



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº 158, DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3.364, de 2020, do Deputado Fabio Schiochet, que *dispõe sobre o repasse de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em caráter emergencial e em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, com o objetivo de garantir a prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros e de reequilibrar os contratos impactados pelos efeitos da pandemia da Covid-19; altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; e dá outras providências.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, em deliberação remota, o Projeto de Lei (PL) nº 3.364, de 2020, de autoria do Deputado Fabio Schiochet. O projeto contém doze artigos e propõe repassar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em caráter emergencial, a quantia de R\$ 4 bilhões, para garantir a prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros e de reequilibrar os contratos impactados pelos efeitos da pandemia da *covid-19*.



SF/20200.84479-95

Os entes federados que desejem receber os recursos deverão manifestar o interesse na assinatura do termo de adesão no prazo de trinta dias a contar da publicação da lei e os recursos somente poderão ser liberados após o cumprimento das obrigações estabelecidas no termo de adesão.

O termo de adesão exigirá que os entes se comprometam a:

- promover a revisão dos contratos de prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros até 31 de dezembro de 2021;
- adotar instrumentos de priorização do transporte público coletivo de passageiros em relação ao transporte individual motorizado, nos termos da Lei no 12.587, de 3 de janeiro de 2012, com ênfase em instrumentos de baixo custo, como faixas e/ou horários exclusivos para o transporte coletivo;
- adotar instrumentos de priorização do transporte não motorizado em relação ao transporte individual motorizado, nos termos da Lei no 12.587, de 3 de janeiro de 2012, com ênfase em instrumentos de baixo custo, como faixas de pedestre, ciclofaixas e sinalização operacional;
- vedar a adoção compulsória de novas gratuidades sem a devida contraprestação pecuniária do titular do serviço público ou a permissão para que o operador do serviço de transporte público obtenha receitas acessórias, de forma a não onerar a tarifa dos usuários pagantes; e
- manter a adimplência de obrigações contratuais perante os operadores dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, incluída a quitação de dívidas e de contraprestações pecuniárias pendentes, excetuadas aquelas que, comprovadamente, foram originadas em razão dos efeitos do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Além das exigências supracitadas, o termo de adesão conterá ainda:



- as diretrizes para a redução gradual e progressiva das emissões de dióxido de carbono de origem fóssil e de poluentes tóxicos, com a utilização gradual de combustíveis e de tecnologias mais limpas e sustentáveis; e
- a possibilidade de o município ceder, em favor do respectivo Estado, o direito de recebimento dos recursos.

Após o recebimento dos recursos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover a revisão dos contratos de transporte público até 31 de dezembro de 2021. O PL prevê que essa revisão contemple, no mínimo:

- mecanismos de reequilíbrio financeiro que, somados, tenham, no mínimo, o mesmo valor presente líquido dos recursos federais aportados, priorizadas a redução de custos, a otimização da rede de transportes e a adoção de receitas acessórias;
- mecanismos que garantam a promoção da transparência na delegação, sobretudo no que se refere à composição da tarifa de remuneração da prestação do serviço;
- auditoria independente dos balanços a partir do exercício de 2021;
- incentivo à adoção de procedimentos de bilhetagem eletrônica e de outras medidas tecnológicas que tragam melhorias à qualidade da prestação do serviço;
- níveis mínimos de qualidade que, em caso de repetidos descumprimentos, levem à caducidade do contrato;
- implantação de sistema de informação que permita a auditoria e a transparência ativa de dados de bilhetagem e o monitoramento georreferenciado dos veículos;
- manutenção, pelo período que perdurar o estado de calamidade pública, do quantitativo de empregados em



número igual ou superior ao existente em 31 de julho de 2020; e

- impossibilidade de prorrogação contratual após seu fim ordinário.

Os entes são obrigados a aplicar os recursos recebidos de forma proporcional ao número de passageiros transportados por cada operador sob sua gestão.

Caso o ente federado, de posse dos recursos, não promova a revisão contratual no prazo estabelecido, serão suspensas as transferências voluntárias de recursos pela União para ações nas áreas de transportes ou de mobilidade urbana e o ente será impedimento de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União, para ações nas áreas de transportes ou de mobilidade urbana.

Ademais, os entes são obrigados a prestar contas dos recursos recebidos diretamente ao Tribunal de Contas de União. O PL estabelece ainda que as beneficiárias dos recursos não poderão pagar juros sobre o capital próprio, tampouco distribuir lucros aos acionistas até 31 de dezembro de 2021.

Ainda de acordo com o PL, os repasses aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios serão realizados com recursos aplicados em operações com compromisso de revenda e demais disponibilidades vinculados ao fundo das reservas monetárias na data de sua extinção, nos termos da Lei nº 14.007, de 2 de junho de 2020, após a liquidação pelo Banco Central do Brasil, de eventuais obrigações do referido fundo e da transferência dos valores restantes para a conta única da União.

No prazo regimental, foram oferecidas quinze emendas ao PL.



II – ANÁLISE

O PL em análise é submetido ao Plenário desta Casa nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

Nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre “trânsito e transporte”. Não identificamos quaisquer óbices quanto à juridicidade e à regimentalidade do projeto aqui analisado.

No mérito, não há dúvidas de que o transporte público coletivo de passageiros nas grandes cidades sofreu fortes impactos econômicos com a pandemia do COVID-19. De acordo com a Associação Nacional de Empresas de Transporte, a redução média na quantidade de passageiros transportados foi da ordem de 80%. Em todo o país, estima-se que mais de 32 milhões de passageiros deixaram de utilizar o transporte público, seja por questões sanitárias, seja pelo desemprego gerado com a crise econômica. Para manter a sustentabilidade operacional, as transportadoras se viram obrigadas a promover reduções na frota de veículos e diminuir o número de colaboradores.

É preciso lembrar que a pandemia apenas escancarou os problemas do já fragilizado sistema de transporte público coletivo de passageiros. As manifestações de junho de 2013 são um exemplo claro disso. Alinhar a modicidade tarifária com a qualidade do serviço e a sustentabilidade financeira da operação das empresas não é tarefa trivial.

O transporte coletivo de passageiros sofre com políticas públicas de incentivo ao transporte individual, com os grandes congestionamentos, e com alternativas como as motocicletas, que possuem custos marginais para o usuário semelhantes às tarifas dos ônibus.

Dado o desequilíbrio econômico-financeiro gerado pela pandemia, se nada for feito, não haverá outra alternativa senão o aumento das tarifas do transporte público por todo o País. Embora esta seja uma solução possível e imediata, não sabemos ao certo como o setor vai se



comportar e quantas empresas manterão suas atividades. No pior cenário, empresas fecharão suas portas e as cidades ficarão com o sistema de transporte público coletivo prejudicado. Não é demais lembrar que o transporte é direito social insculpido na Constituição Federal.

O PL nº 3.364, de 2020, tem um grande e nobre objetivo: evitar o aumento de tarifas e preservar a renda da população que utiliza o transporte público. No atual cenário econômico que vivemos, não podemos deixar que a renda da população seja prejudicada ainda mais com o aumento do custo do transporte, tão essencial e importante para nossa sociedade.

A nosso ver, o projeto está bem estruturado e aproveita para cobrar contrapartidas dos entes federados na mobilidade urbana, na área ambiental e no incentivo à bilhetagem eletrônica. O recorte populacional proposto para acesso aos recursos também nos parece adequado, na medida em que precisamos otimizar os recursos e disponibilizá-los aos centros urbanos mais populosos.

Passamos à análise das emendas.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Esperidião Amin, propõe estender o auxílio emergencial aos motoristas e empresários de transportes escolares.

A Emenda nº 2, do Senador Jorge Kajuru estabelece que o incentivo à adoção dos procedimentos de bilhetagem seja estendido também para o bilhete único metropolitano.

A Emenda nº 3, do Senador Rodrigo Pacheco, altera o marco temporal que determina o número de empregos que deverão ser mantidos pelos empregadores do setor, de 31 de julho de 2020 para a data de publicação da Lei.

As Emendas nº 4 e nº 9, do Senador Carlos Viana e da Senadora Rose de Freitas, respectivamente, ampliam o número de municípios que terão acesso aos recursos, ao diminuir o recorte populacional estabelecido no art. 1º do projeto.



As Emendas nº 5, nº 7 e nº 10 de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, do Senador Eduardo Braga e da Senadora Rose de Freitas, respectivamente, alteram o prazo exigido para assinatura do termo de adesão pelos entes federados. O PL estipulou como prazo final o dia 10 de dezembro de 2020. As emendas visam a postergá-lo, de maneira que haja tempo hábil para a entrada em vigor da lei e a assinatura do documento.

A Emenda nº 6, da Senadora Rose de Freitas, propõe a manutenção do emprego dos trabalhadores das empresas cujos contratos tenham sido revisados.

A Emenda nº 8, do Senador Jean Paul Prates, estabelece requisitos adicionais para a prestação de contas ao Tribunal de Contas de União.

A Emenda nº 11, do Senador Lasier Martins, adequa a referência de prazos constantes no *caput* do art. 7º do PL e no seu § 3º.

A Emenda nº 12, da Senadora Soraya Thronicke, exclui os Anexos I e II do PL, por entender que os Estados do Acre e do Mato Grosso não foram contemplados no projeto.

A Emenda nº 13, do Senador Luiz Carlos Heinze, substitui, no texto do projeto, a expressão “empresas beneficiadas” pelo termo “pessoas jurídicas beneficiadas”.

A Emenda nº 14, do Senador Jean Paul Prates, exclui dispositivos do texto, por entender que os entes não podem oferecer contrapartidas menores do que a regra geral.

A Emenda nº 15, também de autoria do Senador Jean Paul, altera o art. 2º do PL para modificar as regras de prorrogação de contratos, por entender que o transporte de passageiros por meio de outros modais tem contornos financeiros diferentes do modo rodoviário.

Quanto à primeira emenda, embora entendamos a nobre preocupação do Senador, o objetivo do PL é reequilibrar o sistema de transporte público e evitar o aumento das tarifas. Não haverá qualquer auxílio financeiro direto a empregados do setor. Ademais, aquele transporte



escolar que é mantido pelos municípios não depende de receitas advindas dos usuários para operar.

Entendemos que a segunda emenda já está atendida pela redação original, na medida em que se estabelece incentivos à bilhetagem eletrônica de maneira geral, cabendo aos municípios adaptarem-se às suas realidades, inclusive com o uso do bilhete único metropolitano, se for o caso.

A Emenda nº 3 adequa tão somente o marco temporal que definirá a quantidade de empregos do setor que serão preservados. Em razão da tramitação do PL, o prazo original estabelecido para 31 de julho deve ser ajustado e vinculado à data de publicação da lei decorrente do projeto.

Embora entendamos a preocupação dos autores das Emenda nº 4 e nº 9, que ampliam o número de municípios atendidos com os recursos, deixamos de acatá-las por entender que a pulverização dos recursos não vai garantir a sustentabilidade da operação do transporte municipal nos grandes centros urbanos, que são os que mais empregam. Soma-se a isso o fato de que a economia dos grandes municípios é fortemente atrelada ao transporte público.

A exemplo da terceira emenda, as Emendas nº 5, nº 7 e nº 10 apenas adequam o marco temporal decorrente do processo legislativo. Em meados de dezembro, como propõe a redação do PL, a lei pode não estar em vigor. Ainda que esteja, não haverá tempo hábil para operacionalização de todo o processo. Entendemos que a emenda do Senador Eduardo Braga contempla o objetivo do Senador Rodrigo Pacheco e da Senadora Rose de Freitas. Assim, acatamos a Emenda nº 7 para determinar que o prazo de assinatura do termo de adesão se dê sessenta dias após a data de publicação da lei. Esse novo prazo permitirá que os recursos sejam transferidos aos entes federados sem atropelos, mas, ao mesmo tempo, com a celeridade que o momento exige.

Quanto à Emenda nº 8, entendemos que os critérios extras de transparência sugeridos poderão ser objeto de regulamentação do Poder Executivo, nos termos do disposto no art. 11 do PL. Ademais, caberá ao TCU, no seu papel constitucional, exercer ampla fiscalização no tocante ao repasse dos recursos federais.



Deixamos de acatar a Emenda nº 11, uma vez que o prazo de que trata o caput do art. 7º é apenas o prazo previsto para que os entes federados se manifestam acerca do interesse na assinatura do termo de adesão. Já o limite estabelecido no § 3º do art. 7º é o prazo efetivo para a assinatura do termo de adesão. Como acatamos a Emenda nº 7, os prazos previstos no art. 7º estão em harmonia com o restante do dispositivo.

Quanto à Emenda nº 12, concordamos com os argumentos da Senadora Soraya Thromicke. Ainda que, por algum motivo, se entenda que os Estados do Acre e do Mato Grosso do Sul não atendam aos requisitos do PL, qualquer equívoco na elaboração da lista exaustiva de municípios ou dos valores a serem repassados pode gerar dificuldades no repasse dos recursos. Considerando que o texto do Projeto de Lei nº 3.364, de 2020, é claro e transparente quanto aos requisitos de repasse, entendemos que a supressão dos anexos do PL em nada prejudica objetivo da proposição.

Acatamos a Emenda nº 13, que substitui a expressão “empresas” por “pessoas jurídicas”. Trata-se de uma mera adequação redacional para utilizar a terminologia adequada no texto legislativo.

Com relação à Emenda nº 14, é preciso deixar claro que o PL em análise estabelece um auxílio extraordinário e emergencial para o transporte municipal nas grandes cidades. Como exceção que é, não podemos exigir dos Estados e Municípios contrapartidas que sequer serão cumpridas. Ademais, o Poder Executivo poderá regulamentar a matéria onde entender necessário e o Tribunal de Contas da União será responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos, nos termos da Lei.

Por fim, quanto à Emenda nº 15, deixamos de acatá-la por entender que a redação do PL já contempla de maneira apropriada o transporte sobre trilhos e permite a sua prorrogação desde que respeitados os prazos razoáveis estabelecidos no § 2º do art. 2º. O socorro proposto no PL em análise tem a expectativa de salvar o setor de transporte, mas medidas adicionais poderão ser adotadas pela União e pelos entes federados, incluindo ações específicas para salvaguardar o sistema de transporte sobre trilhos e o transporte aquaviário.



III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.364, de 2020, pela aprovação das seguintes emendas de redação: Emenda nº 3 – PLEN, Emenda nº 7 – PLEN, Emenda nº 12 – PLEN e Emenda nº 13 – PLEN; e pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

