

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.564, DE 2013 (Apos os PL nº 7.389, de 2014; e 703, de 2015)

Obriga a instalação de ar condicionado nos veículos de transporte coletivo e dá outras providências.

Autor: Deputado Rodrigo Maia;

Relator: Deputado Hildo Rocha.

I - RELATÓRIO

De autoria do Deputado Rodrigo Maia, vem ao exame deste Colegiado a proposta de se instituir a obrigação, por parte de empresas de transporte coletivo, de instalarem ar condicionado em toda a sua frota de veículos. Nos termos da proposição, as empresas terão prazo de até três anos para se adequarem à nova exigência e, em caso de descumprimento, ficam sujeitas ao recolhimento do veículo, multa e proibição de participar de certames licitatórios.

O Projeto também reduz a zero as alíquotas da contribuição para o financiamento da Seguridade Social – COFINS – incidentes sobre operações no mercado interno de venda de óleo diesel, partes, peças, componentes, pneus, lubrificantes e equipamentos, entre outros bens, além de serviços, a serem empregados no reparo, revisão, manutenção e conservação de veículos utilizados nos serviços de transporte coletivo.

Na justificativa, alude o autor a estudos na área da medicina do trabalho que relacionam transtornos decorrentes de “stress”, sobre motoristas profissionais e cobradores, resultantes de condições desfavoráveis de trabalho, especialmente vibrações e calor em excesso, que caracterizam a maioria dos ônibus hoje empregados nessa modalidade de transportes.

Apensos tramitam os PL de nº 7.389, de 2014; e 703, de 2015. O primeiro dispõe sobre a obrigatoriedade de instalações de ar condicionado em meios de transporte coletivo de passageiros em localidades com mais de 200 mil habitantes; o segundo acrescenta entre as diretrizes para a política nacional de mobilidade urbana (Lei nº 12.587, de 2012) a exigência de tais equipamentos, na estipulação de metas de qualidade para a contratação de serviços de transporte público coletivo.

Distribuídos à Comissão de Viação e Transportes (CVT), a este Colegiado, para análise de mérito e de adequação financeira e orçamentária (art. 54, do RI), e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para avaliação quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, tramitam os Projetos em regime ordinário, sujeitos à apreciação conclusiva das Comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno.

Na CVT a matéria recebeu parecer pela aprovação, com Substitutivo, o qual propõe consignar em lei recomendação, à União, Estados e Municípios, para que em futuros processos de licitação desses serviços, “(...) estabeleçam que os veículos utilizados (...) sejam equipados com ar condicionado e outras tecnologias e equipamentos que proporcionem maior conforto e segurança aos trabalhadores e usuários, bem como o respeito ao meio ambiente”.

Decorrido o interstício regimental, neste Colegiado, a matéria não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra à CFT, em preliminar, avaliar a adequação das propostas ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Regimento Interno e de norma interna que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”, aprovada em 1996.

De acordo com o Regimento Interno (art. 32, X, “h”), somente as proposições que “*importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública*” no âmbito da União sujeitam-se ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da referida norma interna:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina que a proposição que disponha sobre concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária se faça acompanhar de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender pelo menos uma das seguintes condições:

a) demonstrar que tal renúncia foi considerada na estimativa da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

b) estar acompanhada de medidas de compensação: aumento de outras receitas por elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

As mesmas exigências faz o art. 113, *caput*, da LDO-2016 (Lei nº 13.242, de 2015). Já o art. 114 (dessa mesma norma) determina que os projetos de que possam resultar renúncia de receita ou vinculação de receitas a despesas, órgãos ou fundos tenham vigência restrita a cinco anos, no máximo.

À luz de tais dispositivos, o projeto principal, nos termos em que vem apresentado, não reúne condições de aprovação no exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária: reduz a zero a alíquota da Cofins sobre uma série de insumos e serviços empregados no transporte público coletivo, sem atender os requisitos da legislação orçamentária e da LRF. Tal vício pode ser corrigido, no entanto, com a supressão do seu art. 4º: é o que se promove, por meio da Emenda Supressiva anexa.

Ausentes impactos sobre o orçamento público federal, quanto aos apensados e ao Substitutivo da CVT aplica-se o acima transcrito art. 9º da Norma Interna da CFT, pelo que **não cabe pronunciamento sobre adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, por esta Comissão.**

No que tange ao mérito, merece registro, em primeiro lugar, que o já mencionado art. 4º do Projeto principal, além do aspecto da incompatibilidade com legislação orçamentária, pretende instituir vantagem tributária em favor de operações internas com bens e serviços destinados aos transportes coletivos, em relação aos provenientes do exterior, diretriz que colide com disposições de tratados e acordos de comércio internacional firmados pelo País, que proíbem a elevação de barreiras tributárias dessa natureza.

Aprofundando a análise do tema, deve-se considerar, a despeito dos meritórios objetivos que levaram à apresentação das propostas, voltados para o conforto dos usuários e a segurança dos serviços, com o alívio das más condições de trabalho de motoristas e cobradores, o elevado potencial das propostas para impactar as tarifas de transporte coletivo, tarifas essas já excessivamente elevadas, especialmente se cotejadas com a capacidade de pagamento dos usuários mais frequentes.

Instrutivo, quanto a esse aspecto, merece transcrever-se excerto do Relatório da Comissão Especial que analisou propostas de desoneração tributária dos serviços de transporte público, ainda em 2009, nesta Casa:

A questão do descompasso entre o valor das tarifas de transporte público, nos principais centros urbanos do País, e a renda da população que depende dessa modalidade de transporte, consta das preocupações dos governos, em todos os níveis, há um bom tempo. Estudos técnicos diversos já analisaram o problema em minúcia, identificando várias de suas causas e propondo soluções, nem sempre fáceis de implementar. Em 2006, a Secretaria Nacional

de Transportes e da Mobilidade Urbana, vinculada ao Ministério das Cidades, publicou o trabalho intitulado “Propostas de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano”, que traça um preciso diagnóstico dos problemas. De acordo com esse estudo, em 2004, “para se deslocar duas vezes por dia durante 25 dias, um cidadão gastaria em média 30% do salário mínimo”¹.

De acordo com esse estudo, em 2006 havia 1.600 empresas operadoras de serviços de transporte público coletivo urbano no País, com faturamento anual de aproximadamente R\$ 24 bilhões. 95% dessas empresas eram privadas. 80% das viagens ocorreram nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. O sistema transportava, em 2005, cerca de 60 milhões de passageiros por dia, número que se vem reduzindo ao longo dos anos, em função de fatores como o encarecimento das tarifas e a concorrência do transporte informal. **O encarecimento das tarifas, com efeito, “expulsa” do sistema os usuários de menor poder aquisitivo – justamente os que mais dependem do transporte público –, que são forçados a encontrar outros meios de deslocamento, mais baratos.** Ora, a redução do número de usuários acaba por agravar o problema, em um ciclo vicioso, uma vez que diminui a quantidade de passageiros pagantes². (grifado)

Esse problema não passou despercebido também pela CVT, cujo Parecer assinala:

(...) sob o aspecto econômico, é importante frisar que a **instalação de ar condicionado em veículos de transporte coletivo de passageiros importa em aumento de custo com aquisição do equipamento, manutenção e, sobretudo, no aumento do consumo de combustível, que é um dos principais componentes do custo do setor de transporte público.** Segundo estudo elaborado pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, **a instalação do equipamento de ar condicionado onera o valor do serviço ofertado em 13,3%.** Nesse sentido, importante destacar que existem ônibus circulando com ar condicionado, sendo esta uma realidade em diversas cidades, mas **deve ser tratada no contexto de cada região e de acordo sua necessidade e possibilidade.** A fixação das tarifas de transporte público coletivo urbano baseia-se, com efeito, em uma complexa planilha de custos entre os quais se destacam os relacionados à aquisição e manutenção da frota. **A obrigação ora proposta traz ônus adicional para esses custos e certamente se refletirá sobre o valor final das passagens.** (grifado)

¹ BRASIL, Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana). Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos – 1994 a 2003. Brasília, 2004, p. 7.

² BRASIL, Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana). Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos – 1994 a 2003. Brasília, 2004.

Eis que o custeio dessa nova meta de conforto, que se cogita estabelecer em nível nacional, haverá de recair sobre o próprio usuário, como parece óbvio, trazendo o risco de se desvirtuarem em prejuízos os meritórios propósitos iniciais dos Projetos, com a “expulsão” dos passageiros de menor poder aquisitivo, forçados que seriam a buscar outros meios mais baratos de deslocamento.

Norma de caráter federal, ademais, a lei alvitrada uniformizaria a disciplina em todo o território nacional, deixando de lado distinções climáticas e perdendo de vista as verdadeiras preocupações e interesses dos passageiros de cada uma das várias regiões em que se divide o País.

Exatamente por esse motivo a regulação dos transportes públicos deve ficar a critério dos legisladores locais, como aliás também ressalta o lustrado Parecer oferecido pela CVT:

(...) a matéria precisa ser avaliada sob o ponto de vista de uma lei que será aplicada em todo o país e que, portanto, deve respeitar as competências de gestão de cada ente federativo, ou seja, União, Estados, Municípios e Distrito Federal. **A forma de regular e prestar serviço à coletividade irá variar de cidade para cidade, e de estado para estado, considerando suas peculiaridades, possibilidades e necessidades.** (grifado)

(...)

Não pode o Poder Legislativo Federal criar a obrigatoriedade de adoção de um equipamento em serviço público de competência de outros entes federativos, principalmente porque irá onerar a tarifa paga por milhões de brasileiros, usuários, em sua maioria, de baixo poder aquisitivo, que utilizam esse serviço público.

Mais razoável, nessa linha de pensamento, deixar que medidas como essa sejam decididas em cada localidade, por meio de seus respectivos legisladores, os únicos que têm a sensibilidade adequada para compatibilizar os limites da capacidade econômica dos usuários de cada sistema com as suas respectivas aspirações de conforto. Tal é o que já parece estar ocorrendo, aliás, como se depreende da justificativa da proposta principal. Não há por que interferir nesse equilíbrio.

Acresce, por fim, o fato de que o Substitutivo da CVT propõe que a lei ordinária federal seja empregada com o mero intuito de tecer recomendações, dirigidas ao Executivo da União e às demais unidades da Federação. Para além do aspecto da injuridicidade – sujeito ao competente escrutínio da CCJC, em momento oportuno –, ressalta na espécie o desprestígio assim lançado sobre esse tipo normativo de categoria máxima, em nosso ordenamento – despido assim de seus atributos essenciais de imperatividade e aptidão para ordenar a sociedade –, e por extensão evidente também sobre o próprio órgão legislativo incumbido de sua elaboração: o Parlamento Nacional.

Com base no exposto, mantendo a atenção circunscrita ao rol de competências deste Colegiado, é o voto:

a) pela não implicação em aumento de despesas ou redução de receitas da União do **Projeto de Lei nº 5.564, de 2013, principal, desde que aprovada a Emenda Supressiva anexa**; pela não implicação em aumento de despesas ou redução de receitas da União **dos PL nº 7.389, de 2014, e 703, de 2015, e do Substitutivo aprovado pela CVT**; em consequência, **pelo não cabimento de análise desta Comissão a respeito de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária**;

b) No mérito, **pela rejeição dos Projetos de Lei nº 5.564, de 2013, 7.389, de 2014, e 703, de 2015, e do Substitutivo da CVT.**

Sala da Comissão, em de outubro de 2016.

Deputado Hildo Rocha
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.564, DE 2013

Obriga a instalação de ar condicionado nos veículos de transporte coletivo e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 4º do Projeto de Lei nº 5.564, de 2013, renumerando-se os demais.

Sala da Comissão, em de outubro de 2016.

Deputado Hildo Rocha
Relator