

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.812, DE 2012

Torna obrigatória a adequação dos projetos a serem executados em rodovias federais e estaduais que cruzam municípios em suas áreas urbanas e de unidades de conservação.

Autor: Deputado FERNANDO JORDÃO

Relator: Deputado HILDO ROCHA

I – RELATÓRIO

O PL nº 4.812, de 2012, de autoria do Deputado Fernando Jordão, objetiva tornar obrigatória a adequação dos projetos a serem executados em rodovias federais e estaduais que cruzam áreas urbanas de municípios e de unidades de conservação.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto deve ser apreciado conclusivamente pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela Comissão de Viação e Transportes, por esta Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O exame por parte desta Comissão de Finanças e Tributação deverá dar-se, em princípio, quanto ao mérito e quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição (art. 54 do Regimento Interno).

Em 10/7/2013, a Comissão de Desenvolvimento Urbano concluiu pela aprovação, com complementação de voto, do PL nº 4.812/2012, com Substitutivo, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Rosane Ferreira.

Em 26/8/2015, a Comissão de Viação e Transportes aprovou unanimemente o PL nº 4.812/2012 na forma Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Urbano, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lázaro Botelho.

Em 28/8/2015, o PL nº 4.812/2012 foi recebido por esta Comissão de Finanças e Tributação. Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos da letra h do inciso X do art. 32 do Regimento Interno, compete a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

De acordo com o § 2º do art. 1º da Norma Interna desta Comissão, “sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo” (grifo nosso).

O PL nº 4.812/2012 objetiva tornar obrigatório que todos os projetos referentes a obras em trechos rodoviários federais e estaduais em áreas urbanas e em unidades de conservação (assim definidas pela Lei nº 9.985/2000), com exploração concedida ou não à iniciativa privada,

contemplem a implantação de “passagens subterrâneas para pedestres, animais e carros”. A proposição estabelece prazo de 24 meses para que os órgãos responsáveis pelas rodovias já existentes providenciem a implantação das mencionadas passagens em trechos com as características acima especificadas. Por fim, prevê o Projeto, no art. 4º, que os editais de licitação relativos a processos de concessão de rodovias federais ou estaduais passem a conter exigência de que, em um prazo de 24 meses a partir do início da exploração rodoviária, o concessionário providencie a execução das obras de adaptação de passagens subterrâneas em questão.

No âmbito federal, de acordo com o que dispõe o art. 80 da Lei nº 10.233/2001, compete à autarquia Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos naquela Lei. Em termos da classificação orçamentária adotada pelo Governo federal, a construção de passagens inferiores (ou subterrâneas) é considerada uma das intervenções que, no seu conjunto, reportam-se como “manutenção de vias”.

O exercício da competência legal para a realização de intervenções tais como construção de passagens subterrâneas tem sido viabilizado, anualmente, pela consignação de recursos na lei orçamentária anual da União em favor do DNIT. Em relação às rodovias federais, tais recursos compõem dotações de créditos orçamentários denominados “manutenção de trechos rodoviários”, cujas despesas têm sido agregadas em descritor genérico, por região, segundo a divisão estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os descritores inespecíficos desses créditos permitem uma aplicação de recursos bastante flexível, justamente para prover o Governo federal de relativa discricionariedade na priorização entre as inúmeras atividades de “manutenção rodoviária” e no remanejamento entre elas dos recursos alocados, no estrito limite de sua disponibilidade orçamentária, assim como para comportar eventuais alterações na maneira como essas atividades são conduzidas.

O PL nº 4.812/2012, por sua vez, quando impõe exíguo prazo de 24 meses para que todas as rodovias federais (entre outras), nos trechos indicados no Projeto, passem a incorporar as passagens subterrâneas a que se refere, tem o condão de imputar à União específica e onerosa obrigação de fazer sem previsão de recursos orçamentários correspondentes e próprios, o que nos leva a antecipar inescapável aumento de sua despesa orçamentária no período em tela, em comparação com os atuais níveis verificados para despesas de mesma natureza.

Por conseguinte, tal como se apresenta, o Projeto deixa de atender às determinações do art. 113 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – LDO 2018 (Lei nº 13.473/2017) e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ao não se fazer acompanhar nem de estimativa das despesas em questão no exercício em que entrasse em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva, nem da correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Antes de passarmos a analisar o Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, esta Relatoria esclarece que a emenda saneadora em anexo é necessária para que a matéria continue sua tramitação. Sem a aprovação da referida emenda, a proposição principal, como vimos, é inadequada orçamentária e financeiramente, o que impossibilitaria o exame de seu mérito. Em decorrência, o Substitutivo, por seu caráter acessório, não poderia também ser aprovado.

Feitas essas considerações, passemos ao exame do Substitutivo. O Substitutivo ao PL nº 4.812/2012 aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano pretende estabelecer características físicas obrigatórias que devem apresentar as rodovias federais e estaduais e as ferrovias que fazem interseção com vias urbanas ou que atravessem áreas urbanas, entre outras providências.

Diferentemente da proposição original, o Substitutivo em comento não estabelece prazo para a adequação dos trechos viários

supracitados que estejam sob responsabilidade dos governos estaduais e federal, limitando-se a determinar que seja dada “prioridade” à execução dos investimentos a que se refere.

No que concerne às vias em questão cuja exploração esteja concedida à iniciativa privada, o Substitutivo determina que deverão elas receber das empresas concessionárias investimentos prioritários, destinados ao cumprimento dos requisitos de infraestrutura estabelecidos nos seus arts. 2º e 3º, “dentro do período máximo de cinco anos após o início da vigência da concessão”.

Com relação às disposições introduzidas pelo Substitutivo em exame a respeito dos investimentos da União em ferrovias com traçado existente em áreas urbanas, fazemos as seguintes considerações.

Assim como no caso das travessias urbanas rodoviárias, também estão a cargo do DNIT citadas intervenções ferroviárias sob responsabilidade da União, e são atualmente objeto do denominado Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas – PROSEFER, idealizado com o objetivo de realizar estudos e pesquisas para definir ações e intervenções de melhoramento das operações ferroviárias em locais de interferência com áreas urbanas e rodovias. Como consequência, tal como ocorre com as ações de “manutenção de trechos rodoviários”, acima analisadas, os investimentos ferroviários objeto do Substitutivo em exame já vêm sendo regularmente previstos nas leis orçamentárias anuais da União.

Assim, pelo fato de as disposições do Substitutivo proposto não estabelecerem prazo para que a União realize as intervenções físicas para a adequação de todos os trechos viários sob sua jurisdição, compreendemos que a entrada em vigor da proposição não acarretaria, necessariamente, aumento da despesa pública federal decorrente de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. Como visto acima, não é nova para a União a obrigação de manter trechos rodoviários e de promover a segurança ferroviária em áreas urbanas, a qual vem sendo por ela cumprida no limite de suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, consoante priorização estabelecida entre as inúmeras atividades dos modais rodoviário e ferroviário.

A esse respeito, o Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano pretende não somente conceder prioridade, entre os investimentos rodoviários e ferroviários a serem realizados pela União, para obras voltadas à circulação segura de veículos, pedestres, ciclistas e animais em travessias urbanas e em áreas de unidades de conservação.

No mérito, as proposições caminham no sentido de reduzir os acidentes nas estradas. O Brasil é um dos países com maior número de acidentes fatais no trânsito, levando a aproximadamente 40 mil mortes anuais. Os acidentes viários são a principal causa de morte na faixa dos 15 a 29 anos.

Tal realidade é um drama e representa gravame expressivo às famílias brasileiras. Quanto a isso, não há dúvida. Mas, no tocante ao campo de análise desta Comissão, os acidentes viários representam também importante gravame para a sociedade.

Estudo do Centro de Pesquisa e Economia do Seguro aponta que, só em 2016, a violência no trânsito gerou prejuízos econômicos de R\$ 146,8 bilhões, tendo em vista que a grande maioria dos acidentados se concentra em faixa etária de maior capacidade produtiva.

Além disso, o Observatório Nacional de Segurança Viária estimou que o custo médio com os acidentes de trânsito ao contribuinte, em 2015, atingiu R\$ 255,69. São recursos que deixam de ser investidos em melhorias em saúde, educação, saneamento e segurança. Assim, iniciativas capazes de reduzir os acidentes de trânsito são sempre bem-vindas, seja por se evitar a dor e o drama de muitas famílias brasileiras, seja por se economizar recursos que podem ser empregados em outras finalidades.

Pelo exposto, manifestamo-nos:

- a) pela compatibilidade orçamentária e financeira do PL n.º 4.812, de 2012, desde que adotada a emenda saneadora nº 1, em anexo;
- b) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano ao PL n.º 4.812, de 2012; e

- c) no mérito, pela aprovação do PL nº 4.812, de 2012, na forma do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2018.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2018-9038

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.812, DE 2012

Torna obrigatória a adequação dos projetos a serem executados em rodovias federais e estaduais que cruzam municípios em suas áreas urbanas e de unidades de conservação.

EMENDA SANEADORA Nº 1

Suprimam-se os arts. 3º e 4º do PL nº 4.812, de 2012.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2018.

Deputado HILDO ROCHA
Relator