



Contemporânea

Contemporary Journal

Vol. 4 Nº. 6: p. 01-21, 2024

ISSN: 2447-0961

Artigo

ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA CONCESSÃO DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PESSOAS ENTRE 60 E 64 ANOS NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE DA LEI DISTRITAL Nº 7.298/2023

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF GRANTING FREE PUBLIC TRANSPORT FOR PEOPLE BETWEEN 60 AND 64 YEARS OLD IN THE FEDERAL DISTRICT: AN ANALYSIS OF DISTRICT LAW Nº 7.298/2023

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL OTORGAMIENTO DE TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO PARA PERSONAS ENTRE 60 Y 64 AÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL: UN ANÁLISIS DE LA LEY DISTRITAL Nº 7.298/2023

DOI: 10.56083/RCV4N6-012

Receipt of originals: 05/03/2024

Acceptance for publication: 05/24/2024

Otávio Goulart Minatto

Mestrando em Políticas Públicas

Instituição: Universidade Católica de Brasília (UCB)

Endereço: Brasília, Distrito Federal, Brasil

E-mail: otaviogminatto@gmail.com

RESUMO: O presente artigo investiga os aspectos constitucionais e financeiros da Lei Distrital nº 7.298, de 24 de julho de 2023. São abordadas questões relativas à possibilidade de iniciação parlamentar do projeto de lei que lhe deu origem, em contraponto a pretensa reserva de iniciativa do Poder Executivo, bem como o impacto orçamentário e financeiro da instituição de política pública de gratuidade no transporte coletivo do Distrito Federal para pessoas entre 60 e 64 anos e a necessidade de sua demonstração durante o processo legislativo. Para tanto, a pesquisa se apoiou em revisão bibliográfica para analisar as normas constitucionais que disciplinam o assunto, bem como a legislação financeira, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).



Conclui-se que não há irregularidades quanto à autoria parlamentar do projeto de lei, não sendo o caso de reserva de iniciativa do Poder Executivo. Por sua vez, destaca-se a necessidade de apresentação de cálculos precisos relacionados ao impacto financeiro e orçamentário da política estabelecida pela referida lei, nos termos da legislação pertinente.

PALAVRAS-CHAVE: política pública, iniciativa projeto de lei, gratuidade transporte público, impacto orçamentário, direito financeiro.

ABSTRACT: This article investigates the constitutional and financial aspects of District Law nº 7.298, of July 24, 2023. Issues relating to the possibility of parliamentary initiation of the bill that gave rise to it are addressed, as opposed to the alleged reserve of initiative by the Executive Branch, as well as the budgetary and financial impact of the institution of free public transport policy in the Federal District for people between 60 and 64 years old and the need for its demonstration during the legislative process. To this end, the research was based on a bibliographical review to analyze the constitutional norms that govern the subject, as well as financial legislation, in particular the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law nº 101, of May 4, 2000). The conclusions indicate that there is no defect in the parliamentary authorship of the bill and it is not a case of reserved initiative by the Executive Branch, In turn, the need to present precise calculations related to the financial and budgeraty impact of the policy established by said law stands out, in accordance with the relevant legislation.

KEYWORDS: public policy, bill iniative, free public transport, budgetary impact, financial law.

RESUMEN: Este artículo investiga los aspectos constitucionales y financieros de la Ley Distrital N° 7.298, de 24 de julio de 2023. Se abordan cuestiones relativas a la posibilidad de iniciación parlamentaria del proyecto de ley que le dio origen, frente a la supuesta reserva de iniciativa por parte del Poder Ejecutivo, así como el impacto presupuestario y financiero de la institución de la política de gratuidad de transporte público en el Distrito Federal para las personas entre 60 y 64 años y la necesidad de su manifestación durante el proceso legislativo. Para ello, la investigación se basó en una revisión bibliográfica para analizar las normas constitucionales que rigen la materia, así como la legislación financiera, en particular la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria nº 101, de 4 de mayo de 2000). Se concluye que no existen irregularidades respecto de la autoría parlamentaria del proyecto de ley, ni se trata de un caso de iniciativa reservada por parte del Poder Ejecutivo. A su vez, destaca la necesidad de presentar cálculos precisos relacionados con el impacto financiero y presupuestario de la política establecida por dicha ley, de conformidad con la legislación pertinente.



PALABRAS CLAVE: política pública, iniciativa de ley, transporte público gratuito, impacto presupuestario, derecho financiero.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

1. Introdução

A implementação de política pública de concessão de gratuidade é forma de promover a igualdade, a inclusão social e o bem-estar desta parcela da população. No contexto do transporte público, a benesse direcionada a determinados grupos tem se mostrado uma medida eficaz para garantir o acesso a serviços essenciais e fomentar a mobilidade urbana sustentável.

Com essa premissa, o Deputado Distrital Chico Vigilante propôs projeto de lei que ampliasse a gratuidade do transporte público para idosos, passando dos anteriormente previstos 65 anos para 60 anos. Após tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal, o projeto foi convertido em lei, tendo sido promulgada, em 24 de julho de 2023, a Lei Distrital nº 7.298.

No entanto, a implementação legal de tal política está cercada de uma série de aspectos constitucionais que merecem detida atenção. Compreender as particularidades que envolvem o tema é de suma necessidade, sob pena de que a meritória iniciativa caia em vícios insanáveis de ilegalidade. Por meio de revisão bibliográfica, busca-se realizar uma análise dos quesitos constitucionais que envolvem a temática, tendo como objetivos específicos a verificação da questão da iniciativa de projetos de lei e a apresentação de cálculo do impacto orçamentário e financeiro da política instituída pelo dispositivo legal.

A avaliação dos quesitos constitucionais envolvidos na Lei Distrital nº 7.298, de 24 de julho de 2023, justifica-se por ser fundamental garantir sua



coerência com os princípios fundamentais do Estado de Direito e para assegurar que seu impacto seja efetivo e positivo.

2. Eficácia das Normas Constitucionais

Como ponto de partida, cumpre apresentar esclarecimentos sobre a necessidade de disciplina da matéria por meio de lei ordinária, sob a ótica da teoria da eficácia das normas constitucionais. O art. 272, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, assim dispõe:

Art. 272. O Poder Público assegurará a integração do idoso na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei, especialmente quanto:

[...]

II - à gratuidade do transporte coletivo urbano para os maiores de 65 anos, vedada a criação de qualquer tipo de dificuldade ou embaraço ao beneficiário, e à progressiva extensão desse direito às pessoas com idade entre 60 e 64 anos, na forma da lei;

A discussão inicial recai, portanto, sobre a eficácia do comando. A eficácia jurídica, em resumo, consiste na capacidade da norma em produzir seus efeitos. Ela pode se dar desde o momento em que a legislação entra em vigor ou ser postergada para momento futuro, dependente de aprimoramento ulterior. Tendo em vista essa diferença, na lição clássica de José Afonso da Silva, as normas constitucionais podem ser classificadas em três tipos, quais sejam: a) normas de eficácia plena; b) normas de eficácia limitada; e c) normas de eficácia contida.

As normas de eficácia plena, nos ensina o ilustre constitucionalista, são “aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm a possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta



e normativamente, quis regular”¹. Sua aplicabilidade, portanto, é imediata. Não há necessidade de qualquer integração normativa adicional para o exercício do dispositivo.

Para conceituar normas de eficácia limitada, vale-se da definição de Marcelo Novelino, que assim explana:

Determinadas normas possuem eficácia limitada ou reduzida por só manifestarem a plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo legislador constituinte após a emissão de atos normativos previstos ou requeridos por ela. Têm aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, por só incidirem totalmente sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica ‘após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia conquanto tenham uma incidência reduzida e surtam outros efeitos não essenciais’²

As normas de eficácia limitada ainda se subdividem naquelas definidoras de princípios institutivos e noutras de princípios programáticos. As primeiras preveem comandos organizacionais para entidades e órgãos institucionais. Já as últimas fixam diretrizes indicativas de fins e objetivos a serem perseguidos pelos poderes públicos³.

O Ministro Alexandre de Moraes, citando os ensinamentos do mestre português Jorge Miranda, aprofunda a definição das normas programáticas:

São de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial – embora não único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos

1 SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 101.

2 NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. Ed. rev., ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 136.

3 *Ibidem*.



subjetivos; aparecem, muitas vezes, acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados⁴.

Confrontando os conceitos teóricos com o presente caso em tela, vislumbra-se, claramente, a existência de dois comandos distintos no inciso II do artigo 272 da LODF. Didaticamente, o dispositivo pode ser fatiado em:

- a) o Poder Público assegurará a gratuidade do transporte coletivo urbano para maiores de 65 anos;
- b) o Poder Público assegurará a progressiva extensão desse direito às pessoas com idade entre 60 e 64 anos, na forma da lei.

Quanto ao primeiro mandamento, não restam dúvidas de que se classifica como norma de eficácia plena, sendo inquestionável a sua aplicabilidade. Já em relação ao segundo, salvo melhor juízo, a análise de todo o exposto leva a crer se tratar de norma de eficácia limitada, de caráter eminentemente programático.

Por conseguinte, não há que se falar em desrespeito da Administração Pública em conceder gratuidade de transporte para pessoas com idade entre 60 e 64 anos. No presente momento, o suposto direito não está garantindo. Há a necessidade de legislação ulterior que lhe confira plenitude.

Impende destacar, por sua vez, que a inexistência de legislação que confira plenitude ao inciso II, do artigo 272 da LODF não configura omissão legislativa que mereça as medidas legais cabíveis. Julga-se tratar a inércia de mera opção política. Para elucidar a diferença entre os dois conceitos, colacionado os dizeres do Ministro Alexandre de Moraes:

“Não se deve, porém, confundir “omissão legislativa” com “opção legislativa” (...) só há cabimento (omissão legislativa) quando a constituição obriga o Poder Público a emitir um comando normativo e este se queda inerte, pois, como ressalta Canotilho, ‘a omissão legislativa (e ampliamos o conceito também para a administrativa) só é autônoma e juridicamente relevante quando se conexiona com uma exigência constitucional de ação, não bastando o simples dever geral

4 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 13



de legislador para dar fundamento a uma omissão constitucional. Um dever jurídico-constitucional de ação existirá quando as normas constitucionais tiverem a natureza de imposições concretamente impositivas⁵.

A Lei Orgânica não está propriamente garantindo ao cidadão com idade entre 60 e 64 o direito em tela (ainda que limitadamente), mas sim a sua mera “progressiva extensão”. Não se trata, portanto, de variável discreta (sim/não) facilmente verificável. O que se tem é uma grandeza contínua com os extremos, de fato, bem definidos, mas com toda a gradação entre o ponto inicial e o final em aberto. Não há precisão de em quanto tempo e como se dará a progressão.

Precisar o momento em que se dá a omissão não é tarefa fácil. Porém, inegável a constatação da imprescindibilidade de existência de norma legal que garanta a específica benesse. Papel este cumprido, pois, pela Lei Distrital nº 7.298, de 24 de julho de 2023.

3. Iniciativa de Projeto de Lei

Vencido o ponto inicial e incontestado a imprescindibilidade da elaboração da Lei Distrital nº 7.298, que garante a completude da eficácia do direito de gratuidade do transporte às pessoas de 60 a 64 anos, cabe agora discutir sobre a autoria do projeto de lei que lhe deu origem, que foi do Deputado Chico Vigilante.

A iniciativa de propositura legislativa é um tópico que pode assinalar vícios insanáveis de constitucionalidade. Isto ocorre quando há invasão de um ente ou Poder da competência iniciadora privativa de outro. O caso em tela suscita questionamentos nesta temática, razão pela qual se faz necessário aprofundar no assunto.

⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 13.



De um lado, é defensável que a iniciativa Lei Distrital nº 7.298/DF é privativa do chefe do Poder Executivo. Isso porque, ao se conceder um novo benefício na esfera pública, estar-se-ia criando novas atribuições a órgãos pertencentes à estrutura governamental. Por sua vez, A competência para tal criação é privativa do Governador, conforme disposto no art. 71, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, in verbis:

Art. 71, § 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública.

Nesta linha argumentativa, mister citar o desfecho da Lei Distrital n. 6.592/2020 que foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. O caso é emblemático justamente pela proximidade com o tema tratado no presente estudo. À época, buscou a Casa de Leis Distrital conceder benefício de gratuidade no transporte público aos profissionais da área da saúde. O egrégio Tribunal, no entanto, entendeu pela inconstitucionalidade da iniciativa parlamentar, conforme ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 6.592/20 - CORONAVÍRUS - PANDEMIA DE COVID-19 - TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO - PROFISSIONAIS DA SAÚDE - GRATUIDADE - ORIGEM PARLAMENTAR - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO -- VÍCIO DE INICIATIVA - INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO DO BENEFÍCIO - AUSÊNCIA - SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA - INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL SUBJETIVA E MATERIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Em face da incidência do princípio da simetria, a competência para deflagrar o processo legislativo acerca das atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública do DF é privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo, portanto, um limite material da atuação normativa do Poder Legislativo, inclusive no tocante à adoção de medidas relativas ao sistema de transporte público coletivo, serviço público de caráter essencial a ser prestado pelo Poder Público, seja diretamente, seja por intermédio de concessões ou permissões públicas, consoante preceito inscrito no artigo 336 da LODF. 2. A Lei 6.592/20, de origem



parlamentar, ao conceder, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia de Covid-19, provocada pelo novo coronavírus, aos profissionais da área da saúde, gratuidade no uso do transporte público coletivo local, invadiu a esfera de competência reservada ao Executivo, ingerindo indevidamente na Administração Pública, hipótese que resulta na inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa, e correspondente afronta ao disposto nos artigos 71, § 1º, IV, e 100, VI e X, da LODF⁶.

Em que pese os decididos pelos nobres julgadores, há argumentos em sentido contrário. A divergência segue a trilha de questionar se a concessão do referido benefício resulta efetivamente em criação de atribuição a órgão público que se enquadre na restrição do art. 71, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Por sua vez, em relação ao caso ora analisado, o estabelecimento de política pública de gratuidade pela norma combatida não tem o condão de alterar o plexo de atribuições dos órgãos envolvidos na fiscalização do transporte público do Distrito Federal. Assim, não incide a reserva de iniciativa legislativa do executivo.

De fato, entendendo não haver criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública, não há limitação de iniciativa de proposição de leis, ainda que haja geração de despesa. Neste diapasão, imperiosa a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal que, em repercussão geral, reconheceu a legitimidade da iniciativa parlamentar de legislar nestes casos:

6 BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0715572-85.2020.8.07.0000**. Relatora: Des^a Leila Arlanch. Julgado em 9 jul. 2020. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1284363. Acesso em 30 jul. 23.



Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido⁷.

Ainda nesta linha, ressalta-se a defesa da possibilidade da iniciativa legislativa parlamentar amparada no prestígio do protagonismo do Poder Legislativo na produção de políticas públicas. Nos ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci, “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁸. A instituição de política pública que conceda gratuidade para pessoas de 60 a 64 anos se amolda na definição apresentada, sem maiores percalços. Por sua vez, o papel do Poder Legislativo na definição das diretrizes da atuação governamental, é inquestionável, afinal, o parlamento é a representação máxima da vontade popular. Assim, qualquer entendimento que limite a participação parlamentar na formulação de benefícios sociais não se coadunaria com os próprios preceitos de uma sociedade democrática.

A conclusão deste raciocínio, entretanto, não é pela invasão de competência do Poder Executivo claramente delimita pela Lei Orgânica do Distrito Federal. O que se pretende delinear, nas palavras de João Trindade Cavalcante Filho, é que “quando se diz que a formulação de políticas públicas

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Com Agravo 878911**. Relator Min. Gilmar Mendes, de 29 de setembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828222>. Acesso em: 30 jul. 23.

8 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.



é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar programas para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados⁹. O eminente autor arremata a tese nos seguintes dizeres:

Em um contexto como esse, cabe ao Legislativo formular as políticas públicas ao menos em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Obviamente, a dinâmica dessa interação é, como vimos, muito mais matizada, mas esse pode ser apontado como um esquema geral.

[...]

Logicamente, o fato de residir no Legislativo a prerrogativa de – reafirmamos, se não exclusivamente, ao menos concorrentemente com o Executivo – formular políticas públicas não significa, ipso facto, caber ao Congresso Nacional a iniciativa de tais projetos de lei.

Porém, se levarmos em conta, além desse aspecto, o fato de que a iniciativa parlamentar é a regra – e a sua vedação, a exceção –, cumulada com a vinculação que os direitos sociais têm em relação ao próprio legislador, é possível sustentar uma interpretação que não retire do Legislativo a iniciativa de projetos de lei sobre formulação de políticas públicas¹⁰.

Pensar que o Poder Legislativo não pode apresentar qualquer projeto de lei que incorra, seja de modo direto ou indireto, em aumento de despesa para os cofres públicos é uma limitação que não se coaduna com a democracia representativa. Se assim fosse, o Parlamento estaria restrito a legislar apenas sobre questões que não envolvem o Poder Público, algo impraticável.

9 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas**: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2013. (Textos para discussão, 122). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122-JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jul 23.

10 *Ibidem*.



4. Impacto Orçamentário e Financeiro de Política Pública Concessiva de Gratuidade

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, trouxe à tona a necessidade do Estado em equilibrar suas contas. Por meio de mecanismos de programação, acompanhamento e avaliação, buscou-se aprimorar a Governança Pública. Marcos Nóbrega, avaliando os avanços trazidos pela legislação, aponta que:

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada¹¹.

No tocante às despesas, a LRF apresenta diversos dispositivos de controle. O art. 15 é enfático ao considerar “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”.

O art. 16 disciplina a criação de despesas gerais, enquanto o art. 17 estabelece regramentos específicos para as chamadas despesas obrigatórias de caráter continuado:

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.

11 NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2002, p. 32.



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.

O trato especial dado a tais despesas continuadas mostra-se justificável na medida em que seu impacto intertemporal nas contas públicas é materialmente relevante. O Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 2238, no qual se questionava a constitucionalidade de uma série de dispositivos da LRF, assim avaliou o tema:

Na medida em que essas despesas projetam suas consequências para uma dimensão temporalmente ampliada, o Estado tem a obrigação de avaliar a sua sustentabilidade fiscal, pois comprometem não só o equilíbrio fiscal contemporâneo do Estado, mas também das gerações futuras. Não é possível, nem razoável, que a sociedade precise arcar com novos gastos orçamentários, sem custo demonstrado ou estimado, sem estudo de repercussão econômico-financeira, baseados somente em propostas legislativas indefinidas, porém geradoras de despesas continuadas e descontroladas (EBER ZOEHLER SANTA HELENA. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e gasto tributário. In: Série temas de interesse do Legislativo; n. 15. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 29/30) A rigidez e a permanência, típicas dessas despesas, as tornam um fenômeno financeiro diferenciado, que deve ser considerado como tal nos instrumentos de planejamento estatal, entre os quais o processo legislativo ordinário. A aferição da suficiência do seu custeio já não pode mais ser entendida hoje como um requisito estático, pontual ou tópico, que se resume na previsão de uma dotação orçamentária singularmente considerada, tal como exigido pelo art. 169, § 1º, I, da CF. Os custos envolvidos no patrocínio desses gastos devem ser apreciados dentro de cenários econômicos variados, com séria consideração das conjunturas mais plausíveis, de modo a reduzir riscos para a estabilidade do sistema jurídico como um todo. A antecipação, para o processo legislativo, da necessidade de compensação fiscal de despesas obrigatórias continuadas surge, de certa forma o confirmando, como um aprimoramento deliberativo da



responsabilidade democrática, significando verdadeiro e necessário amadurecimento fiscal do Estado, que postula a superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso e do imprevisto nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência ou mesmo do descalabro fiscal¹².

A matéria, em razão de sua inquestionável relevância, ganhou status constitucional com o advento da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Com o objetivo de reforçar o controle na criação de despesas, o art. 113 do ADCT passou a exigir, in verbis:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Pois bem. Compreendido que o custo de política pública que conceda gratuidade no transporte coletivo para pessoas com idade entre 60 e 64 anos deverá ser arcado pelo Poder Público, não são necessários maiores esforços para concluir que tal dispêndio se enquadra na classificação do art. 17 da LRF – a benesse é despesa corrente, constituindo-se em transferência, e se estenderá indefinidamente ao longo dos exercícios. Ato contínuo, deverão ser cumpridos os requisitos exigidos pela Lei Complementar. Da mesma forma, haverá de ser respeitado o mandamento constitucional do art. 113, do ADCT.

O apontamento do impacto financeiro, entretanto, esconde certa dificuldade. À primeira vista, pode parecer que a simples multiplicação da quantidade atual de usuários da rede de transporte público cuja idade seja entre 60 e 64 anos pelo valor da tarifa usuário e pelo espaço de tempo exigido pela lei (exercício que a benesse entra em vigor e os dois

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238**. Relator Min. Alexandre de Moraes, de 24 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=753826907>. Acesso em: 30 jul. 23.



subsequentes) resultar no valor final. Entretanto, tal simplificação desconsidera a demanda reprimida pelo serviço.

A demanda dos bens, em geral, é inversamente proporcional ao valor cobrado por ele (quanto mais barato for, maior será o seu consumo). Logo, a partir do momento que a passagem de ônibus se torne gratuita para uma categoria, presume-se que um número maior de pessoas passará a utilizar o serviço. O correto cálculo desse aumento envolve o conhecimento detalhado da elasticidade do mercado do produto.

É claro que as concessionárias do serviço possuem conhecimento técnico suficiente para apresentar estimativa coerente. O que se quer ressaltar, contudo, é que o valor final não será uma simples “transposição” da quantia atual paga pela categoria a ser beneficiada. Haverá, sem dúvidas, aumento do uso do transporte público.

A intenção dos dispositivos legais e constitucionais de se exigir a manutenção da neutralidade orçamentária, evitando o descontrole das contas públicas, mais uma vez, merece ser louvada. Todavia, não se pode negar que trouxe desafios de árdua transposição para iniciativas do Poder Legislativo. A respeito do tema, Eber Zoehler Santa Helena traz pertinentes considerações:

Como visto anteriormente, essa forma de compensação apresenta-se como um ônus de difícil superação para o autor. Aumentar receitas permanentes ou reduzir outras despesas obrigatórias continuadas não se mostra de fácil consecução, em especial no âmbito parlamentar, sujeito a controle popular a cada mandato, seja de quatro em quatro anos, ou na melhor hipótese, de oito em oito anos. Convenhamos, é de difícil absorção a tarefa de justificar a seus eleitores que, em nome de um princípio abstrato de equilíbrio nas finanças públicas, ainda que tangível para o eleitor na inflação ou desemprego cotidiano, deve ele, representante da vontade popular, reduzir algum benefício ou aumentar alguma exação em razão de sua iniciativa legal¹³.

13 SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009. (Temas de interesse do legislativo, n. 15). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1881>. Acesso em: 25 abr. 24.



Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal, que inaugurou a discussão, esteja em vigor há mais de duas décadas, observa-se que o assunto é ainda incipiente, tendo longo caminho evolutivo a ser traçado. Se, por um lado, os controles a serem respeitados estão bem definidos, não se pode dizer o mesmo sobre como o legislador poderá suceder para cumprir os requisitos. Assim, cria-se uma falsa sensação de permissibilidade condicional da regra quando na verdade se está diante de uma barreira cuja transposição é excessivamente laboriosa.

Não se quer dizer, contudo, que o atendimento às regras fiscais seja impossível. Para ilustrar como leis de iniciativa parlamentar têm tentado se encaixar nos mandamentos legais, Nilson Rodrigues de Assis demonstra algumas alternativas adotadas:

Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, quer seja aquele descrito no art. 14 ou o constante no art. 17, em conjunto com as restrições determinadas para a criação e/ou majoração de benefícios ou serviços de seguridade social do art. 24, indicam que o legislador procurou detalhar condições e regras, principalmente com o objetivo oportuno de evitar interpretações inadequadas. A exigência de que as medidas de compensação constassem do mesmo ato que criasse ou aumentasse a despesa, por exemplo, dificultaria a geração de despesas obrigatórias. O que ocorre, de fato, é que essa determinação legal, aliada à carência de aprofundamento em conceitos e aspectos práticos do mecanismo de compensação, introduzido pela LRF, mencionada na seção anterior, faz com que uma série de outros instrumentos, não expressamente definidos na lei, venham sendo utilizados com o objetivo de compensar os aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado. Dentre as alternativas criadas, podem ser citados: o contingenciamento de dotações orçamentárias, o remanejamento de despesas, o crescimento de arrecadação decorrente do crescimento esperado da economia e a utilização da margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado¹⁴.

14 ASSIS, Nilson Rodrigues de. **Demonstrativo das despesas obrigatórias de caráter continuado**: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. 2007. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento e Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10090>. Acesso em: 25 abr. 24. p. 31.



Observa-se, assim, que, mesmo com todas as dificuldades, o cumprimento da legislação financeira é factível. Não obstante, o respeito aos ditames legais é imprescindível para o aprimoramento da atividade legislativa, colocando-a em sintonia com a realidade fiscal da máquina pública.

Cotejando a tramitação do Projeto de Lei nº 185/2023¹⁵, que foi sancionado pelo Governador e convertido na Lei Distrital nº 7.298, não se vislumbra muita atenção dada à matéria. A intensidade do assunto parece se modular à conveniência da vontade política. Quando há ambiente favorável à aprovação do projeto de lei, como no presente caso, a complexidade do tema é contornada.

5. Considerações Finais

O presente estudo se propôs a realizar uma revisão bibliográfica para embasar análise criteriosa dos aspectos constitucionais envolvidos na Lei Distrital nº 7.298, de 24 de julho de 2023, que instituiu a política pública de gratuidade no transporte coletivo do Distrito Federal para pessoas entre 60 e 64 anos. As conclusões referentes aos tópicos específicos podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- a) o disposto no art. 272, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal consiste em norma de eficácia limitada, tendo sido imprescindível a edição da Lei Distrital nº 7.298/DF, de 25 de julho de 2023, para conceder gratuidade de transporte público a pessoas de idade entre 60 e 64 anos;
- b) embora existam julgados, tanto no TJDF e no STF, no sentido de que a iniciativa de projeto de lei que concede gratuidades no transporte

15 Acompanhamento do processo legislativo disponível em: <https://ple.cl.df.gov.br/#/proposicao/11134/consultar?buscar=true>. Acesso em: 25 abr. 23.



público é privativa do Poder Executivo, é possível a defesa de parlamentar também dar o início;

- c) a lei que concede benefício deve apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício que entrar em vigor e nos dois seguintes, bem como apresentar compensação pelo aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa.

Diante do exposto, a análise dos aspectos constitucionais fornece subsídios para uma aprofundada reflexão sobre a legitimidade e a adequação de política pública de gratuidade no transporte coletivo para pessoas entre 60 e 64 anos implementada pela Lei Distrital nº 7.298, de 24 de julho de 2023. O caráter incipiente da matéria constituiu limitação do presente estudo, sendo que futuras pesquisas, principalmente quanto ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro da política instituída pela lei, agregarão ao debate. De todo modo, tratar sobre a temática é fundamental e contribui para o aprimoramento das ações governamentais voltadas à mobilidade urbana e ao bem-estar da população.



Referências

ASSIS, Nilson Rodrigues de. **Demonstrativo das despesas obrigatórias de caráter continuado**: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. 2007. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento e Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10090> . Acesso em: 25 abr. 24

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 24.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 jul. 23.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0715572-85.2020.8.07.0000**. Relatora: Desª Leila Arlanch. Julgado em 9 jul. 2020. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1284363 . Acesso em: 30 jul. 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238**. Relator Min. Alexandre de Moraes, de 24 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=753826907>. Acesso em: 30 jul. 23.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Com Agravo 878911**. Relator Min. Gilmar Mendes, de 29 set. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828222>. Acesso em: 30 jul. 23.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas**: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2013. (Textos para discussão, 122). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122-JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jul 23.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Promulgada em 8 de junho de 1993. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 8 jun. 1993. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei Org nica 08 06 1993.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei%20Org%20nica%2008%2006%201993.html). Acesso em: 29 jul. 23.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 7298, de 24 de julho de 2023**. Altera a Lei nº 2.250, de 31 de dezembro de 1998, que "institui a obrigatoriedade da admissão, pela porta da frente dos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPCDF, aos passageiros idosos e portadores de necessidades especiais" Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 25 de julho de 2023. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59cac81e43844546ae2d0459335b22ae/Lei 7298 24 07 2023.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59cac81e43844546ae2d0459335b22ae/Lei%207298%2024%2007%202023.html). Acesso em: 29 jul. 23.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009. (Temas de interesse



do legislativo, n. 15). Disponível em:
<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1881>. Acesso em: 25 abr.
24.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8.
ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.