



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 1.774-A, DE 2011** **(Do Sr. Onofre Santo Agostini)**

Proíbe a cobrança de pedágio em rodovias que estejam com as obras inacabadas; tendo parecer da Comissão de Viação de Transportes, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. DIEGO ANDRADE).

**DESPACHO:**  
ÀS COMISSÕES DE:  
VIAÇÃO E TRANSPORTES;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIACÃO:**  
Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24, II

### **SUMÁRIO**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Viação de Transportes:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Voto em separado

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica proibida a cobrança de pedágio nas rodovias municipais, estaduais e federais sem que as obras nela desenvolvidas estejam concluídas.

*Parágrafo único.* Determina-se que a cobrança de pedágio somente poderá ter início após conclusão das obras que estiverem em andamento.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICATIVA**

As denúncias sobre o superfaturamento de obras e direcionamento do edital da BR-280 lançam dúvidas sobre outras obras que estão em discussão no estado de Santa Catarina, por exemplo. Alguns são projetos que existem há mais de dez anos e até hoje não saíram do papel, outros são licitações e contratações empacadas.

A morosidade nas melhorias das rodovias federais já era um problema para Santa Catarina e tende a piorar com a decisão do Ministério dos Transportes de paralisar todas as obras, projetos e serviços de engenharia sob a tutela da pasta. Se os problemas estaduais já ocupam dimensões elevadas, imagine-se um país com a extensão do Brasil com paralisações de obras, com morosidade nas que ainda continuam em andamento e enquanto isso a população pagando altos valores de pedágio sem que as obras estejam conclusas.

O trecho de rodovias catarinenses é apenas um exemplo ante a infinidade de outros casos que ocorrem em todo o Brasil, que possui obras inacabadas em vários estados da federação e ainda obras que nem se quer foram iniciadas, o que não impede a cobrança de pedágio dos brasileiros.

Em fevereiro de 2010 a ANTT também aprovou a modificação em prazos do Plano de Exploração da Rodovia (PER), onde constam obras e serviços que precisam ser cumpridos. Entre eles estão 17 tipos de construções, como marginais, passarelas e viadutos, acessos e pontes. Porém muita coisa ainda está somente no papel, o que é por nós brasileiros que utilizamos as rodovias, algo lamentável.

O Ministério Público Federal tem contestado as prorrogações e até o aumento nas praças de pedágio, mas não tem obtido muito êxito e é em razão disso que estamos nesse momento lutando para que tal manobra seja cessada.

Sala das Sessões, 06 de julho de 2011.

Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI  
DEM/SC

## **COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES**

### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei em epígrafe proíbe a cobrança de pedágio em trechos de rodovias municipais, estaduais e federais que estejam com obras inacabadas.

Esgotado o prazo regulamentar, não foram apresentadas emendas ao projeto.

### **II - VOTO DO RELATOR**

A cobrança de pedágio pela utilização de rodovias conservadas diretamente pelo Poder Público, ou pela iniciativa privada sob regime de concessão, foi acolhida na Constituição Federal em seu art. 150, V.

Para uma rodovia com cobrança de pedágio aplica-se uma série de regras referentes à distribuição e localização dos postos de pedágios ao longo de sua extensão, considerando-se, entre outros aspectos, as entradas e saídas para as vias marginais, bem como os fluxos de veículos.

Procura-se evitar que em trechos de conurbações e aglomerações urbanas essa distribuição dos postos prejudique o desenvolvimento das atividades econômicas e metropolitanas. Quanto a isso, estamos de acordo, porém essas são preocupações aplicáveis a uma rodovia em perfeitas condições de uso e não quando ela ainda estiver em obras.

O pagamento do pedágio em uma rodovia justifica-se para os usuários terem o conforto de se trafegar em boas condições de infraestrutura e de segurança. Na maioria das vezes, as rodovias com pedágio atendem a essas exigências de circulação. Entretanto, como lembra o autor do projeto, há casos em que há paralisações de obras por tempo indeterminado e os usuários, prejudicados, têm o direito de parar de pagar o pedágio enquanto a rodovia não for restituída em perfeitas condições de tráfego. A obrigação de financiar os trabalhos para a rodovia encontrar-se devidamente preparados ao tráfego é da concessionária e não dos usuários.

Diante dessas considerações, somos pela aprovação do PL nº 1.774, de 2011, na forma de substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 01 de Abril de 2014.

Deputado DIEGO ANDRADE  
Relator

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.774, DE 2011**

Proíbe a cobrança de pedágio em rodovias  
que estejam com as obras inacabadas.

Autor: Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI  
Relator: Deputado DIEGO ANDRADE

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º

.....

Parágrafo Único: Excetua-se da proibição estabelecida no caput, as obras já finalizadas que necessitem de manutenção ou conservação periódica programadas com data de início e conclusão pelas empresas responsáveis, ocasionais ou emergenciais, em trechos específicos da via.

Sala da Comissão, em 01 de Abril de 2014.

Deputado DIEGO ANDRADE  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 1.774/2011, com substitutivo, nos termos do parecer do relator, Deputado Diego Andrade. O Deputado Newton Cardoso apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arnaldo Faria de Sá - Presidente, Jesus Rodrigues - Vice-Presidente, Edinho Araújo, Edson Ezequiel, Gonzaga Patriota, Hugo Leal, Jaime Martins, Julio Lopes, Marinha Raupp, Mauro Mariani, Paulão, Pedro Fernandes, Wellington Fagundes, Zoinho, Alexandre Santos, Edinho Bez, Gladson Cameli, Jose Stédile e Ricardo Izar.

Sala da Comissão, em 5 de novembro de 2014.

Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ  
Presidente

### **SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO**

*Proíbe a cobrança de pedágio em rodovias que estejam com as obras inacabadas.*

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º

.....

Parágrafo Único: Excetuam-se da proibição estabelecida no caput, as obras já finalizadas que necessitem de manutenção ou conservação periódica programadas com data de início e conclusão pelas empresas responsáveis, ocasionais ou emergenciais, em trechos específicos da via.

Sala da Comissão, em 05 de novembro de 2014

**Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ**  
**Presidente**

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO NEWTON CARDOSO

O Projeto de Lei nº 1774, de 2011, de autoria do ilustre deputado Onofre Santo Agostini, pretende proibir a cobrança de pedágio em rodovias que estejam com as obras inacabadas.

Destaca o autor, em seu parágrafo único, que a cobrança de pedágio somente poderá ter início após conclusão das obras que estiverem em andamento.

Cumprido o prazo regimental (30/08/2011), não foram apresentadas emendas.

Não obstante os argumentos meritórios do autor, entendo que a aprovação do projeto de lei em questão **violaria a própria Constituição Federal em vários artigos, os quais elencarei a seguir, bem como causaria uma instabilidade jurídica muito grande**. Alterar as regras de um contrato em plena vigência traria insegurança e os efeitos seriam terríveis. No caso em questão, existe uma agência reguladora, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que analisa criteriosamente os contratos de concessão de rodovias, suas praças de pedágio, todas as cláusulas e condições. Não podemos, mediante uma lei, desclassificar ou desconsiderar tais procedimentos.

Faz-se necessário destacar que somente ao Poder Executivo compete propor lei que disponha sobre serviços públicos. É o caso do projeto de lei em análise.

O PL 1774/2001 viola, claramente, o princípio da separação dos poderes, pois compete ao Poder Executivo o exercício da ação fiscalizadora e sancionadora no âmbito das concessões, aplicando as sanções previstas em lei no caso de descumprimento de contrato. Ao aplicar essas sanções, o administrador público, com base nos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, deve avaliar a relevância do descumprimento no âmbito do contrato, o grau de culpa da concessionária, dentre outros aspectos inerentes à execução do contrato pela concessionária. Nesse contexto, não pode o legislador, sob pena de substituir o Poder Executivo em suas atribuições, alegar genérica e superficialmente, que “a conclusão de obras” necessariamente ensejará a privação da cobrança da tarifa.

Em resumo, a proibição de cobrança da tarifa de pedágio em decorrência da “não conclusão de obras”, como consta do referido PL, se baseia em

uma presunção absoluta de culpa da concessionária, o que não é razoável admitir. Além disso, trata-se de pena bastante severa, que deve ter relação com uma inexecução grave de contrato. A previsão genérica de “não conclusão de obras” inclui todo e qualquer tipo de obra, até mesmo aquelas irrelevantes e acessórias, o que fere os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

Façamos, agora, uma análise à Constituição Federal. O **art. 5º, inciso LV**, por exemplo, menciona “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”. A norma que proíbe a cobrança da tarifa de pedágio em razão da não conclusão das obras possui natureza sancionadora. Ocorre que, para fins de se estabelecer qualquer sanção ao concessionário é necessário lhe garantir o direito de ampla defesa e contraditório. Aplicar tacitamente uma sanção com base em uma presunção absoluta de culpa da concessionária, importa em violação desses direitos.

Ainda analisando o **art. 5º, mas sob a ótica do inciso LIV**, fica claro que “*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*”. A receita proveniente da cobrança da tarifa constitui o principal bem da concessionária no âmbito de um contrato de concessão e o presente projeto de lei autoriza que a concessionária seja privada desses valores sem qualquer garantia de ampla defesa e contraditório, com base em uma presunção absoluta de culpa, o que é inconstitucional.

Já o **art. 37, inciso XXI, garante o direito do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, destacando que toda e qualquer concessão é licitada e contratada com base em uma determinada estrutura tarifária. O concessionário assume diversas obrigações e riscos e, em contrapartida, possui direito ao recebimento da receita proveniente da cobrança da tarifa. Ao estabelecer que essa receita não mais será recolhida pela concessionária, apenas sob o argumento simplista e genérico de “não terem sido concluídas as obras nela desenvolvidas”, sem considerar as especificidades do contrato, a relação de encargos/receita, entre outras, estaremos violando o direito constitucional de manutenção do equilíbrio contratual.

Outra afronta à Carta Magna está expressa no **art. 61, § 1º, alínea ‘b’**, que enfatiza com clareza que são de iniciativa privativa do Presidente da República, dentre outras, as leis que versem sobre a “*organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos*

*Territórios*”. Portanto, não cabe a esta importante comissão, disciplinar sobre a matéria em análise.

Assim, considerando os argumentos expostos, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1774, de 2011.

Sala da Comissão, em 25 de abril de 2012.

**Deputado NEWTON CARDOSO**

**FIM DO DOCUMENTO**