



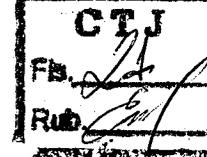
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO



Parecer nº 44/ 2018/ CFAEO

Referente ao Projeto de Lei nº 65/ 2017 que “Fica assegurada a isenção do pagamento de tarifa de pedágio nas vias rodoviárias estaduais as pessoas idosas com idade superior a 65 anos”.

Autora: Deputada Janaina Riva.

Relator: Deputado

WAGNER RAMOS

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 15/02/2017. Após foi colocada em pauta em 01/03/2017. Cumprida a pauta foi encaminhada ao Consultor Técnico Jurídico da Mesa Diretora em 14/03/2017. Antes de ser encaminhado à CFAEO tramitou por várias Comissões. Na Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, bem como na Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte obtiveram pareceres favoráveis, respectivamente em 28/06/2017 e 18/10/2017. Já na Comissão de Constituição, Justiça e Redação recebeu parecer contrário em 20/06/2018. Após, em atendimento à solicitação do Presidente da Assembleia de Mato Grosso (Deputado Eduardo Botelho) foi enviada à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária em 25/06/2018, tudo conforme as folhas nº 02 e 20 / verso.

Submete-se a esta Comissão, o Projeto de Lei nº 65/ 2017 de autoria da Deputada Janaina Riva que assim o justifica:

“É inegável que as rodovias estaduais sob concessão trouxeram grandes melhoramentos, seja no que se refere à segurança dos usuários, seja no que diz respeito à excelente e constante conservação. Esta propositura tem por objetivo beneficiar pessoas maiores de 65 anos, em consonância com a Lei Federal nº 10.741, de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso.

Trata-se de uma proposta que visa aperfeiçoar o sistema de amparo, proteção e estímulo à pessoa idosa. Bem sabemos que os inegáveis avanços no campo dos direitos da pessoa idosa são frutos obtidos com a aprovação do diploma legal citado. Entretanto, é notório que a maioria das pessoas nessa faixa etária vive de proventos defasados, qualquer que seja a classe social que integre. Isso posto, estamos convictos de que o benefício aqui proposto afetará a rentabilidade das concessões rodoviárias de forma muito tênue, seja em relação às tarifas, seja em relação ao programa de exploração”.



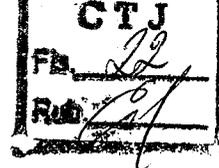
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO



A proposta é constituída por três artigos. O art. 1º assegura ao idoso com idade superior a 65 anos a isenção do pagamento de tarifa de pedágio nas vias rodoviárias estaduais, inclusive naquelas administradas sob o regime de concessão. Sendo a gratuidade de que trata esta lei se destina ao idoso condutor de veículo automotor de passeio de sua propriedade (parágrafo único). Para fazer jus a tal benefício, o idoso deverá comprovar o direito, através de documentos oficiais apresentados no ato do pagamento do pedágio (art. 2º). Esta lei entra em vigor na data de sua publicação (art. 3º).

Por derradeiro, a autora cita os avanços conquistados através do Estatuto do Idoso, bem como reconhece na sua justificativa os pequenos impactos nas receitas das concessões rodoviárias no tocante às tarifas e exploração dos programas. Ratifica ainda, a relevância de tal iniciativa, haja visto a escassez de políticas públicas voltadas aos direitos dos idosos.

No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivo.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão para a emissão de parecer quanto ao mérito.

É o relatório.

II – Análise

Cabe a esta Comissão, de acordo com o art.369, inciso II, alíneas “a” e “e” do Regimento Interno, dar parecer a todos os projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária, a lei orçamentária anual, os créditos adicionais e suas alterações, bem como controlar a arrecadação, repartição dos tributos e contribuições.

Conforme previsto no caput do artigo 198, inciso II, b do Regimento Interno, a distribuição de matérias às Comissões será feita por despacho do Presidente, observadas as seguintes normas: (...) II) b) à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, quando envolver aspectos financeiros e orçamentário, para exame da compatibilidade e adequação orçamentária.

Nesse contexto, a análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira consiste em verificar a conformidade da proposição legislativa com as leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição Federal e com as normas pertinentes a eles e à despesa e receita públicas. Essa análise decorre da necessidade de observância do princípio de equilíbrio orçamentário acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (incisos II, III e V), pelo art. 7º, § 1º da Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO



Conforme pesquisas realizadas, seja na homepage, seja na intranet da Assembleia Legislativa de Mato Grosso não foi constatada nenhuma lei ou proposição semelhante ao projeto em análise, consubstanciando a possibilidade de análise do mérito da proposta em tela.

Sob o enfoque da análise por mérito, constituem aspectos determinantes para positividade de projeto de lei: oportunidade, relevância social, adequação e compatibilidade financeira e orçamentária.

Conforme relato inicial, a autora pretende assegurar a isenção do pagamento de tarifa de pedágio nas vias rodoviárias estaduais as pessoas idosas com idade superior a 65 anos, inclusive aquelas administradas sob regime de concessão.

A Deputada Janaina Riva justifica que tal proposta remete ao contexto de aperfeiçoamento do sistema de amparo, proteção e estímulo à pessoa idosa, bem como vem cobrir lacuna existente no tocante à escassez de políticas públicas voltadas aos idosos.

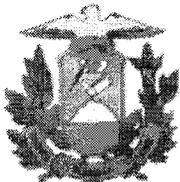
Destarte, a Constituição Federal prescreve ser incumbência do Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos, prescrevendo que lei específica, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, disporá, entre outros requisitos, sobre a política tarifária (art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal).

Tal iniciativa ao isentar o pagamento de pedágio aos idosos com idade superior a 65 anos nas vias rodoviárias estaduais, naturalmente causará o desequilíbrio econômico-financeiro nos respectivos contratos de concessões públicas.

Por oportuno, “O equilíbrio econômico-financeiro indica a relação que existe entre encargos e retribuições das partes em um contrato administrativo. A equação econômico-financeira é intangível. Uma vez formada a equação, ela não pode ser infringida. (...) Em outras palavras, não é possível modificar apenas os encargos do concessionário ou somente as retribuições que ele recebe. Desse modo, caso se reduza apenas as retribuições devidas ao concessionário, sem qualquer alteração dos seus encargos, rompe-se a equação econômico-financeira da contratação. Do mesmo modo, quando se ampliam os encargos do concessionário sem a correspondente ampliação de sua remuneração, há o desequilíbrio do contrato. Em ambos os casos, a solução será, sempre, a de promover a recomposição da equação”. Fonte: (Rafael Wallbach Schwind, Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência da instituição de benefícios tarifários por lei). Disponível em: <http://migalhas.com.br>.

Dessa forma, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessões é amparado pela Constituição Federal, art. nº 37, inciso XXI, estabelece que o administrado tem direito à manutenção “das condições efetivas da proposta”.

“A equação econômico-financeira é um princípio que beneficia não somente o concessionário, mas também o poder concedente. Isso porque o princípio elimina bilateralmente o risco. Apesar de a equação econômico-financeira se formar concomitantemente ao contrato administrativo – afinal, só



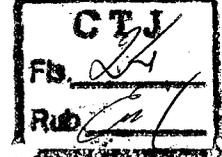
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO



existe equilíbrio econômico se existir um contrato". Fonte: (Rafael Wallbach Schwind, Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência da instituição de benefícios tarifários por lei). Disponível em: <http://migas.com.br>.

Com relação ao impacto econômico decorrente da criação de benefícios tarifários, cumpre destacar o seguinte: a instituição de benefício tarifário, neste caso a isenção de pedágio aos idosos acima de 65 anos, certamente reduzirá a remuneração do concessionário, bem como terá o direito à recomposição da equação econômico-financeira da contratação.

Nesse sentido, Rafael Wallbach Schwind assim analisa o regime legal aplicável à concessão de benefícios tarifários:

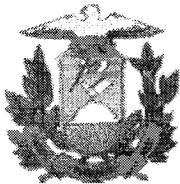
"A criação de benefícios tarifários possui repercussão direta sobre a remuneração do concessionário. Nessa situação, a legislação é clara ao estabelecer a necessidade de reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato de concessão.

O § 5º do art. nº.65 da Lei nº. 8.666/93 estabelece que "a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso". Essa previsão abrange também a instituição de isenções tarifárias por lei. Trata-se de medida superveniente à apresentação da proposta na licitação e que tem repercussão na remuneração do particular.

O § 3º do art. 9º da Lei nº. 8.987/95) contém disposição semelhante. Estabelece que "a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso". A criação de uma isenção tarifária não deixa de constituir um encargo criado por lei superveniente à apresentação de propostas. Por ela, obriga-se o concessionário a prestar o serviço a determinados usuários sem que possa cobrar por essa prestação.

O § 4º do art. 9º ainda contém previsão mais genérica, mas que abrange a instituição de benefícios tarifários. Esse dispositivo estabelece que "Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração".

Destaque-se ainda a importante previsão do art. nº. 35 da Lei nº. 9.074/95) estabelece que "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". Na realidade, toda instituição de benefícios tarifários deve ser acompanhada da concomitante indicação da forma de reequilíbrio dos contratos de concessão afetados. E se esse reequilíbrio envolver a aplicação de recursos públicos, deve-se indicar expressamente a fonte de receita, por uma questão de responsabilidade fiscal".



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO

CTJ
Fls. 23
Rub.

Destarte, a execução da eventual lei certamente causará repercussões financeiras, seja ao Poder concedente da Concessão pública (pedágios) seja aos concessionários de serviços públicos. Reconhecida a necessidade de reequilíbrio dos contratos de concessão, faz-se necessário constatar quais são as formas para reequilibrar a equação econômico-financeira do contrato.

A primeira forma possível é através da majoração da tarifa de pedágio, ou seja, reduzindo-se o número de usuários pagantes, caberá aos demais usuários arcar com os custos decorrentes da isenção de pedágio pretendida. A segunda forma possível seria o governo estadual bancar o desequilíbrio contratual, ou seja, caberia ao poder concedente efetuar os pagamentos ao concessionário para reequilibrar a equação econômico-financeira do contrato, por exemplo, através da figura da concessão patrocinada pela Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004). Entretanto, tal recurso deve ser utilizado com Responsabilidade Fiscal.

Portanto, a criação de benefícios tarifários por lei superveniente à concessão de pedágio gera o direito ao reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato. Isso porque o benefício tarifário diminui a remuneração inicialmente prevista quanto o poder público elaborou a proposta de contratação pública. Na verdade, toda instituição de isenção tarifária (pedágio) deve prever, simultaneamente, o modo de reequilíbrio, a fim de garantir a eficiência na gestão de concessão e, ao mesmo tempo, proporcionar uma eficiente política tarifária com responsabilidade na gestão de políticas públicas.

Com relação ao estudo de impacto financeiro anexado aos autos desta proposição, através do memorando nº 132/18 do Gabinete da Deputada Janaina Riva, endereçado à Consultoria Legislativa do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) a forma de apresentação dos impactos financeiros e orçamentários não estão de acordo com o previsto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em face ao exposto, a autora não demonstrou nos autos como seria feito a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos realizados com o Poder Público no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Ademais, conforme relato inicial, o projeto de lei em tela, foi considerado **Inconstitucional** pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

Uma forma alternativa para validar nova proposta de lei seria autorizar o Poder Executivo a conceder isenção de pedágio aos idosos acima de 60 anos no âmbito das rodovias concessionadas de Mato Grosso, bem como a sua devida regulamentação.

Por derradeiro, esta Relatoria recomenda a descontinuidade de tramitação da proposta de lei ora analisada, pois restou demonstrado a inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária.

É o parecer.

OEC



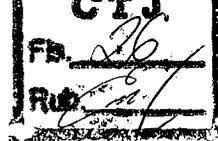
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO



III – Voto do Relator e da Comissão

Pelas razões expostas, quanto ao **mérito**, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 65/ 2017, de autoria do Deputada Janaina Riva.

Sala das Comissões, em 26 de Junho de 2018.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 65/ 2017 - Parecer nº 44/ 2018
Reunião da Comissão em <u>26 / 06 / 2018</u>
Presidente: <u>Deputado Wilson Santos</u>
Relator: <u>Deputado Wagner Ramos</u>

Voto Relator:
Pelas razões expostas, quanto ao mérito , voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 65/ 2017, de autoria do Deputada Janaina Riva.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator	
Membros	