

PARECER Nº 255, DE 2022 - PLEN/SF

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.112, de 2022, que *institui o Programa de Aumento da Produtividade da Frota Rodoviária no País - Renovar e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e a Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004.*

Relator: Senador **LUIZ PASTORE**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 19, de 2022, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 1.112, de 2022, que *institui o Programa de Aumento da Produtividade da Frota Rodoviária no País - Renovar e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e a Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004.*

A Medida Provisória (MPV) nº 1.112, de 2022, composta de 16 artigos, instituiu, a partir da sua edição, o Renovar. Esse programa agrega iniciativas e ações voltadas à retirada progressiva de circulação dos veículos em fim de vida útil, à renovação de frota ou à economia circular no sistema de mobilidade e logística no País. Os principais objetivos do Renovar são:

- promover o desmonte ou a destruição como sucata dos bens elegíveis;
- reduzir os custos de logística, de modo a contribuir para o aumento da produtividade, da competitividade e da eficiência logística no País;



SF/22107.36389-24

- fomentar ações, atividades, projetos e programas para inovação e para criação de novos modelos de negócios;
- contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos profissionais de transporte e para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito – Pnatrans.

A adesão ao Programa será voluntária e dele poderão participar beneficiários, financiadores, parceiros público-privados e agentes financeiros operadores. Inicialmente, a principal beneficiária do Programa Renovar será a categoria do Transportador Autônomo de Cargas (TAC).

A Plataforma Renovar, cujo agente operador será a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) registrará todas as operações relativas ao Programa. O art. 7º da MPV define as principais diretrizes de operacionalização do Programa, que contará com um Conselho responsável por credenciar iniciativas de caráter regional ou por segmentação por produtos ou usuários, e por definir as diretrizes para remuneração dos serviços prestados pelas instituições coordenadoras.

As empresas de desmontagem participantes do Renovar poderão comercializar os materiais decorrentes da desmontagem ou da destruição como sucata do bem elegível.

A Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia poderá instituir certificação, de caráter voluntário, aos veículos automotores em circulação, aos seus fabricantes e aos operadores, em razão das condições de segurança do veículo ou do controle de emissão de gases poluentes ou de efeito estufa.

Para facilitar a baixa definitiva do registro do bem perante os órgãos de trânsito, o Conselho Nacional de Trânsito poderá definir procedimentos simplificados.

A MPV também altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para permitir a aplicação de recursos, pelas contratadas para exploração e produção de petróleo e gás natural, na promoção das atividades de desmonte ou de destruição como sucata dos veículos pesados em fim de vida útil.

Fica alterada também a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), para permitir que os



recursos arrecadados com a cobrança de multas de trânsito possam ser utilizados na melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e da segurança e do desempenho ambiental da frota circulante.

A MPV altera ainda a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, para permitir que a renovação da frota circulante seja incluída entre as hipóteses de financiamento da infraestrutura de transportes.

A Medida modifica também a Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, para adequar terminologias e incluir entre as hipóteses de receitas da ABDI os recursos provenientes da prestação de serviços relacionados às suas atividades institucionais, como na gestão do Renovar, em que a Agência poderá auferir receitas com a cobrança por esses serviços.

De acordo com a EMI, que acompanha a MPV, o Programa Renovar se destina ao incremento da produtividade, da competitividade e da eficiência logística, por meio da retirada de circulação de veículos em condições técnicas e operacionais que não atendam aos parâmetros mínimos preconizados pelas entidades especializadas e adotados pelo mercado internacional, com vistas à geração de impactos positivos na redução do chamado Custo Brasil.

Ainda consoante a EMI, o Programa Renovar será voltado aos veículos de transporte rodoviário de mercadorias, ônibus, micro-ônibus e implementos rodoviários, e tem como principal objetivo promover o sucateamento acelerado de caminhões antigos e estimular a aquisição de substitutos mais eficientes, econômicos e seguros, gerando impactos positivos na frota circulante do País, contribuindo para o aumento da produtividade, da competitividade, da qualidade e da eficiência da logística do setor de transportes.

A EMI estima impacto orçamentário previsto da MPV de R\$ 148.360,00 para o ano de 2021, de R\$ 890.160,00 para 2022 e de R\$ 1.112.700,00 em 2023, correspondente a 0,1% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2020, o que configuraria “proposta com impacto irrelevante”, considerando o disposto no art. 125, § 2º da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022). Ademais, a EMI aponta que a proposta está alinhada ao Programa 2212 do Plano Plurianual (PPA 2020-2023).



No campo das exigências constitucionais, o governo justifica a relevância da matéria pelos impactos positivos que a retirada de circulação de caminhões antigos em substituição aos veículos mais novos vai gerar: aumento da carga transportada e redução do custo operacional; diminuição de acidentes de trânsito e de falhas mecânicas; redução da emissão de gases e partículas poluentes; promoção de toda uma nova indústria de reciclagem veicular.

Com relação à urgência da MPV, são seis os principais pontos a serem considerados: i) o valor do frete; ii) dificuldade de repasse dos custos de óleo diesel ao valor do frete; iii) problemas da classe dos caminhoneiros agravados pela pandemia; iv) aumento dos custos logísticos; v) custos da frota ineficiente; e vi) soluções ambientais urgentes em face dos impactos negativos da frota poluente.

O prazo de emendas para a MPV foi até o dia 5 de abril de 2022. Nesse prazo, foram oferecidas 79 emendas. Posteriormente, foi solicitada a retirada das emendas nºs 36, 40 e 56.

No último dia 2 de agosto, foi votado o parecer da Medida Provisória pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com relatório apresentado pelo Deputado Da Vitória, que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.112, de 2022 e das emendas a ela apresentadas; pela adequação financeira e orçamentária da matéria; e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 1.112, de 2022, com catorze emendas acolhidas parcial ou integralmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão. A Emenda Substitutiva Global foi aprovada, tendo sido suprimido o art. 13 do PLV após votação de destaque.

O PLV nº 19, de 2022, trouxe diversas inovações de mérito, as quais passamos a resumir:

1. A Medida Provisória introduz a possibilidade de as contratadas para exploração e produção de petróleo e gás considerarem os valores destinados ao Programa no cálculo do adimplemento de obrigações contratuais de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). O PLV acrescentou regra para que o Poder Executivo regulamente a parcela dos recursos destinados a PD&I que poderá ser utilizada no Renovar. Quando houver interesse da empresa em financiar o Programa, o montante



correspondente deverá ser limitado ao teto estabelecido pelo regulamento. Entendeu -se que o Poder Executivo é o agente com melhores condições de definir ano a ano, de acordo com os avanços da PD&I e da renovação da frota, como os recursos devem ser distribuídos para cada iniciativa.

2. A certificação de que trata o art. 10 da Medida Provisória se conforma com os objetivos maiores do projeto: proteção ao meio ambiente e segurança dos veículos. No sentido de reforçar os mecanismos em favor dos impactos positivos para o meio ambiente e de fazer com que essa certificação tenha consequências concretas em favor desses objetivos, o PLV propõe que, por meio da certificação, os benefícios para a aquisição de novos veículos no âmbito do Renovar sejam diretamente proporcionais aos resultados alcançados. Veículos mais seguros e menos poluentes ganham destaque nesse contexto.
3. As emendas aprovadas nº 1 e nº 2 propõem a remissão de débitos não tributários dos veículos participantes do Renovar e a criação de linha de crédito no BNDES para aquisição de novos veículos, o que também foi objeto da emenda nº 41. A possibilidade de depreciação acelerada dos bens adquiridos no âmbito do Programa, resultado da aprovação da emenda nº 3 pelo Relator na Câmara dos Deputados, foi suprimida em votação de destaque pelo Plenário.
4. As emendas aprovadas nº 55 e nº 75 propõem que seja garantida a participação de representantes do transporte e da indústria no Conselho do Renovar.
5. As emendas aprovadas nº 27, nº 28 e nº 29 aperfeiçoam os procedimentos relativos aos veículos em fim de vida útil ou transferidos por leilão, confisco, apreensão ou doação à Administração, e permitem a baixa do veículo independentemente da existência de débitos fiscais ou multas. Permitem, ainda, a remoção de veículo abandonado, deteriorado ou acidentado sem responsável no local do acidente, medida sugerida também pela emenda nº 38. As medidas propostas visam a conferir maior fluidez ao processo nos departamentos estaduais de trânsito



6. O PLV incorpora medidas relacionadas à atuação do Conselho Nacional de Trânsito e do órgão máximo executivo de trânsito da União (Denatran). As modificações pretendem facilitar a atuação dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito em diversos aspectos, como, por exemplo, a modernização do processo de notificação, a obrigatoriedade de aprovação nos cursos especializados exigidos pelo Contran e a caracterização de infração relativa ao tráfego de coletivo com portas abertas.
7. Em favor do transporte de cargas e do transportador autônomo (TAC), o PLV oferece ajuste na Lei nº 10.833, de 2003, que promove isonomia tributária entre o TAC e as empresas de transporte. Atualmente, a norma define que poderá haver crédito presumido de 75% sobre o percentual de PIS/Cofins de 9,25% quando uma empresa de serviços de transporte rodoviário de carga subcontratar um transportador autônomo ou transportadora optante pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES. No entanto, se o usuário final do serviço contratar diretamente um transportador autônomo ou transportadora optante pelo SIMPLES, este crédito presumido não pode ocorrer. Ou seja, esse dispositivo, apesar de permitir que o crédito do PIS/Cofins seja efetivado com a operação de transporte realizada pelo autônomo, obriga a que haja a intermediação da empresa de serviços de transporte rodoviários. Com a redação proposta pelo PLV, a forma de incidência dos tributos deixaria de afetar as decisões dos usuários.
8. No que se refere aos aspectos tributários, ao modificar o art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003 (art. 18 do PLV), qualquer pessoa jurídica que contrate serviço de transporte de carga prestado por pessoa física, transportador autônomo, ou por pessoa jurídica transportadora, optante pelo Simples Nacional, poderá descontar, da COFINS devida em cada período de apuração, crédito presumido calculado sobre o valor dos pagamentos efetuados por esses serviços. Atualmente, o desconto somente é permitido para as contratantes que se enquadrem como empresas de transporte rodoviário de cargas.
9. No concernente às contribuições sociais (Cofins e Contribuição para o PIS/PASEP) apuradas no regime não cumulativo, o PLV (art. 19) modifica o art. 15 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de



2004, para estabelecer que, a partir de 1º de janeiro de 2023, na hipótese de ocorrência de acúmulo de crédito remanescente, resultante da diferença da alíquota aplicada na importação do bem e da alíquota aplicada na sua revenda no mercado interno, a pessoa jurídica importadora poderá utilizar o referido crédito remanescente para fins de restituição, ressarcimento ou compensação com débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). A legislação em vigor só permite o aproveitamento do saldo remanescente com o valor devido relativo às contribuições sociais nos meses subsequentes.

10. De acordo com o art. 22 do PLV, a partir de 1º de janeiro de 2023, a aquisição no mercado interno ou a importação, de forma combinada ou não, de serviço direta e exclusivamente vinculado à exportação ou entrega no exterior de produto resultante da utilização do regime de que trata o art. 12 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, poderá ser realizada com suspensão da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação. Essa suspensão dos tributos será aplicada a serviços especificados no PLV e o benefício fiscal será restrito à pessoa jurídica habilitada pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia.
11. A modificação promovida pela aprovação da emenda nº 35, reforça a posição adotada e pacificada no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que os serviços sociais autônomos não se submetem ao processo licitatório e de contratação da Administração Pública, e sim a regulamento próprio e simplificado que observe os princípios gerais do art. 37 da Constituição Federal.

Em sua tramitação nesta Casa, o PLV recebeu cinco emendas, as de n.ºs 80 a 82, de autoria do Senador Paulo Rocha, a de nº 83, do Senador Jorge Kajuru, e a de nº 84, do Senador Fabiano Contarato. A primeira delas (nº 80) visa a suprimir a possibilidade introduzida pela MPV de que os recursos aplicados pelas empresas contratadas para exploração e produção de petróleo e gás natural para promover a atividade de desmonte ou de destruição como sucata dos veículos pesados em fim de vida útil sejam



considerados no cálculo de adimplemento de obrigações contratuais de pesquisa, de desenvolvimento e de inovação.

A de nº 81, visa a suprimir a possibilidade introduzida pela MPV de que os recursos arrecadados com a cobrança da Cide Combustíveis sejam usados no Programa Renovar. A de nº 82, visa também a suprimir a possibilidade criada pela MPV de permitir a utilização dos recursos arrecadados com as multas de trânsito para os fins do Renovar. Na mesma linha, a de nº 83 é semelhante à de nº 80, mas permite que pelo menos 20% daquela fonte de custeio advinda da receita do petróleo e gás possam custear o programa aqui analisado.

A de nº 84 visa a suprimir as alterações propostas ao Código de Trânsito Brasileiro, tanto aquelas originalmente contidas no texto encaminhado pelo Executivo, como as que foram introduzidas no PLV aprovado na Câmara dos Deputados.

II – ANÁLISE

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, deliberar sobre o mérito e atendimento dos pressupostos constitucionais da Medida Provisória.

Conforme o art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, desde que observada a lista de matérias acerca das quais é vedada a sua edição.

Sobre a relevância e urgência, citamos a Exposição de Motivos Interministerial, com a qual concordamos. A relevância é sustentada por alguns efeitos esperados da medida: aumento da eficiência do sistema de transporte de cargas rodoviário nacional; impacto positivo nos indicadores relativos a acidentes de trânsito e falhas mecânicas; fomento à indústria de reciclagem veicular; redução da emissão de gases e partículas poluentes pela frota circulante; e redução dos custos de frete devido à redução do consumo de óleo diesel.

A urgência é justificada pelos argumentos:



- o valor do frete incorpora aumento do preço do óleo diesel, o que exige a retirada de circulação de veículos energeticamente;
- os caminhoneiros autônomos, detentores da frota mais envelhecida, não conseguem repassar para o frete os aumentos de custos, o que se agrava na entressafra;
- os problemas da classe dos caminhoneiros exigem resposta rápida do Poder Executivo a uma situação exacerbada pela pandemia;
- o aumento dos custos logísticos interfere negativamente na estrutura de custos do País e na competitividade do produto brasileiro focado na exportação;
- os custos da frota ineficiente se propagam por toda a economia, por contágio, em um contexto de aumento da inflação; e
- os impactos negativos da frota poluente demandam soluções ambientais urgentes em um cenário de compromissos internacionais do Brasil, e que vão além daquelas dirigidas aos novos veículos.

No que diz respeito à constitucionalidade da proposição em exame, não vislumbramos vícios de ordem formal. Primeiramente, o PLV – na esteira da MPV que o originou – não incorre nas matérias sobre as quais é vedada sua edição (art. 62, § 1º, da Constituição Federal – CF). Ademais, nos termos do art. 22, inciso XI, da Carta Magna, compete à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte, bem como acerca do direito tributário, de forma concorrente com estados, Distrito Federal e municípios (art. 24, I).

No tocante ao mérito, o PLV contribui de forma significativa para o incremento da produtividade, da competitividade e da eficiência da logística no País, por meio da retirada de circulação de veículos em condições técnicas e operacionais que não atendam aos parâmetros mínimos preconizados pelas entidades especializadas e adotados pelo mercado internacional. Tal medida, decerto, ajudará na redução do “Custo Brasil”.

A renovação da frota, por meio da retirada de circulação de veículos, significa não só a retirada de veículos com baixa eficiência



energética e custos mais elevados, significa também menos emissão de gases e partículas poluentes, o que, portanto, coopera com a preservação ambiental. Some-se a isso a destinação sustentável de peças para o mercado de reciclagem, reduzindo o descarte poluente desse material.

Conforme a EMI, o material particulado emitido por caminhões que atendem à atual fase do Programa de Controle de Emissões Veiculares – Proconve P-7 chega a ser 96% menor do que em caminhões que atendem aos requisitos da fase P-3, do início dos 2000. Essa menor emissão de partículas no ar pelos veículos automotores pode reduzir problemas de saúde, que custaram ao Sistema único de Saúde – SUS, em 2018, mais de R\$ 1,3 bilhão, em função de internações devido a problemas respiratórios. A EMI cita ainda dado preocupante: caminhões e ônibus respondem por 47% da poluição do ar por carbono negro na cidade de São Paulo, mesmo sendo apenas 5% da frota veicular.

Considerando, ainda, que falhas mecânicas respondem por até 5% dos acidentes de trânsito no mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde, e que veículos mais novos trazem dispositivos de segurança mais modernos, a renovação da frota também coopera para evitar acidentes e salvar vidas.

Relativamente aos aspectos tributários, parece-nos evidente que a iniciativa representada pelo PLV nº 19, de 2022, é meritória, uma vez que disciplina, em observância dos princípios da isonomia e da não oneração das exportações, incentivos que favorecerão a economia brasileira.

A modificação do art. 3º da Lei nº 10.833, de 2003, é oportuna e necessária. A restrição do crédito de Cofins somente para as contratantes que se enquadrem como empresas de transporte rodoviário de cargas não se justifica, pois ofende a isonomia tributária. Na redação em vigor, se o usuário final do serviço contratar diretamente um transportador autônomo ou transportadora optante pelo Simples Nacional, o crédito presumido é vedado. Com a modificação, a forma de incidência dos tributos deixa de afetar as decisões dos usuários, promovendo a neutralidade tributária.

Acreditamos que a legislação deve sempre promover o aproveitamento imediato dos créditos tributários de titularidade dos contribuintes. Desse modo, permitir a escolha entre restituição, ressarcimento ou compensação com débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) é medida salutar.



Também é bem-vinda a ampliação do regime de *drawback* para as contribuições sociais incidentes nas aquisições de serviços. Em função de os serviços serem componentes relevantes na definição dos custos envolvidos na produção de bens, não é razoável que somente a aquisição de mercadorias esteja amparada pelo benefício fiscal.

As alterações promovidas pela Câmara dos Deputados promoveram importantes detalhamentos na proposta original enviada pelo Poder Executivo, e situaram a proposta num contexto mais amplo, de ajustes em questões tributárias como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Trata-se, assim, de uma iniciativa cujo mérito é inquestionável, sobretudo num momento de retomada da economia brasileira pós-pandemia.

Em relação às emendas apresentadas no Plenário do Senado Federal, seremos obrigados a rejeitar todas elas, pois retiram importantes fontes de recursos necessárias à devida operacionalização do Renovar, sem as quais o programa não poderá se tornar um importante instrumento de renovação das frotas utilizadas no transporte. Além disso, as alterações ao Código de Trânsito Brasileiro são essenciais para dar funcionalidade ao mesmo Programa.

Por fim, observamos que a redação final do PLV na Câmara dos Deputados promoveu uma alteração na numeração do dispositivo a ser acrescentado à Lei nº 9.478, de 1997. A MPV propunha o acréscimo de um art. 81-B, enquanto o PLV alterou a redação para inseri-lo como art. 81-A. Como a referida lei já teve um art. 81-A que perdeu a eficácia por caducidade da MPV nº 592, de 2012, entendemos que a boa técnica legislativa recomenda o não reaproveitamento do número do dispositivo. Assim, apresentamos emenda de redação para recuperar a numeração proposta para “art. 81-B”, como proposto originalmente pelo texto da MPV nº 1.112, de 2022.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância, urgência, adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 1.112, de 2022, e por sua aprovação quanto ao mérito e técnica legislativa, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2022, pela rejeição das emendas apresentadas e com a apresentação da seguinte emenda de redação:



EMENDA DE REDAÇÃO Nº 89 - PLEN

Substitua-se a numeração proposta para a alteração da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, de art. 81-A para art. 81-B, conforme o art. 14 do PLV nº 19, de 2022.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

