



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA (CI), sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 235, de 2014, que altera a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV, para determinar que os investimentos públicos em infraestrutura e operação dos serviços de transportes sejam regidos por critérios econômicos e dá outras providências.

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem para análise da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 235, de 2014, de autoria do Senador Alfredo Nascimento, que altera a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV, para determinar que os investimentos públicos em infraestrutura e operação dos serviços de transportes sejam regidos por critérios econômicos e dá outras providências.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

O art. 1º acrescenta três parágrafos ao art. 11 da Lei nº 12.379/2011, que originalmente trata das exigências para implantação de infraestrutura constante do SNV: projeto de engenharia e obtenção de licenças ambientais. O PLS em análise propõe acrescentar “critérios econômicos, nos termos do regulamento”, ressalvadas as obras necessárias à segurança nacional e as de caráter social, desde que sejam produzidas pelo menor custo.

O art. 2º acrescenta comando para tornar a BR-319 “prioritária para a integração nacional”, obrigar que haja recursos “para sua operação, independentemente do período do ano”, e autorizar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) a restaurá-la “entre o Município de Nhamundá, no Amazonas, e o de Porto Velho, em Rondônia, no prazo de dois anos”.

O art. 3º traz a cláusula de vigência, que seria imediata.

Na justificação consta que a sociedade brasileira cobra maior racionalidade no gasto de recursos públicos aplicados ao setor de transportes, o que se daria por meio da exigência de viabilidade econômica dos investimentos federais no setor, mediante a demonstração de que “os custos que o Poder Público terá com eles serão menores do que os benefícios econômicos dele advindos”. Ressalva a exigência de adoção de critérios econômicos para os projetos de cunho social e de segurança nacional.

O PLS foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde obteve parecer favorável, com emenda supressiva ao art. 2º. Atualmente encontra-se na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), para decisão terminativa. Não houve emendas no prazo regimental.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a CI deve se manifestar sobre proposição que verse sobre transporte de terra e obras públicas em geral. O art. 91, I, determina que a decisão seja tomada em caráter definitivo, com análise não só do mérito, como também da constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade, quando envolver projeto de lei ordinária de autoria de Senador.

Sem censuras quanto aos procedimentos regimentais adotados até então na tramitação do projeto.

Acerca da técnica legislativa e da constitucionalidade da proposta, cabe endossar o parecer da CAE em suprimir o art. 2º, que considera prioritária para a integração nacional a BR-319, e que o DNIT deverá promover sua restauração no prazo de dois anos.

Embora louvável a intenção do nobre proponente, o dispositivo não goza da abstração e da generalidade inerentes aos atos normativos, assumindo a feição de ato administrativo concreto sob roupagem de lei, imiscuindo-se em excesso no agir discricionário do Poder Executivo, revelando-se injurídica a medida, conforme já se posicionou a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desta Casa em hipóteses semelhantes.

A questão contida no art. 2º não se resolve no plano normativo, mas no orçamentário, mediante eventual emenda parlamentar ao orçamento geral da União,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

se for o caso, ou através da função fiscalizadora do Congresso Nacional (por seus membros ou pela Corte de Contas), em relação aos atos do Poder Executivo, notadamente para a adequada e célere restauração do trecho rodoviário.

Sem embargo, no mérito do art. 2º não há elementos suficientes para tachar a BR-319 de prioritária para a integração nacional, e consequentemente mais relevante que as demais BRs do país (muitas das quais também demandam restaurações urgentes), assim como a outros aspectos relacionados à integração nacional, como a necessidade de ampliação da malha viária nacional e seus subsistemas (rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário federal).

Na justificativa ao art. 1º vislumbra-se o acerto no diagnóstico do proponente, ao apontar um problema recorrente na Administração Pública brasileira, em todos os níveis e esferas de poder: pululam exemplos de malversação de recursos públicos em obras e serviços de infraestrutura, com baixo aproveitamento pela sociedade, se considerado o investimento público dispendido.

A solução, todavia, não parece que virá com a regra proposta no art. 1º do PLS, porque a baixa eficiência dos investimentos em infraestrutura não decorre de lacuna legal. É fruto, por um lado, de uma cultura de favorecimento de projetos rápidos e de efeito pontual; por outro lado, de más práticas de gestão, que não são um problema da falta de boas leis, mas de cumprimento das já existentes.

Convém relembrar que qualquer ação estatal precisa vir impregnada de interesse público, que, a depender da situação fática, pode apresentar uma miríade de vetores.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

No caso específico de infraestrutura de transporte, gestor público pode se deparar com outras facetas do interesse público além da viabilidade econômica, como um interesse logístico, estratégico, social, de defesa, ambiental.

Pode ocorrer de simplesmente não haver viabilidade econômica em determinada obra ou serviço de transporte e ainda assim subsistir inequívoco interesse público a justificar a sua realização, afinal boa parte das atividades estatais são deficitárias, no sentido de que não irão trazer retorno econômico ou financeiro imediato e diretamente mensurável.

Em cada caso, cabe ao gestor público bem equacionar todas as vertentes do interesse público em jogo e decidir pela realização ou não da obra, sendo tal sopesamento inerente à atividade administrativa.

Corrobora a constatação acerca da inocuidade da medida legislativa proposta as próprias ressalvas constantes do PLS. Embora a segurança nacional possa ser mais objetivamente definida, não há definição precisa de “caráter social”. Bastaria definir como de caráter social os projetos não rentáveis e poder-se-ia ter, em pouco tempo, o inverso da situação originalmente pretendida.

A exigência de que os investimentos públicos em infraestrutura sejam regidos por critérios econômicos já deve ser adotada, em maior ou menor grau (a depender do caso concreto), de forma implícita ou explícita, pelos gestores públicos, forte no princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), sobretudo sob a vertente da economicidade (art. 70), assim como no plano infraconstitucional, sobretudo na Lei nº 8.666, de 1993, e na principiologia que lhe lastreia.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

A proposição legislativa, em termos práticos, traria como principal efeito o aumento da lentidão e da já excessiva burocracia – e por consequência, da ineficiência administrativa – nos investimentos públicos em infraestrutura.

Ademais, o ordenamento jurídico vigente já confere esteio suficiente para que maus gestores sejam identificados e responsabilizados nas instâncias civil, administrativa e penal, a depender do caso, por órgãos e instâncias de controle da Administração Pública: controle interno da respectiva entidade, controle externo exercido pelo Poder Legislativo, diretamente ou por meio da Corte de Contas, Ministério Público; e pela própria sociedade, segundo os instrumentos disponíveis de controle popular (ação popular, ação civil pública, etc).

Em suma, já existem instrumentos legais suficientes para aferir a destinação imprópria dos recursos públicos, colocando-se a solução ao problema apontado na justificativa do PLS no plano de uma fiscalização mais eficiente dos gestores públicos a partir dos instrumentos já existentes.

Mesmo que superados esses argumentos, o art. 1º do PLS é impreciso. Do ponto de vista técnico, existem dezenas de metodologias de avaliação de critérios econômicos: para citar os mais comuns, maior valor presente líquido, maior taxa de retorno, melhor retorno ajustado ao risco. Nenhuma delas é livre de problemas. Um pequeno projeto, por exemplo, dificilmente seria selecionado pelo primeiro critério. O segundo critério tende a favorecer justamente os projetos em que a presença do Estado é menos necessária, e assim por diante. Como essa definição se dará por regulamento, corre-se também o risco de que o Poder Executivo, quando interessado neste ou naquele projeto, altere os critérios ou abra exceções a seu bel-prazer.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 235, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator