praticadas**.

No caso de **aporte de recursos orçamentários**, deveria ter sido apresentado pelo Projeto uma fonte de custeio para subsidiá-lo nos termos da LRF, uma vez que a implementação das medidas constantes no Projeto implicaria em aumento de despesas do Poder Público.



A segunda alternativa para o custeio da gratuidade na tarifa do transporte público para os estudantes regularmente matriculados no ensino fundamental e médio, 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 pelo Projeto, as mesmas 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 conseqüente aumento da tarifa para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o que acabaria por prejudicar toda a coletividade que não faz jus ao benefício apresentado pelo Projeto.

Tecidas tais considerações, entendemos que o Projeto apresentado acabaria por **gerar 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 678/2018 e do Projeto apresentado que atentam para uma questão social pulsante, vivenciada pela maior parte de nosso povo, qual seja, o transporte público e as tarifas praticadas no mesmo.

Entretanto, por mais nobre que sejam os objetivos do Projeto de Lei 678/2018, o mesmo deve 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 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, 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** do Projeto de Lei nº 678/2018.

Belo Horizonte, 05 de julho de 2019.


Vereador Jorge Santos

Relator

Aprovado o parecer da
relatora ou relator

Plenário Gamil Casam

Em 10 / 07 / 19


Presidência da reunião



PL Nº 678 / 2018

CONCLUSO para discussão e votação em **1º Turno**.

Em: 10 / 07 / 2019

A 637
Divisão de Apoio Técnico-operacional - DIVATO

Avulsos distribuídos em: <u>10 / 07 / 2019</u> <u>A 637</u> DIVATO
--