



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JAYME CAMPOS

## **PARECER Nº 3, DE 2022 - PLEN/SF**

De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2021, do Senador Wellington Fagundes e outros, que *insere art. 175-A na Constituição para determinar que pelo menos 70% dos recursos obtidos com outorgas onerosas de obras e serviços de transportes sejam reinvestidos no próprio setor.*

Relator: Senador **JAYME CAMPOS**

### **I – RELATÓRIO**

Chega para análise do Plenário, a PEC nº 1, de 2021, cujo primeiro signatário é o Senador Wellington Fagundes, e que “insere art. 175-A na Constituição para determinar que pelo menos 70% dos recursos obtidos com outorgas onerosas de obras e serviços de transportes sejam reinvestidos no próprio setor”.

A PEC é composta por dois artigos. O primeiro deles insere novo art. 175-A na Constituição Federal, ao passo que o último determina a vigência imediata da emenda que decorrer desta PEC.

O novo art. 175-A determina que 70% de todos os recursos que forem arrecadados com contrapartidas por concessões, permissões ou autorizações onerosas decorrentes de infraestruturas de transportes da União somente poderão ser aplicados no próprio setor de transportes. Além disso, determina um prazo máximo de três anos para que esses recursos sejam reinvestidos.



SF/22877.87404-49

Em sua justificação, os autores explicam que “um dos maiores obstáculos ao nosso desenvolvimento é a péssima infraestrutura” do país, que ocupa “reiteradamente” posições “mediócras” nas listagens de competitividade global dos países. Essa situação, por sua vez, é decorrente de “falta de manutenção e de investimento” no setor, que por sua vez decorre dos baixos investimentos que vêm sendo aplicados nas últimas décadas. Nesse sentido, a PEC propõe uma garantia constitucional mínima de investimentos em infraestrutura e serviços de transportes.

Não foram oferecidas emendas à proposta.

## II – ANÁLISE

A apreciação da PEC nº 1, de 2021, diretamente pelo Plenário desta Casa, sem prévia deliberação pelas comissões temáticas, está fundamentada no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota, adotado em situações que impedem ou inviabilizam a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico.

Por se encontrar para exame do Plenário do Senado Federal, analisaremos a proposta tanto do ponto de vista de sua constitucionalidade, como de seu mérito e técnica legislativa.

Em relação à constitucionalidade, nada há a se opor, uma vez que a Constituição (art. 60, inciso I) faculta a que um conjunto de 27 Senadores, o que representa um terço da Casa, apresente proposta de emenda à Carta Magna. No caso específico, a PEC foi subscrita por trinta Senadores. Além disso, a proposta aqui analisada não incide nas vedações dispostas no § 4º do art. 60 da CF.

No tocante às normas que disciplinam os gastos governamentais, tampouco há impedimentos, pois a legislação sobre finanças públicas é majoritariamente infraconstitucional, ou seja, uma PEC não está sujeita a seus ditames.

Assim, embora não seja necessário, vamos avaliar se a proposta atenderia tanto aos arts. 124 e 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022 (Lei nº 14.194, de 2021), quanto ao art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



Segundo essas normas, as propostas que ensejem aumento de despesas devem vir acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e de medidas de compensação, na forma de aumento de receitas ou redução de outras despesas para o exercício em que entrarem em vigor e para os dois subsequentes.

Na justificação da PEC, previu-se que os recursos decorrentes da vinculação proposta devem ser de menos do que R\$ 7 bilhões por ano (70% de uma estimativa otimista de R\$ 10 bilhões de reais obtidos com as outorgas e contrapartidas recebidas pela União). Esse montante é ligeiramente inferior aos R\$ 8 bilhões que o Governo Federal investiu em infraestrutura de transportes em 2021, volume que, cabe destacar, é muito baixo e insuficiente para as necessidades do País.

Como a PEC não determina que tais recursos sejam aplicados em adição àquilo que já vem sendo investido, e como se espera um direcionamento inferior aos gastos atualmente alocados para o setor, pelo menos para os próximos anos, seu impacto provavelmente será nulo para o orçamento.

Assim, apesar de não ser necessário que a PEC atenda ao disposto na LDO e na LRF, por se tratar de norma hierarquicamente superior, consideramos importante registrar que não há incompatibilidade entre a proposta e esses dois normativos. Além disso, a PEC também atende ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que requer que propostas que impliquem em aumento de despesas devam apresentar a estimativa de impacto econômico-financeiro, o que foi apresentado na justificação da proposta.

De todo modo, mesmo que a PEC fosse incompatível com o Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ainda assim não violaria a Constituição, pois introduziria norma constitucional que possui o mesmo *status* hierárquico daquela que criou tais limites de dispêndio.

Conforme explicado anteriormente, a PEC não necessariamente implicará em aumento de gastos em infraestrutura de transportes. Entretanto, mesmo que a futura Emenda Constitucional não impacte o orçamento nos próximos anos, isso não implica que ela seja inócua. Tendo em vista o crescimento de gastos obrigatórios, especialmente os previdenciários, em função do envelhecimento da população, é de se esperar que as despesas discricionárias venham a ser comprimidas ao longo do tempo.



Assim, não se pode descartar a possibilidade de não haver sequer os R\$ 7 bilhões projetados pela PEC para investimento em infraestrutura. A PEC seria, assim, uma espécie de seguro para garantir um piso para tais investimentos, ainda que o valor assegurado por ela possa ser considerado irrisório frente às necessidades do setor.

Portanto, quanto ao mérito, somos favoráveis à proposta aqui analisada. De fato, entendemos que deve haver alguma priorização para o investimento, mesmo que isso implique maior rigidez do orçamento, conforme discutiremos a seguir.

É fundamental constatar que a infraestrutura brasileira é ainda precária em face das necessidades logísticas da Nação, que o investimento público é limitado, e que contingenciamentos excessivos dos investimentos previstos acarretam em paralisação de obras, aumento de custos, ineficiências na execução dos empreendimentos, ou mesmo incapacidade de retomada dos trabalhos, legando ao país o duplo infortúnio de desperdício de recursos e de ausência dos efeitos positivos que uma infraestrutura adequada viria a gerar em nosso desenvolvimento.

Dessa forma, entendemos que a PEC mereça aprovação, pois, como dissemos, oferece uma espécie de piso garantido que assegure um mínimo de continuidade aos programas de investimento de transportes, de forma a evitar que as regras do teto de gastos, no futuro, comprimam seu orçamento para além do aceitável. Sugerimos, contudo, algumas alterações para aprimorar a proposta.

As primeiras são de natureza redacional. Em vez da palavra “aquático”, deve-se utilizar o termo “aquaviário”, mais adequado à linguagem técnica adotada no setor de transportes. Propomos também substituir a expressão “valores devidos” por “valores arrecadados”, para tornar mais claro que estamos tratando do regime de caixa, e não de competência. Evita-se, dessa forma, uma situação em que a concessionária deve um valor para a União e, mesmo não pagando, a Constituição obrigue a investir 70% desse montante em obras de infraestrutura de transportes.

No mérito, sugerimos ampliar de três para cinco anos o prazo para aplicação dessa fonte de recursos. De fato, é intrínseco à natureza das receitas com outorgas que elas possam sofrer intensa flutuação de valores ao longo do tempo em função do cronograma de pagamento de cada contrato, e, principalmente, do plano de leilões de concessão do governo federal. Isto é, quantas e quais infraestruturas serão leiloadas, se os recursos vão ser



recebidos no momento da assinatura do contrato, ou de forma parcelada, etc. Assim, ao se alongar o prazo para utilização dos recursos, permite-se também ao Ministério da Infraestrutura fazer uma equalização desses valores ao longo dos anos, de forma a tornar o fluxo de investimentos mais constante.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, adequação fiscal e, no mérito, pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2021, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº 1 - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 175-A, da Constituição, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2021:

“**Art. 175-A.** Dos valores arrecadados anualmente como contrapartida pela outorga de serviços e de infraestrutura de transporte aéreo, aquaviário e terrestre de responsabilidade da União, pelo menos 70% deverão ser reinvestidos no desenvolvimento e fomento dos serviços e infraestruturas de transporte.

*Parágrafo único.* Os recursos de que trata o *caput* deste artigo deverão ser empenhados em até cinco anos após o efetivo recebimento dos valores pela União.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

