

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2013, que altera a Lei nº 10.636, de 2002, “para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto da arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado”.

RELATOR: Senador LUIZ HENRIQUE

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 11, de 2013, de autoria do Senador ANTONIO CARLOS RODRIGUES.

O PLS nº 11, de 2013, modifica a redação do art. 6º da Lei nº 10.636, de 2002, que *“Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da 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 combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e dá outras providências”*.

Para tanto, acrescenta-lhe parágrafo único determinando que parcela dos recursos dessa Cide, em percentual não inferior a cinco por cento de seus recursos, em cada exercício, seja aplicada em projetos de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado.

O referido art. 6º da Lei nº 10.636, de 2002, define objetivos essenciais a serem alcançados com os recursos da Cide aplicados nos programas de infraestrutura de transportes.

Conforme a justificação do projeto, “A Constituição Federal, no art. 177, § 4º, inciso II, determina que o produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, denominada CIDE-Combustíveis, seja destinado: (i) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; (ii) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.”

“Historicamente, contudo, esses recursos pouco têm sido utilizados para suas destinações constitucionais, sendo frequentemente retidos no caixa do Tesouro Nacional para a composição de superávits primários.”

O projeto foi distribuído a esta Comissão e, em decisão terminativa, à Comissão de Serviços de Infraestrutura.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, conforme o art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições relativas a finanças públicas e normas gerais de direito tributário, financeiro e econômico, entre outras.

Nos termos de seu art. 149 e de seu art. 177, § 4º, incisos I e II, a Constituição Federal conferiu, de fato, competência exclusiva à União para instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa à importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Nesses próprios dispositivos constitucionais, fica assentada a referida destinação dos recursos provenientes da instituição dessa contribuição, que, em conformidade com a natureza desse tributo, devem ser direcionados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao

financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e gás e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. (CF, art. 177, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”).

A Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, a instituiu, e a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, a qual pretende o PLS nº 11, de 2013, alterar, regulamentou a aplicação dos recursos provenientes da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível - Cide-Combustíveis.

Em particular, nos termos expressos no art. 6º da referida Lei nº 10.636, de 2002, atendendo a uma das vinculações das receitas da Cide-Combustíveis determinadas pela Constituição Federal, ficam definidos os objetivos essenciais a serem alcançados com a aplicação de seus recursos em programas de infraestrutura de transportes, quais sejam:

- (i) Redução do consumo de combustíveis automotivos;
- (ii) Atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens;
- (iii) Segurança e o conforto dos usuários;
- (iv) Diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo;
- (v) Melhoria da qualidade de vida da população;
- (vi) Redução das deseconomias dos centros urbanos; e
- (vii) menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Note-se, assim, que o art. 6º da Lei nº 10.636, de 2002, não fixa nem define setores, programas e projetos relativos à infraestrutura de

transportes a serem contemplados com recursos da Cide-Combustíveis. Tão somente define os objetivos a serem alcançados com sua aplicação.

Daí, a oportunidade e o mérito do PLS nº 11, de 2013, que, em conformidade com o texto constitucional, estabelece que parcela não inferior a cinco por cento dos recursos da Cide-Combustíveis financiem projetos e programas de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado.

De fato, desde sua instituição até o exercício de 2007, foram constantes os questionamentos feitos quanto à destinação dada aos recursos da Cide-Combustíveis, que eram aplicados em atividades indiretamente relacionadas com as determinações constitucionais e legais, inclusive em despesas correntes incorridas em atividade-meio.

A partir de 2007, após várias orientações provenientes de acórdãos do Tribunal de Contas da União, assim como de decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.925-8/DF, esse desvio foi corrigido. Desde então, ficou claramente assentado o entendimento de que os recursos da Cide-Combustíveis somente seriam destinados para o atendimento de despesas atinentes a programas e projetos finalísticos, em cumprimento e em observação dos preceitos constitucionais e legais acima explicitados. E assim tem procedido o Poder Executivo Federal, de acordo com a Nota Técnica nº 27/DEINF/SOF, de 18 de outubro de 2007, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Enfatize-se que muito contribuiu para os equívocos até então praticados a natureza geral do referido preceito constitucional, de certo modo mantida nos textos legais que instituíram e regulamentaram a Cide-Combustíveis – a Lei nº 10.336, de 2001, e a Lei nº 10.636, de 2002.

O PLS nº 11, de 2013, ao eleger programas e projetos de infraestrutura urbana de transporte coletivo ou não motorizado como segmento a ser atendido com a referida Cide, confere maior eficácia na alocação de seus recursos, evitando a ocorrência de novos desvios, inclusive de seus possíveis direcionamentos para compor o Superávit Financeiro do orçamento da União ao final de cada exercício, objetivo também pretendido pelo projeto em exame. Na medida em que se detalham, na lei regulatória da

Cide, os segmentos a serem diretamente contemplados com a aplicação de seus recursos, logicamente em consonância com as vinculações constitucionais exigidas, impõe-se mais celeridade e eficiência na aplicação desses recursos.

Independentemente das considerações acima, há que se destacar que não entendemos como procedimento desvirtuoso relativamente aos preceitos constitucionais e legais mencionados que, ao final de um determinado exercício, parcela de recursos da Cide-Combustíveis, seja ela proveniente de recursos programados e não gastos ou de recursos não programados, conste do superávit financeiro do orçamento anual da União ao final desse exercício.

A execução da receita pública, que se deve dar de forma adequada à maior eficiência e eficácia do gasto público, não necessariamente se processa e completa em apenas um exercício financeiro. Imposições de diversas naturezas, legais, administrativas, de capacitação do agente público com ela envolvido, entre outras, fazem com que sua execução possa se processar em exercícios distintos. Reconhecendo e legitimando tais possibilidades, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina, no parágrafo único de seu art. 8º que *os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Por último, conforme ressaltado na própria justificção do PLS nº 11, de 2013, “é notoriamente conhecida a imensa dificuldade com que lidam os governos municipais e estaduais relativamente aos investimentos em modos coletivos, sobretudo os ferroviários, de transporte urbano. Enquanto a implantação e a expansão de sistemas eficazes de transporte de massa — como os trens subterrâneos (metrô), os veículos leves sobre trilhos em superfície (VLTs), os trens urbanos em vias segregadas ou mesmo os modelos que asseguram maior eficiência ao sistema de ônibus urbanos — encontram barreiras na crônica escassez de recursos dos entes públicos, milhares de veículos de transporte individual são emplacados a cada dia.”

“O resultado dessa iniquidade, que inverte o princípio jurídico e moral da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, tem sido a

formação quilométrica de engarrafamentos cotidianos e a restrição generalizada ao direito de ir e vir no território urbano, tanto em relação aos pedestres, quanto no que se refere aos próprios condutores de veículos.”

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do PLS nº 11, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator