

EMENDA Nº /2011 - CCJ

(Projeto de Lei da Câmara nº 98/2011 (PL 4529/2004), que Institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, o estabelecimento do Sistema Nacional de Juventude e dá outras providências.)

Dê-se ao § 2º, do artigo 14, do PLC nº 98/2011, a seguinte redação:

Art. 14.....

“§ 2º - A concessão dos benefícios tarifários expressos no *caput* e no § 1º, **deverão ser custeados com recursos financeiros específicos previstos em lei**, sendo vedado atribuir o referido custeio aos demais usuários do respectivo serviço público.”

JUSTIFICATIVA

A emenda ora proposta visa suprir uma falha no texto que foi aprovado pela Câmara dos Deputados (PL nº 4.529/2004), posto que o PLC 98/2011, no artigo 14, §2º, não indica, **especificamente**, qual será a fonte de custeio para a implantação do benefício de concessão de meia-passagem no transporte público intermunicipal e interestadual de passageiros para todos os jovens estudantes na faixa etária dos 15 aos 29 anos, independentemente da finalidade da viagem.

A presente emenda modifica referido §2º, para determinar que os recursos financeiros necessários estejam previstos em lei, com a finalidade única de se evitar que os demais usuários do serviço público de transporte de passageiros venham a arcar com o aumento dos custos tarifários do serviço público de transporte de passageiros, em decorrência da concessão do benefício tarifário de meia-passagem.

A modificação pretendida baseia-se em parecer da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, que através da

Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros, emitiu a NOTA nº 668/2011/SUPAS, de 10.11.2011, de onde transcrevemos os seguintes trechos:

“(...)”

8. Em relação ao transporte rodoviário e ferroviário interestadual de passageiros, a comissão autora pretende conceder a meia passagem a todos os jovens estudantes, na faixa etária entre 15 e 29 anos, nos transportes rodoviários e ferroviários, intermunicipais e interestaduais, independentemente da finalidade da viagem, conforme a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Bem como, que esse benefício será custeado, preferencialmente, com recursos orçamentários específicos.

9. Desde já se observa que sendo o transporte interestadual de competência da União, por força do art. 21, XII, da CF/88, o §2º, ao remeter à legislação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, é omissivo quanto à legislação federal, sendo que, conforme veremos, em sendo aprovada a lei nestes termos, é desejável regulamentação da matéria como condição para a sua aplicação.

10. Identifica-se que na forma como está tal comando normativo, os jovens beneficiários poderão usufruir de seu direito tanto no transporte interestadual semiurbano quanto no de longa distância, sem que seja necessariamente para o transporte residência-escola-residência, fugindo assim ao comando expresso no caput que trata do transporte escolar.

11. Ensina a Lei Complementar nº 95/1998 que as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem cronológica, e para obtenção dessa ordem lógica os parágrafos deverão conter aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida (inteligência do art. 11, III, c). Não é isso que vemos no art. 14 do projeto sob análise.

12. O caput trata da expansão ao jovem estudante do ensino fundamental, do ensino médio e da educação superior, no campo e na cidade, do direito ao programa suplementar de transporte escolar de que trata o art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, o qual, por sua vez, estabelece que é dever do Estado com educação escolar pública garantir, quanto ao transporte: VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

13. Ora, sendo este o comando do caput, ele em nada tem relação com seus §§ 1º e 2º, que sequer trata de transporte escolar, mas sim de uma gratuidade que alcança aos jovens e sua forma de remuneração, não importando o motivo da sua viagem.

(“...”)

15. Sobre a política tarifária, a Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal, estabelece o seguinte:

‘... Art. 9 A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

.....
§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, 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.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

16. A respeito da concessão de benefícios tarifários, a Lei nº 9.074, de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões, determina em seu art. 35 o seguinte:

‘Art. 35. 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.’

17. Nesse sentido, especificamente no que se refere ao transporte rodoviário interestadual de passageiros, o Decreto nº 2.521, de 1998, que dispõe sobre a exploração mediante permissão e autorização de serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros, estabelece no § 3º do art. 28, o seguinte:

‘Art. 28.

.....
§ 3º - A tarifa contratual será revista, para mais ou para menos, conforme o caso, sempre que:

a) ressalvados os impostos sobre a Renda, forem criados, alterado ou extinto tributos ou encargos legais, ou sobrevierem disposições legais, após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão na tarifa constante do contrato;

b) houver modificação do contrato, que altere os encargos da transportadora.’

18. Feitas essas transcrições, destaca-se que a concessão desse benefício aos jovens, conforme estabelecido no projeto de lei, virá gerar um gasto que não cabe imputar às operadoras o ônus correspondente, podendo ensejar revisão tarifária, e, consequentemente, caso não seja custeada com recursos orçamentários específicos, elevação do valor do preço do serviço cobrado aos usuários, fundamentado no art. 9º da Lei nº 8.987/95 e art. 28 do Decreto 2.521/98. Ou seja, é importante notar que da forma apresentada, tendo a inscrição do ‘preferencialmente’ no § 2º, os demais usuários do transporte rodoviário que, na maioria das vezes, são de baixa renda, irão arcar com os custos da implementação que se propõe no projeto de lei.

19. Como exemplo da gravidade da situação apresentada no parágrafo anterior, tem-se que, segundo pesquisa conduzida pelo Ministério dos Transportes por meio da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2009, 85% dos usuários do sistema de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros na região do Distrito Federal e seu entorno, possuem renda de até 2 salários mínimos, dos quais 38% sequer possuem renda mensal garantida. A implementação do projeto de lei que estabelece o Estatuto da Juventude, sem vinculação do benefício tarifário proposto à atividade de estudo e sobretudo, sem fonte de custeio definida, traria custos para uma parcela da população carente que, no exercício do seu papel social, já sofre as limitações de renda que lhe caracteriza.

24. Tendo em vista que, de um modo geral, o valor da tarifa é definido com base no rateio dos custos do serviço pelo total de passageiros pagantes, para compensar a perda de arrecadação decorrente da concessão do benefício de meia passagem, na forma do Projeto de Lei nº 4.529, as passageiros poderão sofrer aumentos proporcionais ao impacto da perda de arrecadação, com reflexos diretos no valor da passagem paga pelos demais usuários, que conforme já demonstrado, encontram-se em sua grande maioria na faixa de renda de até 5 salários mínimos.

25. Sobre o assunto, vale transcrever, ainda, a conclusão de Maria Sílvia Barros Lorenzetti, em *Gratuidade no Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros*, de fevereiro/2007, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que com propriedade posiciona-se no seguinte sentido:

A segunda alternativa para o custeio da gratuidade ou de desconto na tarifa dos transportes é a do subsídio cruzado, interno ao próprio sistema, que consiste em incluir o custo dos usuários não pagantes na composição da tarifa. Essa opção, embora bastante utilizada na concessão de gratuidade em geral, revela-se perversa, uma vez que o ônus do benefício vai ser rateado pelo conjunto dos usuários pagantes que, no mais das vezes, são tão carentes quanto o segmento beneficiado.

Pode-se concluir, portanto, que a concessão de um benefício da gratuidade ou desconto estaria condicionada à observação da esfera de competência para a prestação do serviço e à indicação dos meios para custear o benefício pretendido. Esse custeio pode ser realizado pelo aporte de recursos orçamentários ou pela autorização para revisão das tarifas praticadas.

26. Em se falando da Lei de Responsabilidade Fiscal, vale registrar a obrigação prevista no art. 16, inciso I, in verbis:

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 subseqüentes;

27. Por tudo quanto exposto, cabe uma análise detalhada por parte do legislador da relação custo-benefício da medida adotada, com a devida avaliação de possíveis alternativas para custear a medida pretendida, de forma que o ônus de implantação do citado benefício no transporte interestadual de passageiros não recaia sobre os próprios usuários dos serviços.”

A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, através da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres no parecer nº 653-3.5.9.4/2011/PF-ANTT/PGF/AGU, **também se manifestou sobre o tema, ratificando o entendimento da ANTT** acima exposto, sob os seguintes argumentos:

“.....

8. Com efeito, verifica-se que tais medidas recaem diretamente sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão vigentes. Desta feita, em virtude da indispensável necessidade de resguardar-se o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias vigentes, indubitavelmente restará à União, como Poder Concedente, o ônus decorrente da adoção de meia-passagem para jovens entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, nos transportes intermunicipais e interestaduais, independentemente da finalidade, nos moldes do Projeto de Lei em comento.

9. Uma vez aprovado o referido Projeto, certamente haverá o rompimento da equação e, como as consequências desta modificação não podem ser imputadas ao contratado, caberá ao Poder Concedente arcar com os ônus correspondentes, devendo proceder à revisão das cláusulas financeiras para restaurar a linha de equilíbrio rompida. Neste sentido, a redação dos parágrafos 3º e 4º do art. 9º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, (...).

10. De fato, a concessão do benefício de meia-passagem para jovens entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, nos transportes intermunicipais e interestaduais, independente da finalidade, é inteiramente inviável, pois tal recurso fatalmente levaria a uma quebra do equilíbrio econômico-financeiro. Seria necessário que a perda de receita decorrente da isenção fosse compensada por nova fonte de receita, ou por aumento da tarifa paga pelos demais usuários, ou pela redução de algum dos gastos da concessionária, ou pelo aumento do prazo de concessão, o que pode comprometer a qualidade do serviço.

11. Obviamente, o legislador brasileiro não se limitou a primar pela preservação da equação econômico-financeira do contrato de concessão, mas preocupou-se também em exigir dos administradores públicos responsabilidade na gestão fiscal, evitando, assim, que estes estabeleçam, de

maneira indiscriminada, benefícios tarifários ou tributários dos quais resultem ou possam resultar renúncia de receita. Ademais, é necessária a previsão, em

lei, da origem dos recursos que irão subsidiar a concessão do aludido benefício. Esta é a inteligência do art. 35, parágrafo único, da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e arts. 14, incisos I e II, 16, inciso I e 17, § 1º, todos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, (...).”

Com base nos pareceres acima, a presente emenda modificativa estabelecerá que os recursos financeiros, que irão custear a meia-passagem, serão especificamente definidos em lei.

Como bem exposto, **se o projeto for aprovado da maneira como veio da Câmara dos Deputados, sem a previsão de uma fonte específica de custeio, estar-se-á criando um benefício para uma classe em detrimento de toda coletividade**, correndo-se do risco no fim, de que todos, inclusive os jovens estudantes que ora estão sendo beneficiados, acabem por custear esse mesmo benefício.

A presente emenda, portanto corrige a imperfeição e incongruência do projeto quanto a fonte de custeio, possibilitando a implementação do benefício de meia-passagem sem riscos de uma possível judicialização do benefício como ocorreu com o benefício da gratuidade do Estatuto do Idoso.

Sala das sessões,

Senador Clésio Andrade