

# **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

## **PROJETO DE LEI Nº 5.889, DE 2013**

Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para estabelecer a obrigatoriedade de as empresas prestadoras de serviços de transporte público coletivo rodoviário de passageiros adotarem a forma de sociedade anônima.

**Autora:** Deputado RODRIGO MAIA

**Relator:** Deputado JOÃO MAIA

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.8889, de 2013, de autoria do Deputado Rodrigo Maia, busca estabelecer a obrigatoriedade de que, nos novos contratos de concessão e permissão de serviços de transporte público coletivo rodoviário municipal, intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros, as concessionárias e permissionárias deverão ser constituídas sob a forma de sociedade anônima.

Para tanto, o projeto introduz novo art. 13-A à Lei nº 12.587, de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Na justificação do projeto, o autor da proposição destaca que, dentre as diversas causas apontadas para o caos no transporte público brasileiro, destacam-se a formação de cartéis de empresas, a falta de transparência na divulgação das planilhas de custos de concessionárias e permissionárias, e a barreira à entrada de novas empresas. Nesse contexto, o

autor aponta que, ao obrigar concessionárias e permissionárias de transporte público coletivo rodoviário de passageiros a adotarem a forma de sociedade anônima, propicia-se maior transparência, mediante a elaboração e publicação das demonstrações financeiras exigidas pela Lei nº 6.404, de 1976, que servem de base para a análise dos números do setor e para a verificação da estrutura de capital e da política de investimento das empresas.

O autor também aponta que a previsão de que a regra seja aplicável apenas aos novos contratos busca preservar a segurança jurídica e assegurar a continuidade dos serviços prestados à população.

O Projeto, que tramita em regime ordinário, está sujeito à apreciação conclusiva e foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; à Comissão de Viação e Transportes; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A proposição em análise busca estabelecer a obrigatoriedade de que os novos contratos de concessão e permissão de serviços de transporte público coletivo rodoviário municipal, intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros sejam celebrados apenas com empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima.

O autor aponta, na justificação da proposição, a precariedade da prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros que afeta cotidianamente a vida do cidadão. Destaca o autor a existência de veículos lotados e desprovidos de qualquer conforto, frotas sucateadas e precariamente mantidas e a ausência de integração com outros modais de transporte, muito embora se constate, em sua ótica, um elevado valor das tarifas praticadas.

Nesse contexto, o autor argumenta que, dentre as diversas causas apontadas para o caos no transporte público brasileiro, poderiam ser destacadas a formação de cartéis de empresas, a falta de transparência na divulgação das planilhas de custos de concessionárias e permissionárias, e a barreira à entrada de novas empresas.

Desta forma, defende que estabelecer a obrigatoriedade de as concessionárias e permissionárias de transporte público coletivo rodoviário de passageiros adotarem a forma de sociedade anônima acarretaria um ambiente de maior transparência, uma vez que passariam a estar obrigadas às regras de elaboração e publicação das demonstrações financeiras exigidas pela Lei nº 6.404, de 1976, as quais serviriam de base para a análise dos números do setor e para a verificação da estrutura de capital e da política de investimento das empresas.

Acerca do tema, consideramos que a proposição, em sua essência, merece prosperar. Entendemos que o modelo societário das sociedades por ações, ainda que de capital fechado, propicia melhor governança e publicidade em relação aos demais modelos societários existentes, como o da sociedade limitada. A obrigatoriedade de publicação das demonstrações financeiras, em especial, é medida que consideramos de grande importância para que exista uma maior transparência do setor.

Ademais, entendemos que a proposição preserva a segurança jurídica, uma vez que essa determinação será aplicável apenas aos contratos firmados após a entrada em vigor da lei decorrente desta proposição.

Não obstante, consideramos que aprimoramentos adicionais podem ser alcançados. Entendemos que pequenas empresas de transporte de passageiros, que tipicamente prestariam serviços em pequenas localidades no interior, podem não ter a capacidade financeira necessária para arcar com os custos associados à transformação de modelo societário ora pretendido, devendo ser inclusive destacado que apenas as despesas associadas à publicação de demonstrações financeiras em jornais e em diário oficial, por si só, podem ser expressivas.

Nesse sentido, torna-se necessário estabelecer um parâmetro de forma a identificar as situações nas quais as regras propostas poderiam ser aplicadas. Parece-nos que um parâmetro razoável seja o estabelecido pelo art. 41, § 2º, da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto das

Cidades, que dispõe que “*no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido*”.

Assim, consideramos de razoável propor que, apenas nas situações em que uma empresa preste serviços de transporte público coletivo rodoviário de passageiros em trajetos que, preponderantemente, atendam municípios ou regiões metropolitanas com mais de quinhentos mil habitantes, seja requerida a utilização do modelo de sociedade anônima em novos contratos.

Destaca-se, a propósito, que, conforme as estimativas de população efetuadas pelo IBGE<sup>1</sup> para serem encaminhadas ao TCU para atender a dispositivos legais, na data de referência de 1º de julho de 2013 havia no país apenas **39 municípios** com população superior a 500 mil habitantes. É inclusive oportuno apresentar a tabela com essas estimativas referentes a cidades com mais de meio milhão de habitantes:

	Município	População em 01/jul/2013 (estimativa do IBGE)
1	São Paulo	11.821.873
2	Rio de Janeiro	6.429.923
3	Salvador	2.883.682
4	Brasília	2.789.761
5	Fortaleza	2.551.806
6	Belo Horizonte	2.479.165
7	Manaus	1.982.177
8	Curitiba	1.848.946
9	Recife	1.599.513
10	Porto Alegre	1.467.816
11	Belém	1.425.922
12	Goiânia	1.393.575
13	Guarulhos	1.299.249
14	Campinas	1.144.862
15	São Luís	1.053.922

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>>. Acesso em abr. 2014.

16	São Gonçalo	1.025.507
17	Maceió	996.733
18	Duque de Caxias	873.921
19	Natal	853.928
20	Teresina	836.475
21	Campo Grande	832.352
22	São Bernardo do Campo	805.895
23	Nova Iguaçu	804.815
24	João Pessoa	769.607
25	Santo André	704.942
26	Osasco	691.652
27	Jaboatão dos Guararapes	675.599
28	São José dos Campos	673.255
29	Ribeirão Preto	649.556
30	Uberlândia	646.673
31	Contagem	637.961
32	Sorocaba	629.231
33	Aracaju	614.577
34	Feira de Santana	606.139
35	Cuiabá	569.830
36	Joinville	546.981
37	Juiz de Fora	545.942
38	Londrina	537.566
39	Aparecida de Goiânia	500.619

Desta forma, utilizando como limite o parâmetro de meio milhão de habitantes, o impacto das medidas propostas não seria disseminado pelo país inteiro, mas apresentariam efeitos apenas nas grandes regiões metropolitanas e em um número limitado de cidades.

Por outro lado, nas metrópoles e grande cidades, consideramos que essa transformação societária não apenas é possível como desejável. Para melhor compreender o motivo, podemos apresentar trecho ilustrativo de matéria *Por dentro do mundo dos ônibus* publicada na revista

IstoéDinheiro<sup>2</sup> durante o período das manifestações populares que ocorreram em junho de 2013. Enfim, a matéria menciona que:

*As finanças das empresas de transporte público são uma caixa-preta, com gastos e lucros obscuros. Só uma auditoria independente será capaz de jogar luz nesse debate.*

*Nas ruas de diversas cidades do País, os manifestantes protestaram por centavos – o máximo, até agora, foram 30 centavos em Goiânia. O alvo principal era a tarifa dos ônibus, que, além de cara, remunera um serviço de baixa qualidade. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre e outras sete capitais voltaram atrás nos aumentos das passagens. Descobrir qual seria o valor justo para os usuários e as empresas de transporte, no entanto, é uma missão quase impossível diante da falta de transparência por parte das prefeituras e das concessionárias. Trata-se de um setor que mexe com cifras bilionárias – são R\$ 30 bilhões por ano, apenas em passagens vendidas, segundo a Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU). (...)*

*Segundo especialistas, as margens de lucro do setor no País estão na casa dos 12%. Mas a conta exata é difícil de ser feita sem um detalhamento dos gastos e dos investimentos. Em tese, o valor da tarifa e os subsídios deveriam refletir a seguinte equação matemática: o custo das empresas, mais o lucro delas, dividido pelo total de passageiros transportados. O problema é que as contas do transporte público paulistano são nebulosas. (...) O próprio sistema de concessões em São Paulo, cuja licitação feita em 2003 termina neste ano, é confuso. A capital é dividida em sete áreas, administradas por sete consórcios diferentes. Há casos de empresas que participam de mais de um consórcio (...). Trata-se de um setor tão fechado que nem mesmo os nomes dos donos, sócios ou presidentes dessas empresas e consórcios são de conhecimento público. Os sites na internet são precários ou inexistem, e o atendimento telefônico não presta as informações necessárias (...).*

*Mas há pelo menos um ponto intrigante nessa história. Nos últimos oito anos, o número de passageiros na capital paulista quase dobrou e a frota de ônibus, encolheu. Logo, é possível deduzir que os lucros*

---

<sup>2</sup> Disponível em:  
[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/122099\\_POR+DENTRO+DO+MUNDO+DOS+ONIBUS](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/122099_POR+DENTRO+DO+MUNDO+DOS+ONIBUS).  
 Acesso em mar.2014.

*cresceram, mesmo com os ônibus reduzindo a sua velocidade média, pois os empresários são remunerados pela quantidade de pessoas transportadas. Para fazer a prova dos nove, o ideal seria contratar uma auditoria independente, avalia [ o ] ex- secretário municipal das Finanças. “Seria o primeiro passo para desvendar a atual caixa-preta”, afirma. (...) A caixa-preta do transporte público, em todo caso, não é privilégio de São Paulo.*

Apresentadas essas informações, há que se destacar outro aspecto. No caso das grandes cidades, parece-nos ser de grande importância não apenas a utilização da estrutura societária de sociedade anônima pelas empresas de transporte para os **novos** contratos, mas também estabelecer a obrigatoriedade de que as empresas que prestem serviços nessas grandes cidades e metrópoles sejam auditadas, **desde já**, por auditores independentes, ainda que não sejam sociedades anônimas.

A esse respeito, cumpre observar que essa obrigatoriedade já existe para quaisquer empresas de grande porte. Com efeito, o art. 3º da Lei nº 11.638, de 2007, dispõe que “*aplicam-se às sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedades por ações, as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras e a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários*”.

Por sua vez, entendemos que os prestadores de serviços de auditoria independente às concessionárias e permissionárias devam responder civilmente pelos prejuízos que causarem à administração pública ou a terceiros em virtude de culpa ou dolo no exercício de suas funções. Consideramos que devem, ainda, publicar na rede mundial de computadores o relatório de auditoria elaborado e as demonstrações financeiras das concessionárias e permissionárias auditadas.

Assim, defendemos que os aprimoramentos que ora propomos são importantes, pois (i) propiciam a redução substancial do número de empresas que devem alterar seu modelo societário para a forma de sociedade anônima; (ii) possibilitam que as empresas que atuem em cidades com mais de meio milhão se habitantes sejam, desde já, submetidas à auditoria independente; (iii) determinam que o auditor independente publique,

na *internet*, seu parecer e as demonstrações financeiras auditadas; e (iv) estipulam responsabilidades ao auditor independente caso seja constatada negligência, imperícia, imprudência ou dolo no exercício da auditoria.

**Assim, ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.889, de 2013, na forma do substitutivo anexo, cuja redação procura contemplar os aspectos comentados.**

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

Deputado JOÃO MAIA  
Relator