



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

APENSADOS

PL 4280/04

AUTOR:  
(DA COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES)

Nº DE ORIGEM:

EMENTA:  
Normatiza a cobrança de pedágio.

PL 2246/99  
NOVO DESPACHO: 17/10/2003  
ÀS COMISSÕES DE:  
TRABALHO, DE ADM. E SERV. PÚBLICO  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO  
CONST. E JUST. E DE REDAÇÃO (ART. 54)

PASSARÁ A SER DE COMPETÊNCIA DO

ENCAMINHAMENTO INICIAL:  
A COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES, EM 26/01/2000

REGIME DE TRAMITAÇÃO	
PRIORIDADE	
COMISSÃO	DATA/ENTRADA
CVT	26/01/00
CTA 7P	28/10/03
CFT	09/06/04
	/ /
	/ /
	/ /

PRAZO DE EMENDAS		
COMISSÃO	INÍCIO	TÉRMINO
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /

## DISTRIBUIÇÃO / REDISTRIBUIÇÃO / VISTA

A(o) Sr(a). Deputado(a): \_\_\_\_\_ Presidente: \_\_\_\_\_  
 Comissão de: Viagem e Transportes Em:   /  /    
 A(o) Sr(a). Deputado(a): Jovair Arantes Presidente: \_\_\_\_\_  
 Comissão de: Trabalho, Adm. e Serv. Públicos Em: 20/11/03  
 A(o) Sr(a). Deputado(a): Alexandre Santos Presidente: \* \_\_\_\_\_  
 Comissão de: Finanças e Tributação Em: 06/10/04  
 A(o) Sr(a). Deputado(a): Wilson Borner Presidente: \* \_\_\_\_\_  
 Comissão de: Finanças e Tributação Em: 09/03/05  
 A(o) Sr(a). Deputado(a): \_\_\_\_\_ Presidente: \_\_\_\_\_  
 Comissão de: \_\_\_\_\_ Em:   /  /    
 A(o) Sr(a). Deputado(a): \_\_\_\_\_ Presidente: \_\_\_\_\_  
 Comissão de: \_\_\_\_\_ Em:   /  /    
 A(o) Sr(a). Deputado(a): \_\_\_\_\_ Presidente: \_\_\_\_\_  
 Comissão de: \_\_\_\_\_ Em:   /  /    
 A(o) Sr(a). Deputado(a): \_\_\_\_\_ Presidente: \_\_\_\_\_  
 Comissão de: \_\_\_\_\_ Em:   /  /  

PROJETO DE LEI Nº 2246 DE 1999



CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº 01

CASA CD	LOCAL CTASP	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA TIPO: PL NÚMERO: 2.246 ANO: 1999	DATA DA AÇÃO DIA: 06 MÊS: 05 ANO: 2004	RESPONSÁVEL P/ PREENCHIMENTO AR Chaiyo
------------	----------------	--	---	---

PARCELA DO RELATOR DEPUTADO JOVANI ARANTES, PELA APROVAÇÃO, COM EMENDAS

SGM 3 21 03 025-7 (JUN/00)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº 02

CASA CD	LOCAL CTASP	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA TIPO: PL NÚMERO: 2.246 ANO: 1999	DATA DA AÇÃO DIA: 08 MÊS: 06 ANO: 2004	RESPONSÁVEL P/ PREENCHIMENTO J. Costa
------------	----------------	--	---	--

ENCAMINHADO AO CFS.

SGM 3 21 03 025-7 (JUN/00)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA CD	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA TIPO: NÚMERO: ANO:	DATA DA AÇÃO DIA: MÊS: ANO:	RESPONSÁVEL P/ PREENCHIMENTO
------------	-------	--	--------------------------------	------------------------------

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 3 21 03 025-7 (JUN/00)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

CASA CD	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA TIPO: NÚMERO: ANO:	DATA DA AÇÃO DIA: MÊS: ANO:	RESPONSÁVEL P/ PREENCHIMENTO
------------	-------	--	--------------------------------	------------------------------

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

SGM 3 21 03 025-7 (JUN/00)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999 (DA COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES)

Normatiza a cobrança de pedágio.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 1.421, DE 1999)

O Congresso Nacional decreta:

#### CAPÍTULO I

#### DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES:

Art. 1º Esta lei impõe condições e regras para a cobrança de pedágio no âmbito de quaisquer dos entes federativos, define direitos e deveres das partes envolvidas na exploração da infra-estrutura rodoviária, dispõe sobre a fiscalização dos serviços e dá outras providências.

Art. 2º A exploração de infra-estrutura rodoviária mediante cobrança de pedágio está condicionada ao cumprimento dos requisitos e obrigações previstos nesta lei.

Art. 3º A exploração de infra-estrutura rodoviária mediante cobrança de pedágio pode se dar nas modalidades pública e privada.

§ 1º Na modalidade pública, a exploração ficará a cargo de empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 2º Na modalidade privada, a exploração será concedida, mediante licitação, a empresa particular, conforme previsto no art. 175 da Constituição Federal.



Art. 4º A exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio será formalizada por intermédio de contrato administrativo, firmado entre a autoridade rodoviária e o explorador.

Art. 5º Pedágio é o preço público cobrado do usuário de infra-estrutura rodoviária, a título de contraprestação pela oferta de condições de segurança, conforto e fluidez de trânsito em padrão de excelência.

Art. 6º Consideram-se atendidas as condições expostas no artigo anterior se a infra-estrutura rodoviária:

I – possuir, de forma ininterrupta, pelo menos duas faixas de rolamento em cada sentido de trânsito, separadas fisicamente;

II – possuir pavimento e estrutura com níveis adequados de serventia, de acordo com parâmetros técnicos de ampla aceitação;

III – possuir acessos limitados;

IV – for dotada de defensas, sinalização e dispositivos de segurança em conformidade com as mais modernas recomendações da engenharia de tráfego;

V – for isenta de cruzamentos em nível;

VI – tiver sido projetada de forma a possibilitar às diversas categorias de veículo automotor desenvolver, ao longo de todo o trajeto, a máxima velocidade permitida na legislação de trânsito;

VII – for explorada mediante a oferta permanente e adequada dos serviços:

- a) de atendimento médico de emergência;
- b) de atendimento mecânico de emergência;
- c) de guarda e vigilância;
- d) de informações e atendimento ao usuário;
- e) de monitoração;
- f) de limpeza e conservação da via;
- g) de controle de peso de veículos;



h) de comunicação, incluindo serviços telefônicos e de rádio-frequência.

## CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 7º Para os efeitos desta lei, considera-se:

I – infra-estrutura rodoviária: rodovia, ponte, túnel ou viaduto, com suas instalações acessórias e complementares;

II – programa de metas: documento onde deverá constar a exposição dos motivos que levaram à decisão de se explorar a infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio e o sumário das obras a serem realizadas e dos serviços a serem prestados durante a exploração, com os níveis de atendimento esperados;

III - plano rodoviário: conjunto de princípios, diretrizes e normas fundamentais aplicáveis ao sistema rodoviário do ente federativo, bem como a relação descritiva da infra-estrutura rodoviária sob sua jurisdição;

IV – programa de exploração: conjunto de encargos, soluções básicas, especificações, quantitativos e cronogramas relativo à exploração da infra-estrutura rodoviária;

V – autoridade rodoviária: órgão da administração direta, autarquia ou agência reguladora encarregada, por lei, de gerir a infra-estrutura rodoviária posta sob exploração;

VI – explorador: empresa privada, empresa pública ou sociedade de economia mista com a qual a autoridade rodoviária celebra contrato para exploração de infra-estrutura rodoviária.



### CAPÍTULO III

#### DAS CONDIÇÕES PARA COBRANÇA DE PEDÁGIO

Art. 8º São requisitos indispensáveis para que se possa instituir a cobrança de pedágio:

I – existência de plano rodoviário, conforme o ente federativo, que contenha diretrizes para a formação de um sistema de auto-estradas, indicando aquelas, existentes ou previstas, passíveis de serem exploradas mediante pedágio;

II – estudo preliminar, realizado pela autoridade rodoviária, que:

- a) indique a infra-estrutura rodoviária que se pretende explorar mediante a cobrança de pedágio;
- b) determine a modalidade de exploração;
- c) defina o programa de metas para a exploração da infra-estrutura rodoviária;
- d) conclua pela viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento, em face das metas pretendidas;
- e) ateste a existência de redução de custo operacional dos veículos em proporção superior ao montante despendido com o pagamento de pedágio no trecho a ser explorado, considerados o preço tomado como parâmetro para a análise de que trata a alínea anterior, o custo operacional efetivo por categoria de veículo sob as condições existentes no trecho a ser explorado e o custo estimado sob as condições previstas no programa de metas.

III – a existência de infra-estrutura rodoviária alternativa àquela na qual se pretende cobrar pedágio, indicada expressamente no estudo de que trata o inciso anterior, em conformidade com o disposto nos planos rodoviários federal, estadual ou municipal;



§ 1º Na hipótese de infra-estrutura rodoviária cuja construção seja financiada pela posterior cobrança de pedágio, o estudo preliminar somente abordará as matérias previstas nas alíneas *a*, *b* e *c* do inciso II deste artigo.

§ 2º O estudo preliminar deverá ser publicado pelo órgão oficial de imprensa.

#### CAPÍTULO IV

#### DAS REGRAS PARA COBRANÇA DE PEDÁGIO

#### SEÇÃO I

#### DA QUALIDADE

Art. 9º A exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio só pode ter início com a conclusão do programa de exploração, cujas determinações e especificações deverão adequar-se ao previsto no programa de metas.

Art. 10 O início da cobrança de pedágio depende da realização de obras e serviços preliminares, previstos no programa de exploração, com o intuito de adequar a infra-estrutura rodoviária às exigências previstas no art. 6º desta lei.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste artigo na hipótese do programa de exploração prever a construção de infra-estrutura rodoviária para posterior cobrança de pedágio.

Art. 11 É pressuposto para a cobrança de pedágio a prestação de serviços adequados, capazes de satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade dos preços.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, considera-se:

I – regularidade: a prestação dos serviços nas condições estabelecidas no programa de exploração e nas normas técnicas aplicáveis e em contrato;



II – continuidade: a manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços;

III – eficiência: a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da exploração;

IV – conforto: a manutenção das pistas de rolamento, dos sistemas de sinalização, de informações, de comunicações e de cobrança de pedágio em níveis que assegurem a comodidade dos usuários;

V – segurança: a operação, nos níveis exigidos no programa de exploração, dos sistemas referidos na alínea anterior, de modo a que sejam mantidos, em padrões satisfatórios, os riscos de acidentes, compreendendo, também, os serviços gratuitos de atendimento médico de primeiros socorros e os serviços gratuitos de atendimento mecânico emergencial;

VI - fluidez do tráfego: as boas condições de fluidez de trânsito, alcançada pelo correto gerenciamento dos sistemas referidos no inciso IV acima, propiciando que os usuários alcancem seus destinos de acordo com as suas programações de tempo, sem congestionamentos, inclusive nas praças de pedágio e nos postos de pesagem;

VII – atualidade: modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e expansão do serviço, na medida das necessidades dos usuários;

VIII – generalidade: universalidade da prestação dos serviços, que devem ser iguais para todos os usuários, sem discriminação;

IX – cortesia na prestação dos serviços: tratamento adequado aos usuários da infra-estrutura rodoviária;

X – modicidade da tarifa: a justa correlação entre os encargos do explorador e a retribuição dos usuários, expressa no valor inicial da tarifa e nos valores decorrentes de revisões e reajustes tarifários.

Art. 12 Toda exploração de infra-estrutura rodoviária mediante cobrança de pedágio deverá contar com sistema de gestão de qualidade de obras e serviços, implantado com base em normas técnicas de ampla aceitação.



## SEÇÃO II

### DO MODELO DE EXPLORAÇÃO

Art. 13 O produto havido do pedágio deve ser destinado unicamente ao financiamento da exploração da infra-estrutura rodoviária a ele submetida.

Parágrafo único. A destinação de recursos havidos do pedágio para exploração de infra-estrutura rodoviária diferente da que lhes deu origem, exclusive acessos, fica condicionada à previsão expressa dessa alternativa no plano rodoviário, conforme o ente federativo.

Art. 14 O ingresso de veículos na infra-estrutura rodoviária explorada mediante cobrança de pedágio deve ser, sempre que possível, controlado, impondo-se ao usuário pagamento de tarifa correspondente à distância percorrida:

Art. 15 A cobrança automatizada de pedágio obedecerá padrões de uniformização estabelecidos, pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, ouvidos os exploradores públicos e privados de infra-estrutura rodoviária.

Parágrafo único. O CONTRAN concederá prazo conveniente aos exploradores para que estes adequem os modelos e sistemas automatizados de cobrança já em uso aos parâmetros de uniformização.

## SEÇÃO III

### DA TARIFA

Art. 16 A cada exploração de infra-estrutura rodoviária mediante cobrança de pedágio deverá corresponder uma tarifa básica, preservada por regras de reajuste e revisão, destinadas a manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do empreendimento.

Art. 17 A tarifa básica de pedágio é o valor cobrado do automóvel pela utilização, na menor distância possível, da infra-estrutura rodoviária mantida sob condições de excelência.



Art. 18 Devem ser impostas tarifas diferenciadas conforme as distâncias percorridas e as características dos demais veículos.

§ 1º A relação entre as tarifas de que trata este artigo e a tarifa básica deve guardar proporcionalidade definida por critérios objetivos.

§ 2º A definição da proporcionalidade entre a tarifa básica e as tarifas aplicadas a veículos com capacidade de transporte de pessoas e coisas superior ao do automóvel deverá obedecer à fórmula de cálculo presente no anexo desta lei, guardado o preceito de que nenhuma tarifa praticada pode ter valor superior a quatro vezes o valor da tarifa básica, exceto para o caso de veículos especiais, que transportam carga superpesada e indivisível, cuja tarifa poderá superar a tarifa básica em até oito vezes.

Art. 19 É vedado estabelecer-se privilégios tarifários que beneficiem segmentos específicos de usuários da infra-estrutura rodoviária, exceto se no cumprimento de lei que especifique as fontes de recursos para ressarcimento do explorador.

§ 1º O disposto neste artigo não impede a concessão de isenção tarifária a veículos oficiais.

§ 2º A critério do explorador, poderão ser concedidos descontos tarifários em razão do dia ou da hora em que se utiliza a infra-estrutura rodoviária, bem assim em virtude da quantidade de vezes que se paga o pedágio.

Art. 20 O reajuste da tarifa básica de pedágio deve ter periodicidade anual, respeitados parâmetros de reajustamento preestabelecidos que reflitam, da forma mais exaustiva possível, os formadores de custo da exploração.

Art. 21 A revisão da tarifa básica terá lugar quando a ocorrência de fatores não previstos no início da exploração importar no desequilíbrio econômico-financeiro desta.

§ 1º Considera-se fator cuja ocorrência implica na revisão da tarifa básica o recebimento de outras receitas que não as advindas da cobrança de pedágio ou aplicações financeiras, não previstas no início da exploração.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo, considera-se também fator cuja ocorrência implica na revisão da tarifa básica de pedágio a redução ou o aumento



do volume de trânsito, obedecidos parâmetros fixados no programa de exploração e em contrato.

§ 3º As revisões motivadas por supressão ou acréscimo de encargos nos programas de exploração devem guardar intervalo mínimo de quatro anos entre si.

#### SEÇÃO IV

##### DAS RECEITAS ALTERNATIVAS

Art. 22 A exploração de infra-estrutura rodoviária por intermédio da cobrança de pedágio pode contemplar fontes de receita alternativas, mediante autorização da autoridade rodoviária, implicando na revisão da tarifa básica toda vez que alterar o equilíbrio econômico-financeiro inicial da exploração.

§ 1º A contabilidade do explorador deverá registrar separadamente as receitas oriundas das fontes alternativas, de tal forma que a autoridade rodoviária possa identificá-las.

§ 2º Quando, no decurso da exploração, venha a mostrar-se necessária a passagem, na infra-estrutura rodoviária, de quaisquer instalações ou redes de serviços públicos, o explorador só deve permitir a passagem após anuência da autoridade rodoviária, nas condições que forem autorizadas.

Art. 24 A receita advinda da cobrança de multa por excesso de peso não pode constituir receita alternativa ou complementar do explorador, sendo nula cláusula contratual que contemple essa previsão.

#### CAPÍTULO V

##### DOS PROGRAMAS DE EXPLORAÇÃO DE RODOVIA

Art. 25 O programa de exploração de infra-estrutura rodoviária deve conter, obrigatoriamente, a relação das obras e serviços a serem executados durante a



exploração, os cronogramas de execução e os parâmetros, especificações e padrões de qualidade a serem seguidos.

Art. 26 São vedadas alterações no programa de exploração que contrariem o disposto no programa de metas ou importem em acréscimo ou redução da tarifa básica em índice superior a dez por cento de seu valor presente.

## CAPÍTULO VI

### DOS DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS

Art. 27 São direitos e obrigações dos usuários da infra-estrutura rodoviária explorada mediante cobrança de pedágio:

I – receber serviço adequado, em contrapartida ao pagamento do pedágio, observadas as isenções aplicáveis;

II – receber do explorador e da autoridade rodoviária informações para defesa de interesses individuais ou coletivos;

III – levar ao conhecimento do explorador e da autoridade rodoviária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes à execução da exploração;

IV – comunicar à autoridade rodoviária os atos ilícitos praticados pelo explorador à frente do empreendimento explorado;

V – contribuir para a permanência das boas condições da infra-estrutura rodoviária e cumprir a legislação de trânsito;

VI – receber da autoridade rodoviária e do explorador informações necessárias ao uso correto dos serviços colocados à sua disposição;

VII – participar, na forma prevista no art. 40 desta lei, da comissão tripartite.



## CAPÍTULO VII

### DOS DIREITOS E DEVERES DA AUTORIDADE RODOVIÁRIA

Art. 28 Incumbe à autoridade rodoviária:

- I – fiscalizar, permanentemente, a exploração da infra-estrutura rodoviária;
- II – aplicar as penalidades previstas nesta lei e em contrato;
- III – intervir na exploração, quando descumpridas condições previstas nesta lei, em contrato e no programa de exploração;
- IV – homologar os reajustes de tarifas e proceder a revisão das mesmas, de acordo com normas previstas em contrato, obedecidas as disposições desta lei;
- V – alterar o contrato e extinguir a exploração, nos casos previstos;
- VI – cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares da exploração e as cláusulas previstas em contrato;
- VII – zelar pela boa qualidade dos serviços;
- VIII – receber, apurar e promover a solução das reclamações dos usuários, quando julgadas procedentes;
- IX – declarar bens imóveis de utilidade pública, com caráter de urgência, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, estabelecer limitações administrativas e autorizar ocupações temporárias de bens imóveis, para assegurar a realização e a conservação de obras e serviços vinculados à exploração, correndo à conta do explorador os ônus daí decorrentes;
- X – estimular o aumento da qualidade dos serviços prestados aos usuários e o incremento da produtividade dos serviços prestados pelo explorador;
- XI – promover medidas que assegurem adequada preservação e conservação do meio ambiente;
- XII – estimular a formação de associação de usuários da infra-estrutura rodoviária para defesa de interesses relativos ao uso da mesma;



XIII – assumir as responsabilidades decorrentes de quaisquer atos ou fatos anteriores à outorga da exploração;

XIV – aprovar projetos executivos elaborados pelo explorador.

## CAPÍTULO VIII

### DIREITOS E DEVERES DO EXPLORADOR

Art. 29 Incumbe ao explorador:

I – prestar serviço adequado;

II – manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à exploração;

III – prestar contas da execução das obras e da gestão dos serviços;

IV – permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações vinculadas à exploração, bem como aos seus registros contábeis;

V – prestar informações que lhe forem solicitadas pela autoridade rodoviária, bem como realizar relatórios periódicos, conforme definido em contrato;

VI – promover desapropriações e instituir servidões administrativas, seja por acordo ou por intermédio de ação judicial, de imóveis declarados de utilidade pública, para assegurar a realização e conservação de obras e serviços vinculados à exploração, bem assim propor limitações administrativas de caráter geral ao uso de imóveis limítrofes à faixa de domínio da infra-estrutura rodoviária e ocupar, provisoriamente, sobreditos imóveis, para a finalidade indicada;

VII – zelar pelos bens vinculados à exploração;

VIII – desenvolver projetos comerciais associados à exploração, nos termos previstos em contrato;



IX – adotar todas as providências para garantir a fluidez do tráfego na infra-estrutura rodoviária, em nível de serviço adequado;

X – garantir o pronto restabelecimento do tráfego, caso interrompido, com a eliminação de obstáculos e impedimentos ao fluxo, ainda que posteriormente possa requerer indenizações a terceiros, quando for o caso;

XI – executar todas as obras, serviços e atividades relativos à exploração com zelo, diligência e economia, procurando sempre utilizar a melhor técnica aplicável a cada uma das tarefas desempenhadas e obedecendo rigorosamente as normas e especificações previstos no programa de exploração, garantindo o tráfego em condições de segurança;

XII – implementar obras destinadas a aumentar a segurança e a comodidade dos usuários;

XIII – adotar todas as providências necessárias à garantia do patrimônio da infra-estrutura rodoviária, inclusive de sua faixa de domínio e de seus acessos;

XIV – submeter à aprovação da autoridade rodoviária, com a antecedência prevista em contrato, o esquema de circulação alternativo que pretende adotar quando da realização de obra que obrigue a interrupção de qualquer das faixas de rolamento;

XV – divulgar adequadamente a ocorrência de situações excepcionais, a adoção de esquemas especiais de operação e a realização de obras na infra-estrutura rodoviária, em especial aquelas que obriguem a interrupção de faixas de rolamento;

XVI – elaborar e implementar esquemas de atendimento a situações de emergência, para tanto mantendo disponíveis recursos humanos e materiais;

XVII – apoiar a ação de representantes da autoridade rodoviária, da polícia, do corpo de bombeiros, da defesa civil, dos órgãos de saúde e das Forças Armadas;

XVIII – zelar pela proteção dos recursos naturais e ecossistemas, respondendo pela obtenção de eventuais licenças exigidas pelos agentes de proteção ambiental;



XIX – aceitar todas as medidas tomadas pelos responsáveis investidos de autoridade de trânsito que se fizerem necessárias à garantia da fluidez de tráfego e da segurança dos usuários, em caso de acidentes ou situações anormais à rotina;

XX – manter nas praças de pedágio, livros, numerados e visados pela autoridade rodoviária, destinados ao registro de reclamações ou queixas relativas à prestação de serviços do explorador ou de seus agentes;

XXI – respeitar, na execução de obras e serviços, as características ambientais do local de execução, obrigando-se ainda a transportar, para local identificado e aprovado pela autoridade rodoviária e pelos agentes de proteção ambiental, os materiais de bota-fora, entulhos e lixos de qualquer natureza, provenientes das obras e serviços que venha a realizar;

XXII – manter, em pontos adequados próximos às praças de pedágio, sinalização indicativa do valor das tarifas de pedágio vigentes;

XXIII – submeter à prévia aprovação da autoridade rodoviária a desativação e a baixa de bens móveis integrados à exploração;

XXIV – controlar todos os terrenos e edificações integrantes da exploração e tomar todas as medidas necessárias para evitar e sanar uso ou ocupação não autorizada desses bens, mantendo a autoridade rodoviária informada a respeito;

XXV – apresentar relatório à autoridade rodoviária sobre as reclamações registradas pelo usuários, as respostas dadas e as providências adotadas;

XXVI – participar, na forma prevista pelo art. 40 desta lei, da comissão tripartite.

## CAPÍTULO IX DA FISCALIZAÇÃO

Art. 30 A fiscalização da exploração de infra-estrutura rodoviária mediante cobrança de pedágio será exercida pela autoridade rodoviária, e destinar-se-á a



garantir o perfeito cumprimento das determinações previstas nesta lei, no programa de exploração e no contrato.

Art. 31 Com base nos trabalhos de fiscalização, a autoridade rodoviária deverá elaborar, com periodicidade mínima trimestral, relatório de acompanhamento da exploração, no qual se avaliará, de forma objetiva, as condições de que trata o art. 11 desta lei.

Parágrafo único. O relatório de acompanhamento da exploração deverá ser publicado pelo órgão oficial de imprensa.

Art. 32 Será estabelecido em contrato a periodicidade da realização de auditoria financeira e contábil da exploração, por auditores independentes, sem prejuízo de outras que a autoridade rodoviária entenda conveniente realizar.

## CAPÍTULO X

### DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 33 Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe em descumprimento de disposições desta lei, do programa de exploração ou do contrato.

§ 1º Responde pela infração, conjunta ou isoladamente, qualquer pessoa física ou jurídica que, intervindo na exploração, concorra para sua prática ou dela se beneficie.

§ 2º Ao infrator fica garantido amplo direito de defesa.

Art. 34 As infrações estão sujeitas às seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta:

I – advertência;

II – multa, de cem até dez mil unidades de referência de tarifa;

III – interrupção da exploração, mediante rescisão contratual.



Parágrafo único. O valor de uma unidade de referência de tarifa corresponde a mil vezes o valor da tarifa básica de pedágio vigente na data de recolhimento da multa.

Art. 35 Compete à autoridade rodoviária determinar a pena ou as penas aplicáveis ao infrator, fixando sua quantidade, respeitados os limites fixados no artigo anterior.

## CAPITULO XI

### DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 36 O explorador deverá apresentar à autoridade rodoviária relatórios técnicos, operacionais e financeiros, mensais e anuais, de forma a retratar o fiel andamento das obras e serviços previstos no programa de exploração.

## CAPÍTULO XII

### DA INTERRUPTÃO DA EXPLORAÇÃO

Art. 37 Interrompe-se a exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio em face da ocorrência das seguintes situações, sem prejuízo de outras que venham a ser estabelecidas em contrato:

I – suspensão da execução de obras ou da prestação dos serviços, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas à remoção da respectiva causa;

II – realização das obras em desacordo com as normas técnicas, com os projetos aprovados pela autoridade rodoviária ou com as determinações constantes do programa de exploração;

III – prestação de serviços de forma inadequada;

IV – recusa em proceder a adequada conservação e manutenção dos bens que integram a exploração;



V – cobrança de pedágio em valor diferente do fixado em contrato;

VI – oposição repetida ao exercício da fiscalização, reiterada recusa ao cumprimento de exigências formuladas pela autoridade rodoviária ou sistemática inobservância do programa de exploração, quando se mostrarem ineficazes as demais sanções contratuais.

### CAPÍTULO XIII

#### DA EXPLORAÇÃO MEDIANTE CONCESSÃO

Art. 38 Os editais de licitação para concessão da exploração de infraestrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio deverão prever, como critério para julgamento, o menor valor proposto para a tarifa básica.

Art. 39 Os processos licitatórios para concessão de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio deverão ser acompanhados concomitantemente pelos tribunais de contas, de acordo com os seguintes estágios:

I – primeiro estágio: exame da viabilidade da concessão;

II – segundo estágio: exame do edital de licitação, com o respectivo programa de exploração;

III – terceiro estágio: exame da pré-qualificação ou habilitação;

IV – quarto estágio: exame do julgamento das propostas;

V – quinto estágio: exame do contrato.

Parágrafo único. A discordância do tribunal de contas com relação a algum aspecto examinado em um dos estágios de acompanhamento interrompe o processo licitatório, o qual só poderá ter curso se sanado o problema que deu causa à interrupção.



## CAPÍTULO XIV

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 40 No âmbito de cada exploração será criada comissão tripartite, composta por representantes da autoridade rodoviária, do explorador e dos usuários, com a finalidade de propor à autoridade rodoviária medidas relacionadas ao aperfeiçoamento dos serviços e de auxiliar nos trabalhos de fiscalização.

Parágrafo único. Os membros da comissão tripartite não serão remunerados, considerando-se de relevante interesse público os serviços prestados.

Art. 41 O Art. 3º da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

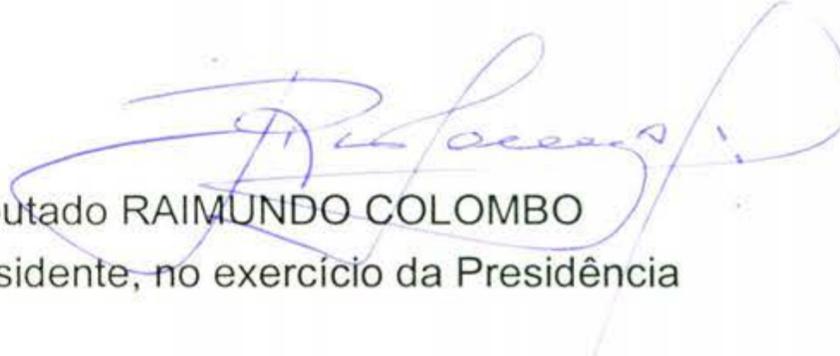
§ 3º A execução do convênio será objeto de permanente acompanhamento e fiscalização pela União.

§ 4º A observância de atos ou fatos que importem no comprometimento do interesse público ou das metas propostas na delegação ensejará a denúncia do convênio pela União." (NR)

Art. 42 Fica revogado o Decreto-lei nº 791, de 27 de agosto de 1969.

Art. 43 Esta lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Sala das sessões, em 14 de 12 de 1999.

  
Deputado RAIMUNDO COLOMBO  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência



## JUSTIFICAÇÃO

### RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO ESPECIAL DO PEDÁGIO

#### 1.1 Introdução

##### 1.11 Sumário da proposta

A criação da Subcomissão Especial do Pedágio tem por finalidade examinar o modelo de concessão de rodovias mediante a cobrança de pedágio e propor solução para as impropriedades porventura nele existentes.

##### 1.12 Antecedentes

Mais de três anos já se passaram desde o efetivo início dos programas de concessão de rodovias no país. Somente em 1999, no entanto, seja por conta da instabilidade econômica, do aparecimento de problemas relacionados, especialmente, às concessões estaduais ou das primeiras manifestações dos usuários das rodovias mantidas sob cobrança de pedágio, o assunto passou a receber a necessária atenção. Já no princípio do ano, a Comissão de Viação e Transportes realizava reunião de audiência pública para ouvir algumas das opiniões mais abalizadas acerca da matéria. Decidiu-se, ali, criar uma subcomissão especial com o intuito de investigar mais a fundo o tema e, se possível, encontrar soluções para os problemas que se manifestavam.

##### 1.13 Conjuntura

Ao longo do período de funcionamento desta Subcomissão Especial, verificou-se o acirramento das discussões em torno dos valores de pedágio, tanto no plano federal como no estadual. Mais do que a existência de eventuais atrasos no cronograma das obras previstas nos programas de exploração, ou de falhas na prestação dos serviços concedidos, foi o preço cobrado para passagem nas praças de pedágio o grande responsável pela revolta de parcela dos usuários, que culminou com a greve dos caminhoneiros em julho passado, bem como pela extensa cobertura que a imprensa tem dedicado à matéria.

Deve-se lembrar que o ano foi caracterizado pelo início do mandato de Governadores e do Presidente da República. O enfoque político dispensado aos programas de concessão, mais notadamente aos valores das tarifas, foi, no mais das vezes, no sentido



de preservar a imagem dos empossados (novos ou reeleitos), postergando-se ou cancelando-se aumentos contratuais previstos, face ao desgaste que a cobrança de pedágio passou a gerar para o Poder Público. Os Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul já se encontram envolvidos em disputas judiciais relacionadas ao valor das tarifas de pedágio. A União adia, desde agosto, o reajuste das tarifas concernentes às suas concessões. O Rio de Janeiro, tão logo concedeu a exploração da Rodovia dos Lagos, decidiu diminuir os valores de pedágio originalmente previstos, alterando o programa de exploração. São Paulo, por seu turno, procedeu à redução das tarifas praticadas, lançando mão da diminuição do repasse de recursos que as concessionárias teriam que fazer ao governo durante o prazo da concessão.

Nota-se um inequívoco desconforto das Administrações com a presente situação. Percebe-se claramente o dilema entre cumprir as obrigações contratuais e preservar um mínimo de apoio social e político aos programas.

O embaraço levou ao adiamento de novas concessões pelo Governo Federal. O DNER estuda alternativas que possam viabilizar a continuidade do programa sem comprometer sua credibilidade. Os Estados aguardam tal definição, pois boa parte das rodovias que pretendem colocar sob concessão são rodovias federais cujo gerenciamento lhes foi repassado mediante convênio.

## 1.2 Proposta

Com o objetivo de proporcionar um fórum especial e qualificado para debater política e tecnicamente as questões que envolvem a cobrança das tarifas de pedágio, hoje consideradas abusivas, a Comissão de Viação e Transportes determinou a criação da Subcomissão Especial do Pedágio, presidida pelo Deputado Aírton Cascavel e tendo como relator designado o Deputado Edinho Araújo. A Subcomissão destina-se a estudar a instituição, as normas, a fiscalização e a cobrança de pedágio nas rodovias estaduais e federais para, em prazo não superior ao término da sessão legislativa corrente, realizar prioritariamente os seguintes trabalhos:

1.2.1 Analisar os projetos de lei e demais iniciativas relativas ao tema em questão, incluindo-se outros que porventura venham a ser propostos durante a realização dos trabalhos.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



1.2.2 Solicitar a realização de Audiências Públicas no âmbito da Subcomissão de Pedágio com o objetivo de formar consenso a respeito das questões que envolvem o debate sobre os pedágios.

1.2.3 reunir os necessários documentos técnicos para aclarar os obscuros meandros dos contratos de concessão das rodovias, propondo sua adequação à Constituição, à Lei de Concessões, à Lei de Defesa do Consumidor e aos demais instrumentos jurídicos aplicáveis, no que se fizer necessário.

1.2.4 Produzir projeto de lei que enseje a regulamentação do art. 150, inciso V, da Constituição Federal, que autoriza a cobrança de pedágio em todo o território nacional, em acordo com os tratados internacionais que disciplinam as relações entre os países membros do MERCOSUL.

1.2.5 Investigar a natureza jurídica do pedágio (taxa ou preço público) para se apurar a legalidade de sua cobrança pelas concessionárias das rodovias licitadas, nos moldes atuais, pela União e Estados da Federação, propondo-se formas mais adequadas.

1.2.6 Estudar lacunas existentes entre a Lei de Licitações e a de Concessão e os atuais contratos de concessão vigentes em todo o país, requisitando-se, para tanto, cópia de todos os instrumentos convocatórios, contratos, aditivos contratuais e demais instrumentos jurídicos que disciplinem a relação dos concessionários com o poder concedente.

### **1.3 Documentação encaminhada à Comissão**

1.3.1 Contratos de concessão de obra pública entre a União e as concessionárias de rodovias federais.

1.3.1.1 Contrato de concessão de serviço público, precedido de obra pública, para exploração da RODOVIA BR-116/RJ, Trecho Além Paraíba - Teresópolis - Entr. BR-040.

1.3.1.2 Contrato de concessão de serviço público, precedido de obra pública, para exploração da RODOVIA BR-116/RJ/SP, Trecho Rio de Janeiro - São Paulo.

1.3.1.3 Contrato de concessão de serviço público, precedido de obra pública, para exploração da RODOVIA BR-040/MG/RJ, Trecho Juiz de Fora - Petrópolis - Rio de Janeiro.



1.3.1.4 Contrato de concessão de obra pública, para exploração da RODOVIA BR-290/RS, Trecho Osório - Porto Alegre - Entr. BR-116.

1.3.1.5 Contrato de concessão para operação da PONTE PRESIDENTE COSTA E SILVA (Rio de Janeiro - Niterói).

1.3.2 Relatório Anual de Acompanhamento do Programa de Concessão de Rodovias Federais, referente ao período de janeiro a dezembro de 1998 (DNER - Diretoria de Concessões Rodoviárias).

1.3.3 Relatório Trimestral de Acompanhamento das Concessões de Rodovias Federais, referente ao período de janeiro a março de 1999 (DNER - Diretoria de Concessões Rodoviárias).

1.3.4 Convênios de delegação para administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias federais, celebrados entre a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e o Estado do Rio Grande do Sul.

1.3.4.1 Convênio:

Nº 008/96 - BR-116, trecho Camaquã - Jaguarão; BR-293, trecho Pelotas - Bagé; BR-392, trecho Rio Grande - Pelotas e Pelotas - Santana da Boa Vista.

Nº 009/96 - BR-116, trecho Guaíba - Camaquã; BR-153, trecho Entr. BR-290/RS - Bagé; BR-290, trechos Entr. BR-116/RS - Entr. BR-153/RS; Entr. BR-392/RS - São Gabriel e trecho Santana da Boa Vista - Entr. BR-290/RS.

Nº 010/96 - BR-158, trecho Júlio de Castilhos - Santa Maria; BR-287, trecho Santa Maria - São Vicente do Sul; BR-290, trechos Entr. BR-153/RS - Entr. BR-392/RS e BR-392, trecho Entr. BR-290/RS - Santa Maria.

Nº 011/96 - BR-471, trecho Santa Cruz do Sul - Entr. BR-290/RS.

Nº 012/96 - BR-116, trecho Campestre da Serra - Nova Petrópolis.

Nº 013/96 - BR-116, trecho Divisa SC/RS - Campestre da Serra e BR-285, trecho Vacaria - Lagoa Vermelha.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Nº 014/96 - BR-285, trecho Passo Fundo - Entr. BR-158/RS e BR-386, trecho Sarandi - Soledade.

Nº 015/96 - BR-386, trecho Soledade - Tabaí.

Nº 016/96 - BR-158, trecho Rosário do Sul - Livramento.

Nº 017/96 - BR-290, trecho São Gabriel - Uruguaiana.

Nº 018/96 - BR-386, trechos Iraí - Sarandi e Tabaí - Canoas.

Nº 019/96 - BR-116, trechos Nova Petrópolis - Porto Alegre e Entr. BR-290/RS - Guaíba.

1.3.4.2 Termos Aditivos aos Convênios de Delegação de Nº 008/96 a Nº 015/96.

1.3.5 Contratos de outorga de concessão de rodovia celebrados entre o Estado do Rio Grande do Sul e concessionários das rodovias sob administração estadual.

1.3.5.1 Contrato nº PJ/CD/050/98 - Polo de concessão rodoviária CARAZINHO/RS.

1.3.5.2 Contrato nº PJ/CD/087/98 - Polo de concessão rodoviária METROPOLITANO/RS.

1.3.5.3 Contrato nº PJ/CD/088/98 - Polo de concessão rodoviária CAXIAS DO SUL/RS.

1.3.5.4 Contrato nº PJ/CD/089/98 - Polo de concessão rodoviária LAJEADO/RS.

1.3.5.5 Contrato nº PJ/CD/149/98 - Polo de concessão rodoviária SANTA CRUZ DO SUL/RS.

1.3.5.6 Contrato nº PJ/CD/152/98 - Polo de concessão rodoviária GRAMADO/RS.

1.3.5.7 Contrato nº PJ/CD/206/98 - Polo de concessão rodoviária VACARIA/RS.

1.3.5.8 Contrato nº PJ/CD/215/98 - Polo de concessão rodoviária PELOTAS/RS.

1.3.5.9 Contrato nº PJ/CD/259/98 - Polo de concessão rodoviária SANTA MARIA/RS.



1.3.6 Relatórios de Auditoria Especial nº 006-28/99 e nº 009-29/99, realizados pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, relativos ao programa de concessões rodoviárias do Departamento Autônomo Estradas de Rodagem - DAER.

1.3.7 Demonstrativos anuais de controle financeiro e operacional de praças de pedágio implantadas nas rodovias estaduais RS-239 - Campo Bom, RS-135 - Passo Fundo e RS-240 - Rincão do Cascalho-Portão.

1.3.8 Avaliação do Impacto da Implantação de Concessões nas Rodovias do Rio Grande do Sul - Estudo elaborado pela Escola de Engenharia da Universidade do Rio Grande do Sul, mediante convênio com o DAER/RS.

1.3.9 Contratos de concessão rodoviária entre o Estado de São Paulo e as concessionárias de rodovias estaduais.

1.3.9.1 Contrato de concessão rodoviária nº 008/CR/98 - malha de ligação entre São Carlos, Itirapina, Brotas, Jaú e Baurú (lote 8).

1.3.9.2 Contrato de concessão rodoviária nº 003/CR/98 - trechos das rodovias Castello Branco, Raposo Tavares e José Ermírio de Moraes (lote 12).

1.3.9.3 Contrato de concessão rodoviária nº 005/CR/98 - Sistema Anhanguera - Bandeirantes (trecho da Rodovia Anhanguera, Rodovia dos Bandeirantes e trecho da Rodovia Dom Gabriel Paulino Bueno Couto)(lote 1).

1.3.9.4 Contrato de concessão rodoviária nº 001/CR/98 - Malha rodoviária de ligação entre Catanduva e Bebedouro, entre Taquaritinga e Pirangi e entre Bebedouro e Barretos (lote 3).

1.3.9.5 Contrato de concessão rodoviária nº 002/CR/98 - Malha de ligação entre Ribeirão Preto e divisa com o Estado de Minas Gerais e entre Ribeirão Preto e Bebedouro (lote 5).

1.3.9.6 Contrato de concessão rodoviária nº 007/CR/98 - Sistema Anchieta - Imigrantes (lote 22).

1.3.9.7 Contrato de concessão rodoviária nº 004/CR/98 - Malha rodoviária de ligação entre Mococa, São José do Rio Pardo, São João da Boa Vista e Campinas (lote 11).



1.3.9.8 Contrato de concessão rodoviária nº 009/CR/98 - Malha rodoviária de ligação entre Franca, Batatais, Ribeirão Preto, Araraquara, São Carlos e Santa Rita do Passa Quatro (lote 10).

1.3.10 Relatórios de fiscalização e notificações concernentes às rodovias paulistas sob concessão (Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo).

1.3.10.1 Documentação relativa às rodovias do lote 22 (Ecovias).

1.3.10.2 Documentação relativa às rodovias do lote 12 (VIAOESTE).

1.3.10.3 Documentação relativa às rodovias do lote 11 (Renovias).

1.3.10.4 Documentação relativa às rodovias do lote 10 (Autovias).

1.3.10.5 Documentação relativa às rodovias do lote 1 (Autoban).

1.3.10.6 Documentação relativa às rodovias do lote 3 (TEBE).

1.3.10.7 Documentação relativa às rodovias do lote 5 (VIANORTE).

1.3.10.8 Documentação relativa às rodovias do lote 8 (CENTROVIAS).

1.3.10.9 Documentação relativa às rodovias do lote 9 (Triângulo do Sol).

1.3.11 Considerações sobre pedágio e custo de produção e transporte - documento encaminhado pela FETRANSPAR - Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Estado do Paraná.

1.3.12 A questão do pedágio - Documento encaminhado pela FETRACAN - Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Nordeste.

1.3.13 Contratos de concessão rodoviária entre o Estado do Paraná e as concessionárias de rodovias estaduais.

1.3.13.1 Contrato de concessão rodoviária nº 071/97 - lote 1 - ECONORTE.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



1.3.13.2 Contrato de concessão rodoviária nº 072/97 - lote 2 - RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ S.A

1.3.13.3 Contrato de concessão rodoviária nº 073/97 - lote 3 - RODOVIA DAS CATARATAS S.A.

1.3.13.4 Contrato de concessão rodoviária nº 074/97 - lote 4 - CAMINHOS DO PARANÁ S.A.

1.3.13.5 Contrato de concessão rodoviária nº 075/97 - lote 5 - CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS DO LOTE 5 - PR S.A

1.3.13.6 Contrato de concessão rodoviária nº 076/97 - lote 6 - ECOVIA CAMINHO DO MAR S.A.

1.3.14 Programas de exploração de rodovias do programa de concessão de rodovias no Estado do Paraná, lotes 1 a 6.

1.3.15 Alterações nos Programas de exploração de rodovias do programa de concessão de rodovias no Estado do Paraná para compatibilização à redução da tarifa - lotes 1 a 6.

1.3.16 Anel de integração do Paraná - dados gerais da concessão - julho de 1999 - SET/DER.

1.3.17 Relatório anual do Programa de Concessão de Rodovias no Estado do Paraná - dezembro de 1998 - SET/DER.

1.3.18 Portaria nº 485/97 - DER/PR - estabelecimento de multa por não cumprimento de cláusula contratual.

1.3.19 Autos de infração nº 1 e nº 2, impostos pela SET/PR às concessionárias ECOVIA CAMINHOS DO MAR S.A e RODONORTE CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS INTEGRADAS S.A.

1.3.20 Deferimento de antecipação de tutela pela Justiça Federal/PR - Autos nº 98.0017501 - beneficiários: concessionários de rodovias no Estado do Paraná.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



1.3.21 Concessão da Ponte Rio-Niterói - Estudo sobre a relação de tarifas de pedágio entre diferentes classes de veículos, duração da concessão, cobrança unidirecional versus cobrança bidirecional e o nível superior para a tarifa básica - Ministério dos Transportes/DNER/SISCON.

1.3.21 Convênios de delegação nº 2 a 7, de 1996, celebrados entre a União e o Estado do Paraná, para a administração de rodovia e a exploração de trecho de rodovia federal.

1.3.22 Convênios de delegação nº 1, nº 4 a 9 e nº 10 a 11, de 1998, celebrados, respectivamente, entre a União e os Estados do Paraná, de Minas Gerais e de Santa Catarina.

1.3.23 Programas de Exploração de Rodovias do Programa de Concessão de Rodovias Federais - Rodovia Presidente Dutra; Ponte Costa e Silva; Rodovia Rio-Teresópolis; Rodovia Rio-Juiz de Fora; Rodovia Porto Alegre-Osório.

1.3.24 Ofícios nº 164/98, 165/98, 166/98, 167/98 e 180/99 - Notificações encaminhadas pelo DNER, respectivamente, às concessionárias CRT, CONCEPA, CONKER, NOVADUTRA E PONTE.

1.3.25 Demonstrativos dos valores arrecadados a título de imposto sobre serviço de qualquer natureza - ISSQN pelas concessionárias de rodovias federais.

1.3.26 Relação das obras executadas com os recursos provenientes da cobrança do ISSQN pelas concessionárias de rodovias federais.

1.3.27 Resumos dos cronogramas de avanço financeiro das concessionárias de rodovias federais - 1999. DNER

1.3.28 Relatório semestral de acompanhamento das concessões rodoviárias no Rio Grande do Sul - DAER.

1.3.29 Projeto executivo de operação das rodovias - Plano de Operação - Polo Rodoviário de Pelotas/RS.

1.3.30 Projeto executivo de operação das rodovias - Plano de Manutenção e Conservação das Estruturas Físicas - Polo Rodoviário de Pelotas/RS.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



1.3.31 Projeto executivo de operação das rodovias - Plano de Monitoração das Estruturas Operacionais - Polo Rodoviário de Pelotas/RS.

1.3.32 Relatórios de acompanhamento e cronogramas das concessões do Rio Grande do Sul.

1.3.32.1 Documentação relativa ao Polo Vacaria/RS.

1.3.32.2 Documentação relativa ao Polo Carazinho/RS.

1.3.32.3 Documentação relativa ao Polo Metropolitano/RS.

1.3.32.4 Documentação relativa ao Polo de Caxias do Sul/RS.

1.3.32.5 Documentação relativa ao Pólo de Santa Cruz do Sul/RS.

1.3.32.6 Documentação relativa ao Pólo Gramado/RS.

1.3.33 Planos de trabalho dos Pólos Metropolitano/RS, Lajeado/RS, Caxias do Sul/RS, Carazinho/RS, Santa Maria/RS.

1.3.34 Notificações de ocorrências encaminhadas pelo DAER/RS a concessionárias do Rio Grande do Sul.

1.3.35 Contrato de concessão nº 43, de 1996, celebrado entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Empresa Concessionária da Rodovia dos Lagos S.A, e seus aditivos.

1.3.36 Notificações feitas às concessionárias de rodovias paulistas pela Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo. Notificações de nº 001/99 a 024/99.

1.3.37 Relação das principais obras e das atividades operacionais das concessionárias de rodovias do Estado de São Paulo.

### 1.4 Comissão

#### 1.4.1 Composição

Criada nos termos do art. 29, inciso II, do Regimento Interno, instalou-se a Subcomissão Especial destinada a examinar a questão do pedágio aos dezesseis dias do



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



mês de junho de 1999, com a seguinte composição: Presidente - Deputado Airton Cascavel; Vice-Presidente - Deputado Neuton Lima; Relator - Deputado Edinho Araújo; demais titulares - Deputados Aracely de Paula, Marcelo Teixeira, Chico da Princesa, Mário Negromonte, Carlos Santana, Paulo de Almeida, Duílio Pisaneschi e Gonzaga Patriota; suplentes - Deputados Igor Avelino, Raimundo Colombo, Hermes Parcianello, Alberto Mourão, Romeu Queiroz, Sílvio Torres, Luiz Sérgio e Philemon Rodrigues.

### 1.4.2 Reuniões

Reuniu-se esta Comissão 6 vezes, 5 ordinariamente e 1 extraordinariamente.

Foram ouvidos os seguintes depoimentos:

DATA	CONVIDADO	CARGO
6 de outubro	Sr. Lívio Rodrigues de Assis	Diretor de Concessões Rodoviárias do DNER
6 de outubro	Sr. Marco Aurélio	Assessor Jurídico da Associação Nacional de Transporte de Carga - NTC
19 de outubro	Sr. Moacyr Duarte	Presidente da Associação das Empresas Concessionárias de Rodovias
19 de outubro	Sr. Cloraldino Severo	Consultor em transportes
26 de outubro	Sr. Cláudio Considera	Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda
26 de outubro	Sr. Sérgio Portugal	Representante da SAEMF



## 2 - VOTO DO RELATOR

Considerando os diversos aspectos envolvidos na análise da matéria, far-se-á uma abordagem por tópicos.

### 2.1 Conveniência e oportunidade dos Programas de Concessão Rodoviária mediante pedágio

#### 2.1.1 histórico

O pedágio nunca esteve entre as fontes mais relevantes de financiamento para o setor rodoviário no Brasil. Embora a previsão de sua cobrança esteja legalmente firmada desde a Constituição de 1946, somente a partir de 1969 o Governo Federal começou a implantar sistemas de cobrança em algumas vias que considerava saturadas: Rodovia Presidente Dutra, Rodovia Rio-Petrópolis, Rodovia Rio-Teresópolis e Rodovia Porto Alegre-Osório, além da Ponte Rio-Niterói. Essa primeira experiência foi realizada sob administração direta do Governo e acabou por ser interrompida quando o aviltamento das tarifas de pedágio passou a inviabilizar a manutenção das estradas. O Estado de São Paulo, ao contrário da União, desde 1947 mantém programa regular de conservação de rodovia mediante pedágio. Sua condução ficou a cargo do Poder Público até 1998, quando efetivou-se o programa de concessões estadual. Outros Estados apenas recentemente decidiram implantar praças de pedágio em suas rodovias, já se valendo do expediente da concessão.

O aparecimento de novas experiências envolvendo a cobrança de pedágio no Brasil, a partir da segunda metade desta década, é reflexo direto do esgotamento da capacidade de investimento do Estado. De 1945 até o advento da atual Constituição, o setor rodoviário conviveu, em maior ou menor grau, com fontes asseguradas de recursos, caso do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IULCLG, cuja arrecadação revertia para um fundo de financiamento rodoviário. Chegou-se, no começo dos anos setenta, a se disponibilizar quase três bilhões de dólares para investimentos nas malhas rodoviárias da União e dos Estados, a partir da contribuição de impostos vinculados. Com a reforma tributária engendrada pela Carta Magna, ficou



vedada a vinculação de recursos de origem tributária a gastos setoriais, exceção feita à Educação. Tal panorama fiscal, embora já viesse se desenhando desde o início da década de oitenta, causou grande transtorno para o setor rodoviário, obrigando-o a conviver com a repartição de escassas verbas orçamentárias. Algumas tentativas no sentido de se garantir recursos permanentes para investimento em infra-estrutura rodoviária ainda foram feitas, mas não lograram êxito ou sequer puderam ser implementadas: selo-pedágio, Taxa de Manutenção Rodoviária, Taxa de Conservação de Rodovias Federais e emendas constitucionais visando à criação do Fundo Nacional de Transportes. Informalmente, existe desde 1991 a possibilidade de repasse de verbas para o setor rodoviário a partir da arrecadação da alíquota do Imposto sobre a Importação de Petróleo. Essas transferências, contudo, têm sido irregulares e muito aquém das necessidades da malha rodoviária federal.

#### 2.1.2 reforma do Estado

Não há como se desvincular o surgimento ou a evolução de programas de concessão rodoviária mediante pedágio da mudança de princípios ocorrida na orientação do Estado Brasileiro. Deixaram os governos de se responsabilizar diretamente pelo desenvolvimento econômico, pela via da produção de bens e serviços, reconhecendo a conveniência, conjuntural e estrutural, de se estimular a maior participação do setor privado em campos de atuação antes restritos ao Poder Público. Conquanto essa alteração de enfoque no direcionamento das ações da Administração estivesse em gestação há algum tempo, já na época do encerramento do regime militar, somente nesta década foram materializados os instrumentos que permitiram pôr em prática a transfiguração do Estado empresário para o Estado regulador: alterações constitucionais, abertura econômica, lei de concessões, Programa Nacional de Desestatização, agências reguladoras.

Muito embora a extinção de fontes perenes de financiamento para o setor rodoviário tenha assumido papel fundamental na decisão de se instituir programas de pedagiamento explorados por empresas privadas, é certo que a inclinação político-econômica preponderante nos últimos dez anos no país serviu como catalisador para as ações que visavam à transferência dos encargos de construção, restauração e conservação de rodovias do setor público para particulares. Ao passo que tentativas de se restabelecer um fundo de financiamento para o setor de transportes não tiveram qualquer apoio significativo do Governo Federal, um programa ambicioso de concessões rodoviárias, projetado para cerca de quinze mil quilômetros, desde logo mereceu especial atenção do Poder Executivo, que parece pretender levar às últimas conseqüências as potencialidades da parceria público-privada, emblema da redefinição do papel do Estado. Note-se que, se



levado a efeito, o programa superará em magnitude qualquer outro conduzido no plano internacional, fazendo do país ponta-de-lança no campo das concessões rodoviárias.

A opção pela intensiva utilização da concessão mediante pedágio, no que se pôde perceber nesta Subcomissão, não seria de bom grado adotada pelo corpo técnico da Pasta de Transportes se houvesse alguma sinalização da equipe econômica do governo na direção de um retorno à política de financiamento por intermédio de vinculação de recursos tributários. Deduz-se, com isso, haver uma orientação pelo distanciamento do Estado das ações executivas relacionadas à infra-estrutura que ultrapassa as motivações fiscais, indo alcançar razões de cunho ideológico.

Ao lado da abertura à participação da iniciativa privada em áreas de exploração econômica tradicionalmente públicas, outro aspecto que vem caracterizando a reforma do Estado brasileiro e que tem implicações no gerenciamento das rodovias é a descentralização de funções no âmbito dos entes federados. Vigora desde 1996 a Lei nº 9.277, que autoriza a União a delegar aos Municípios, Estados, ao Distrito Federal ou a consórcio entre eles, a administração de rodovias pelo prazo de até vinte e cinco anos, prorrogável por igual período. Com base na lei citada, vários convênios já foram formalizados, promovendo o repasse da administração de rodovias federais para alguns Estados, que se encarregam de promover a concessão. O processo de descentralização deverá ganhar força com a aprovação do novo Sistema Nacional de Viação, que pretende atribuir à União o controle das rodovias troncais e de interesse estratégico, tão somente.

### 2.1.3 financiamento do setor

Como já dito, recursos orçamentários têm sido insuficientes como fonte de financiamento para investimento em infra-estrutura rodoviária. Tome-se o caso da União, como ilustrativo. Com uma malha de aproximadamente cinquenta e cinco mil quilômetros de rodovias pavimentadas, estima-se que o Governo Federal devesse gastar mais de duzentos milhões de reais ao ano só para conservar seu conjunto de estradas, supondo que ele estivesse em bom estado. Para reverter a situação de degradação por que passam inúmeras rodovias, precisaria investir algo em torno de sete bilhões de reais (estimativa da Confederação Nacional dos Transportes). A realidade, no entanto, mostra o quanto se está afastado dessas metas. Eis a relação de investimentos da União na sua infra-estrutura rodoviária, desde 1995:



	1995	1996	1997	1998	1999
Construção e pavimentação de rodovias	172.850	521.144	1.127.638	1.280.711	542.035
Conservação de rodovias	137.614	112.565	150.073	123.186	82.916
Restauração de rodovias	232.720	357.330	288.274	296.631	178.482
total	543.184	991.039	1.565.985	1.700.528	803.433
Total de recursos empenhados no orçamento	239.691.875	289.143.923	472.995.157	500.646.231	516.908.208
Porcentagem do empenhado no setor em relação ao total	0,22	0,34	0,33	0,33	0,15

Valores em R\$ 10<sup>3</sup>

Os investimentos das concessionárias de rodovias federais no ano de 1998 alcançaram R\$ 336.843.000,00 (ou mais de quinhentos milhões de Reais se considerados os gastos operacionais), cerca de 1/5 do despendido pelo Governo Federal no restante da malha, nesse ano. Cumpre lembrar que os trechos federais colocados sob concessão representam menos de 2% da rede de estradas pavimentadas da União.

É fácil perceber que, diante da atual incapacidade de investimento público, a concessão de rodovias mediante pedágio torna-se uma alternativa de grande atração, movimentando recursos proporcionalmente muito maiores do que os empregados pela Administração na conservação e melhoria da malha viária. Esse fenômeno, mais do que chamar a atenção para a grande capacidade de investimento do setor privado atualmente, realça a penúria das contas públicas e a marcha aparentemente inexorável da maioria das rodovias brasileiras rumo à degradação.

Esse quadro de permanente escassez de verbas orçamentárias para investimento no setor aliado ao emprego crescente das concessões rodoviárias leva este Relator a refletir se não se estaria produzindo, no campo rodoviário, a segregação social que há anos tomou de assalto as áreas de saúde e educação. Assim como nesses setores, as necessidades dos segmentos mais organizados, prósperos e influentes do tecido social passariam a ser



atendidas com mais qualidade pelo setor privado, mediante remuneração. Os usuários de rodovias com baixo volume de tráfego – normalmente localizadas em regiões de pouca afluência – e os usuários expulsos das rodovias exploradas mediante pedágio – por incapacidade de pagamento - teriam que conviver com a precariedade da malha mantida pelo Poder Público, como acontece com aqueles que se utilizam dos serviços de saúde e educação proporcionados de forma deficiente pelo Estado. Aliviada das demandas das camadas, setores e localidades com maior capacidade de pressão política, a Administração, certamente, reproduzirá na área rodoviária o comportamento complacente que lhe caracteriza o trato das mazelas educacionais e da saúde.

#### 2.1.4 experiências internacionais

Considerando a totalidade da comunidade internacional, pode-se afirmar que um número relativamente pequeno de países emprega o sistema de exploração de facilidades rodoviárias mediante cobrança de pedágio. Incluindo a cobrança em túneis e pontes, pode-se listar experiências nas seguintes nações: Estados Unidos, França, Itália, Noruega, Dinamarca, Portugal, Argentina, África do Sul, México, Inglaterra, Escócia, China, Canadá, Austrália, Holanda, Irlanda, Japão, Malásia, Marrocos, Hungria, Indonésia, Taiwan, Tailândia, Filipinas, Chile, Colômbia, Espanha, Rússia, e Índia. O seguinte quadro, produzido pelo Banco Mundial, dá uma idéia da extensão dos programas de cobrança de pedágio no plano internacional:

**Rodovias com pedágio em países selecionados**  
Em Km

País	Total da malha viária	Total da malha de vias expressas	Rodovias com pedágio	Rodovias com pedágio como % do total	Rodovias com pedágio como % das vias expressas
Argentina <sup>1</sup>				4.54%	94%
França <sup>1</sup>	216,000	10,400	9,800	0.65%	42%
Hungria <sup>1</sup>	966,000	14,886	6,305	0.04%	13%
Indonésia <sup>1</sup>	158,600	435	57	0.20%	100%
Itália <sup>1</sup>	260,000	530	530	1.77%	86%
Japão <sup>1</sup>	314,360	6,444	5,550	0.81%	61%
Coréia <sup>1</sup>	1,144,360	15,079	9,219	2.44%	100%
Malásia <sup>1</sup>	77,000	1,880	1,880	1.20%	66%
	94,000	1,702	1,127		



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



México <sup>1</sup>				1.87%	100%
	303,262	5,683	5,683		
África do Sul <sup>1</sup>				0.16%	57%
	525,000	1,440	825		
Espanha <sup>1</sup>				0.66%	31%
	343,200	7,194	2,255		
Tailândia <sup>2&amp;5</sup>		n/a		0.46%	n/a
	64,600		300		
Filipinas <sup>3</sup>		n/a		0.09%	n/a
	160,000		140		
Brasil <sup>4&amp;5</sup>		n/a		0.04%	n/a
	1,980,000		856		
Chile <sup>4&amp;5</sup>		n/a		0.00%	n/a
	79,800		3		
China <sup>4&amp;5</sup>		n/a		0.40%	n/a
	1,180,000		4,735		
Colombia <sup>4&amp;5</sup>		n/a		1.24%	n/a
	107,000		1,330		
Hong Kong <sup>4&amp;5</sup>		n/a		3.85%	n/a
	1,760		68		
Reino Unido <sup>4&amp;5</sup>		n/a		0.00%	n/a
	372,000		8		
EUA <sup>4&amp;5</sup>		n/a		0.11%	n/a
	6,420,000		7,363		

Pode-se notar que, em cada país, a malha de rodovias onde se cobra pedágio é, em regra, inferior a 2% da malha rodoviária total, incluídas aí as rodovias não pavimentadas. Se consideradas apenas as rodovias pavimentadas, esse índice continua baixo, dificilmente superando 5%, o que dá a exata noção das limitações dessa forma de financiamento para o setor rodoviário.

De acordo com o Banco Mundial, o valor médio por quilômetro dos pedágios cobrados internacionalmente se situa no intervalo de US\$ 0,03 a US\$ 0,08, sendo que as variações existentes não estão relacionadas aos padrões de renda nacionais. Em geral, os veículos de carga pagam pelo menos o dobro do valor cobrado dos veículos de passeio, podendo haver acréscimos em virtude do número de eixos ou de pneus. Característica comum das experiências internacionais é também o custo mais elevado por quilômetro dos pedágios implantados em obras de arte especiais (pontes e túneis), seja pela existência de maiores dispêndios na construção seja pela falta, quase sempre, de rotas alternativas viáveis. Ainda conforme o Banco Mundial, existe grande envolvimento da iniciativa privada na manutenção e operação de estradas na maioria dos países que adotam a prática da cobrança de pedágio, especialmente na América Latina. Vários países compartilham atuações pública e privada e apenas alguns deles destacam-se pela predominância acentuada da participação do Estado na exploração de rodovias com pedágio. São os casos de Estados Unidos, onde proliferam corporações públicas de exploração rodoviária, da



França e do Japão. A amostragem seguinte exemplifica as combinações relativas à participação dos setores público e privado na exploração de pedágio internacionalmente.

	Setor Público	Setor Privado
França	Sim	Sim
Itália	Sim	
Espanha	Sim	
Argentina		Sim
Chile		Sim
Colombia		Sim
Malásia		Sim
Tailândia	Sim	Sim
Indonésia	Sim	Sim
Hong Kong	Sim	Sim
Filipinas	sim	Sim

Os últimos anos têm revelado um aumento significativo de interesse pelo pedágio como forma de financiamento rodoviário. Segundo pesquisa realizada pela International Bridge Tunnel and Turnpike Association em meados dessa década, mais de cento e vinte e dois bilhões de dólares estavam sendo planejados como investimentos em instalações de rodovias com pedágio, envolvendo cerca de cento e oitenta projetos em trinta e sete países. Talvez o mais significativo programa levado a efeito no exterior seja o da China, que compreende a construção de trinta e cinco mil quilômetros de rodovias a serem exploradas mediante pedágio. Dez mil quilômetros, prevê-se, devem entrar em operação no próximo ano. Nos Estados Unidos começa a haver grande interesse, principalmente dos Estados, na participação mais direta da iniciativa privada na exploração de rodovias. Aproximadamente trinta bilhões de dólares estavam sendo previstos na América do Norte como investimento em projetos rodoviários envolvendo a cobrança de pedágio.

## 2.2 Alcance do Programa

### 2.2.1 quilometragem atingida

O país conta hoje com cerca de cento e sessenta e um mil quilômetros de rodovias pavimentadas, entre federais, estaduais e municipais. Consideradas essas três esferas de poder, foram selecionados quase vinte mil quilômetros de rodovias para compor os programas de concessão rodoviária. Isso significa algo em torno de 12% da malha, porcentagem bastante elevada se a compararmos com as das experiências internacionais (observar tópico anterior). Parece evidente que se está exagerando no alcance dos



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



programas, embora para cada concessão realize-se estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto, comprometido, presumivelmente, com a previsão de benefícios para os usuários. Infelizmente, não se tem condições de realizar uma averiguação desses estudos no âmbito da Subcomissão, em virtude da extensão da tarefa. De acordo com o DNER, em função de pesquisa patrocinada pelo Banco Mundial, seria de “R\$ 222,00 por mil quilômetros (valor relativo ao 1º semestre de 1998) o benefício potencial para um caminhão com cinco eixos ao deixar de operar em uma rodovia cujo pavimento apresenta rugosidade média de 7mm/m, representativa de um pavimento bastante desgastado, e passar a circular em um trecho com rugosidade média de 3mm/m, ou seja, em excelente estado”, meta de serventia fixada para as rodovias postas sob concessão. Verificando-se os custos por quilômetro de cada concessão apresentados pelo próprio DNER, chega-se às seguintes conclusões: Os gastos relativos a pedágio de um caminhão com cinco eixos, por mil quilômetros, são de R\$ 250,00 na Rio-Juiz de Fora, R\$ 325,00 na Rio-Teresópolis e R\$ 550,00 na Ponte Rio-Niterói, valores superiores ao ganho operacional obtido, segundo o modelo HDM III, com a utilização de uma rodovia em excelente estado (R\$ 222,00). Os valores alcançados na Via Dutra e na Porto Alegre-Osório são, respectivamente, de R\$ 175,00 e R\$ 150,00, denotando a existência, de fato, de um benefício para os transportadores. Tentar-se-á, a seguir, extrapolar a comparação para o âmbito das concessões estaduais:

Em São Paulo, que adota os multiplicadores do DNER, observa-se que os gastos relativos a pedágio de um caminhão com cinco eixos (antes do reajuste tarifário ocorrido no meio deste ano), por mil quilômetros, alcança R\$ 160,00 em rodovias com pista simples, R\$ 220,00 em rodovias com pista dupla e R\$ 260,00 em rodovias com pistas duplas em sistema (modelo Anchieta – Imigrantes). Assim, à exceção das rodovias com pista simples, observa-se que os ganhos operacionais proporcionados aos transportadores pelo programa de concessões não chegam a suplantar os custos advindos do pagamento de pedágios.

No Paraná, as atuais tarifas básicas de pedágio variam de R\$ 0,017 a R\$ 0,020 por quilômetro. Esses valores são fruto de uma decisão unilateral do governo local que, em meados do ano passado, promoveu uma redução da ordem de 50% nos preços cobrados. Considerar-se-á, para os cálculos aqui efetuados, os valores originalmente pactuados, ou seja, o dobro das tarifas acima apresentadas, lembrando que o Estado do Paraná emprega os mesmos multiplicadores do DNER. Assim, tomado o exemplo já citado, do caminhão de cinco eixos, vê-se que, na melhor das hipóteses, o gasto do veículo com pedágio atingirá, em mil quilômetros, R\$ 170,00 e, na pior, R\$ 200,00. Constata-se, assim, que o programa paranaense estaria proporcionando um ligeiro ganho para os



transportadores, destacando o trecho Curitiba-Ponta Grossa-Apucarana, onde despesas com pedágio e vantagens operacionais estariam perto do equilíbrio.

No Rio Grande do Sul, as atuais tarifas básicas de pedágio variam de R\$ 0,016 a R\$ 0,034 por quilômetro. Acham-se, porém, defasadas, uma vez que o governo local não promoveu o reajuste contratual na época prevista. O programa estadual adota multiplicadores diferentes dos utilizados pelo DNER, sendo de 4,17 o que se aplica a veículos comerciais com cinco eixos. Diante disso, temos que nos trechos onde se cobra a menor tarifa (polo metropolitano) os gastos do transportador com pedágio, em mil quilômetros, montariam a R\$ 66,00 e, nos pólos onde se cobra a maior tarifa (Caxias do Sul e Vacaria), a R\$ 141,00. Constata-se, portanto, que o programa gaúcho estaria a proporcionar benefícios para os transportadores, em todos os trechos concessionados.

Obviamente, todo esse exercício sofre de um importante grau de imprecisão, mas serve para que se tenha um idéia de que a máxima de que todos os programa de concessão levados a efeito garantem benefícios para os usuários pode não ser verdadeira. É fato que não se considerou aqui benefícios indiretos como a redução do número de acidentes e a possibilidade de atendimentos médico e mecânico. Mas é verdade também que generalizar o conceito de que se estaria passando de um pavimento com rugosidade média de 7mm/m (bastante desgastado) para um com 3mm/m (em excelente estado) – o que justificaria a redução de custo operacional na proporção de R\$ 222,00 por mil quilômetros – é bastante temerário, dado que algumas rodovias privatizadas não apresentavam tal nível de desgaste antes do processo de concessão e, por outro lado, várias delas ainda não atingiram o padrão tido como ideal (3mm/m). Um exemplo mais concreto de que os benefícios podem não ser tão evidentes encontra-se exposto no trabalho desenvolvido pelo Laboratório de Sistemas de Transportes da Escola de Engenharia da Universidade do Rio Grande do Sul. Analisando as implicações do programa de concessões daquele Estado, os especialistas chegaram às seguintes respostas à pergunta: “a melhoria das rodovias compensa a tarifa cobrada?”

Caso a) “Para o conjunto de rotas analisadas, tem-se, em média, a tendência do caminhão pesado sofrer um ônus de cerca de 0,54% no cenário 1 (boa condição do pavimento) e de cerca de 3,93% no cenário 2 (condição regular do pavimento). Em outras palavras, para esse caminhão haverá um pequeno aumento de custo operacional.”

Caso b) “Para os caminhões leve e médio, o percentual de aumento ou redução também são insignificantes para o conjunto de rotas considerado. O caminhão médio tem um benefício de 0,97% no cenário 1 e um ônus de 2,31% no cenário 2. O caminhão leve tem, em média, um benefício de 1,17% no cenário 1 e um ônus de 2,30% no cenário 2”.



De se notar que o programa desenvolvido pelo Rio Grande do Sul, como já mencionado, apresenta as menores tarifas básicas por quilômetro (desconsiderado o caso paranaense, já explicado) e os menores multiplicadores para veículos de carga. A que resultados não se chegaria examinando mais detidamente as outras experiências?

Parece, em resumo, ser necessário mais parcimônia no estabelecimento de metas de concessão, assim como maior conhecimento sobre os efetivos benefícios que se estará gerando para o usuário.

### 2.2.2 relação das rodovias do programa federal

São apresentadas a seguir tabelas onde constam as rodovias já concedidas pelo Governo Federal, as que já se encontram em processo de licitação e as que devem integrar o programa federal de concessões brevemente.

### RODOVIAS JÁ CONCEDIDAS

Nº	BR	TRECHO	EXT. (km)	INVEST US\$x10	TIR	CONCESSIONÁRIA	TARIFA ATUAL(R\$)	PRAÇAS PEDÁGIO
01	040/MG/RJ	Juiz de Fora - Petróp. - RJ	179,7	301	16,48	<u>Concer</u>	3,00	3
02	101/RJ	Ponte Pres. Costa e Silva (Rio-Niterói)	13,2	58	16,63*	<u>Ponte</u>	1,40	1
03	116/RJ/SP	Rio de Janeiro - São Paulo	406,8	799	17,91*	<u>Novadutra</u>	3,50	4
04	116/RJ	Rio de Jan. - Teresóp. - Além Paraíba	144,4	125	23,29	<u>CRT</u>	3,10 / 2,10	1 + 2
05	290/RS	Osório - Porto Alegre - Entr. p/ Guaíba	112,3	106	23,99*	<u>Concepa</u>	1,10 / 2,25 **	1 + 2**

### TRECHOS CUJAS CONCESSÕES ESTÃO EM LICITAÇÃO

Nº	BR	TRECHO	EXT. (Km)	US\$x10 Investim.	CONCESSÃO		
					Licit. (a)	Contrato	Pedágio
06	116/SP/PR	São Paulo - Curitiba	401,7	865,0	09/12/98	Jun/99	Jul/2000
07	116/376/PR e 101/SC	Curitiba - Florianópolis	375,6	887,0	10/12/98	Jun/99	Jul/2000
08	381/MG/SP	Belo Horizonte - São Paulo	563,2	612,0	09/12/98	Jul/99	Ago/2000
09	101/RJ	Div. RJ/ES - Ponte Pres. Costa e Silva	320,1	107,8	08/12/98	Jul/99	Ago/2000
10	393/RJ	Div. MG/RJ (Alem P.) - Entr. BR-116/RJ (Via Dutra)	193,6	61,5	08/12/98	Ago/99	Fev/2000
11	116/PR/SC	Curitiba - Div. SC/RS	408,5	97,5	04/12/98	Set/99	Fev/2000



CÂMARA DOS DEPUTADOS



12	153/SP	Div.MG/SP - Div.SP/PR	347,5	82,1	04/12/98	Set/99	Fev/2000
13	101/RN/PB	Natal-Div.RN/PB-Div.PB/PE	218,5	133,4	01/12/98	Set/99	Mar/2000
14	101/PE	Div.PB/PE - Div.PE/AL	213,2	102,6	01/12/98	Set/99	Mar/2000
15	101/AL	Div.PE/AL - Div.AL/SE	248,4	71,8	02/12/98	Set/99	Mar/2000
16	101/SE	Div.AL/SE - Div.SE/BA	206,1	61,6	02/12/98	Set/99	Mar/2000
17	163/MT/MS	Entr.BR-070/MT (B) - São Gabriel do Oeste	583,5	92,4	03/12/98	Jul/99	Jan/2000
18	163/MS 267/MS	São Gabriel do Oeste - Div. MS/PR (Guaira) Entr. BR-163/MS (Nova Alvorada) - Div.MS/S	866,8	200,1	03/12/98	Out/99	Abr/2000
<b>TOTAL 2</b>			<b>4.946,7</b>	<b>3.374,8</b>	<b>(a) Data entrega Documentos Pré-qualificação</b>		

CONCESSÕES A LICITAR NO ANO 2000

Nº	BR	TRECHO	EXT. (Km)	INVEST
				US\$x10
19	232/PE	Recife - Caruarú	129,0	41,1
20	116/BA	Feira de Santana - Div.BA/MG	535,0	184,7
21	153/PR	Div. SP/PR - Entr.BR 272 (A) (Japira)	105,0	30,8
22	050/GO	Cristalina - Div. GO/MG	218,5	164,2
23	116/MG	Div.BA/MG - Entr.p/Itanhomi	423,0	61,6
24	116/MG	Entr.Itanhomi - Div.MG/RJ (Além Paraíba)	395,0	118,0
25	101/SC/RS	Florianópolis - Osório	344,1	646,6

2.2.3 relação das rodovias delegadas Pelo Governo Federal

São apresentadas a seguir tabelas onde constam as rodovias já delegadas a alguns Estados pelo Governo Federal e as rodovias que se acham em processo de delegação.

RODOVIAS FEDERAIS DELEGADAS AOS ESTADOS PARA CONCESSÃO

A - TRECHOS DELEGADOS B - DELEGAÇÕES EM ANDAMENTO						
EXTENSÃO TOTAL DE TRECHOS COM DELEGAÇÕES EM ANDAMENTO 7.541,1 km						
A - TRECHOS DELEGADOS (Extensão Total : 4.620,9 km)						
I - RIO GRANDE DO SUL						
Nº	RODOVIAS	TRECHOS	EXTENSÃO km	Nº	DATA	ORGÃOS
1	BR 116/RS	Div. SC/RS - Jaguarão	640,6	008/96	29/10/96	MT/RS
2	BR 293/RS	Pelotas - Bagé	161,1	008/96	29/10/96	MT/RS
3	BR 392/RS	Rio grande - Santa Maria	349,6	010/96	29/10/96	MT/RS
4	BR	Eldorado do Sul (Ent. BR 116) - Uruguaiana	613,3	009/96	29/10/96	MT/RS



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



	290/RS					
5	BR 285/RS	Vacaria - Lagoa Vermelha	67,0	013/96	29/10/96	MT/RS
6	BR 285/RS	Passo Fundo - Panambi (Ent. BR 158)	126,0	014/96	29/10/96	MT/RS
7	BR 386/RS	Div. RS/SC (Iraí) - Ent. BR 116 (Canoas)	446,1	018/96	29/10/96	MT/RS
8	BR 287/RS	Santa Maria - São Vicente	86,3	010/96	29/10/96	MT/RS
9	BR 471/RS	Santa Cruz - Ent. BR 290	58,9	011/96	29/10/96	MT/RS
10	BR 158/RS	Santa Maria - Julio de Castilho	60,5	010/96	29/10/96	MT/RS
11	BR 153/RS	Ent. BR 290 - Bagé	135,9	009/96	29/10/96	MT/RS
12	BR 158/RS	Rosario (Ent. BR 290) - Santana do Livramento	97,2	016/96	29/10/96	MT/RS
<b>TOTAL</b>			<b>2.842,5</b>			

<b>II - PARANÁ</b>						
1	BR 369/PR	Ent. BR 153 (Div. PR/SP) - Acesso Oeste a Cambé	169,2	002/ 96	25/10/96	MT /PR
1	BR 4369/PR	Acesso a Cambé - Ent. PR 546	82,5	003/ 96	25/10/96	MT /PR
1	BR 5369/PR	Ent. BR 158(A) C. Mourão Ent. BR 277/467	169,9	003/ 96	25/10/96	MT /PR
1	BR 6376/PR	Ent. BR 369(A) Apucarana - Ent. BR 277(A)	316,23	006/ 96	25/10/96	MT /PR
1	BR 7376/PR	Div. PR/SP/MT - Ent. BR 369(A) Jandaia do Sul	185,5	006/ 96	25/10/96	MT /PR
1	BR 8158/PR	Ent. PR 317/465(A) - Ent. BR 272/369(A)	15,9	003/ 96	25/10/96	MT /PR
1	BR 9373/PR	Ent. BR 376(A) - Ent. BR 376(B) Caetano	11,2	006/ 96	25/10/96	MT /PR
2	BR 0373/PR	Ent. BR 376(B) - Ent. BR 277(A)/PR 452	101,5	005/ 96	25/10/96	MT /PR
2	BR 1277/PR	Ent. BR 466 (p/Guarapuava) - Fronteira Brasil/Paraguai	387,1	004/ 96	25/10/96	MT /PR
2	BR 2277/PR	Ent. BR 376 B / PR 428 - Ent. BR 466 - Guarapuava	203,5	005/ 96	25/10/96	MT /PR
2	BR 3277/PR	Fim Trecho Municipal - Ent. BR 376B/PR 428 (S.L. Purunã)	46,3	006/ 96	25/10/96	MT /PR
2	BR 4277/PR	Ent. BR 116/476 (Curitiba) - Ponte sobre rio Embaguaçu	88,5	007/ 96	25/10/96	MT /PR
2	BR163/PR 5/MS	Ponte de Guaíba s/ Rio Paraná	3,6	001/ 98	21/01/98	MT /PR
<b>TOTAL</b>			<b>1.781,0</b>			

<b>III - MATO GROSSO DO SUL</b>						
26	BR 262/MS	Ponte sobre o Rio Paraguai *	1,8	004/97	17/09/97	MT/ PR
<b>TOTAL</b>			<b>1,8</b>			

- - A ser construída e explorada sob administração do Governo do Estado

**RODOVIAS EM PROCESSO DE DELEGAÇÃO**

<i>Nº</i>	<i>RODOVIAS</i>	<i>TRECHOS</i>	<i>EXTENSÃO km</i>
<b>I - SANTA CATARINA</b>			
27	BR 280/SC	Porto de São Francisco - Mafra	164,3
28	BR 470/SC	Div. RS/SC - Navegantes	355,3
<b>TOTAL</b>			<b>531,6</b>

<b>II - MINAS GERAIS</b>			
29	BR 040/MG	Juiz de Fora - Barbacena - Belo Horizonte	230,0
30	BR 040/MG	Belo Horizonte - Sete Lagoas - Entr.BR-135	108,9
31	BR 050/MG	Divisa GO/MG - Divisa MG/SP	208,9
32	BR 135/MG	Montes Claros - Entr. BR-040	305,2
33	BR 262/MG	Betim(Entr.BR-381) - Araxá - Uberaba	449,0
34	BR 262/MG	João Monlevade - Rio Casca - Entr.BR-116	134,5
35	BR 265/MG	São Sebastião do Paraíso - Div. MG/SP	22,4
36	BR 365/MG	Patos de Minas - Uberlândia - Entr.BR-153	301,9
37	BR 381/MG	BH (Entr.MG-020) - João Monlavade - G.Valadares	304,2
<b>TOTAL</b>			<b>2.065,0</b>

<b>III - BAHIA</b>			
38	BR 324/BA	Salvador - Feira de Santana	113,6
<b>TOTAL</b>			<b>113,6</b>

<b>IV - GOIÁS</b>			
39	BR 060/GO	Goiânia - Acreúna	153,0
<b>TOTAL</b>			<b>153,0</b>

<b>V - PARÁ</b>			
40	BR 010/PA	Belém - Castanhal	66,0
<b>TOTAL</b>			<b>66,0</b>



Dados de 23 de junho de 1998.

2.2.4 programas estaduais

## PROGRAMA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA DO RIO GRANDE DO SUL

Polo	Rodo via	Trecho	Extensão (Km)		Nº de Praças	Tarifa básica de pedágio (RS)	Concessionária
			Federal	Estadual			
PELOTAS	BR/116	PELOTAS - CAMAQUA - JAGUARÃO	194,5	-	2	3,00	ECOSUL
	BR/293	PELOTAS - BAGÉ	161,6	-	-	-	
	BR/392	PELOTAS - RIOGRANDE - SANTANA DA BOA VISTA	196,0	-	2	3,00	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO PELOTAS (Km)</b>		552,1	-			
			552,1				
METROPOLITANO	BR/116	GUAIBA - CAMAQUA	98,0	-	1	3,00	METROVIAS
	BR/290	ELDORADO DO SUL - ENTR. BR/153	205,0	-	2	3,00	
	BR/290	ENTR. BR/392 - SÃO GABRIEL	84,0	-	-	-	
	BR/153	ENTR. BR/290 - BAGÉ - ENTR. BR/392 -	137,0	-	-	-	
	BR/392	SANTANA DA BOA VISTA - ENTR. BR/290	74,0	-	-	-	
	RS/474	ENTR. BR/239 - ENTR. RS/030	-	35,0	-	-	
	RS/030	GRAVATAI - OSÓRIO	-	74,0	-	-	
	RS/040	VIAMÃO - PINHAL	-	83,0	-	-	
	RS/784	ENTR - RS/040 - CIDREIRA	-	15,0	-	-	
<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO METROPOLITANO (Km)</b>		598,0	207,0				
			805,0				
CAXIAS DO SUL	BR/116	CAXIAS DO SUL - CAMPESTRE DA SERRA - NOVA PETRÓPOLIS	92,8	-	2	3,00	CONVIAS
	BR/122	CAXIAS DO SUL - ANTONIO PRADO - SÃO VENDELINO	-	80,9	-	-	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO CAXIAS DO SUL (Km)</b>		92,8	80,9			
			173,7				
VACARIA		VACARIA - LAGOA VERMEILHA	59,1	-	1	3,00	RODOSUL VACARIA S/A
		VACARIA - DIVISA SC - CAMPESTRE DA SERRA	73,6	-	2	3,00	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO VACARIA (Km)</b>		132,7	-			
			132,7				
GRAMADO	RS/115	GRAMADO - TAQUARA	-	36,3	1	4,00 (1)	BRITAS RODOVIAS S/A
	RS/235	GRAMADO - NOVA PETRÓPOLIS - CANELA - SÃO FSCO DE PAULA - CONTORNO DE SÃO FSCO DE PAULA	-	66,9	-	-	
		CANELA - CARACOL	-	7,2	-	-	
		SÃO FRANCISCO DE PAULA - TAQUARA	-	21,6	-	-	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO GRAMADO (Km)</b>		-	132,0			
			132,0				
CARAZINHO	BR/285	CARAZINHO - PASSO FUNDO - PANAMBI	92,5	-	2	3,00	COVIPLAN
	BR/386	CARAZINHO - SARANDI - SOLEDADE	118,9	-	-	3,00	
	RS/153	PASSO FUNDO - ENTR. BR/392	-	39,0	-	-	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO CARAZINHO (Km)</b>		211,4	39,0			
			250,4				
SANTA MARIA	BR/158	SANTA MARIA - JULIO DE CASTILHOS	28,9	-	1	3,00	EMPRESA CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS SANTA MARIA S/A
	BR/290	ENTR. BR/392 - ENTR. BR/153	16,3	-	1	3,00	
	BR/287	SANTA MARIA - SÃO VICENTE	80,2	-	2	3,00	
	BR/392	SANTA MARIA - SÃO SEPE	76,3	-	1	3,00	
	RS/287	SANTA MARIA - CERRO BRANCO	-	54,5	-	-	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO SANTA MARIA (Km)</b>		201,7	54,5			
			256,2				
SANTA CRUZ DO SUL	BR/471	SANTA CRUZ DO SUL - PANTANO GRANDE	47,7	-	1	3,00	SANTA CRUZ RODOVIAS S/A
	BR/287	SANTA CRUZ DO SUL - TABAI	-	77,0	-	-	
	BR/287	SANTA CRUZ DO SUL - CERRO BRANCO	-	51,9	-	-	
	BR/287	VILA PARAÍSO - CERRO BRANCO	-	20,2	-	-	
	<b>EXTENSÃO TOTAL DO POLO SANTA CRUZ DO SUL (Km)</b>		47,7	149,1			
			196,8				
LAGEADO	BR/386	ESTRELA - ENT. RST/287	39,7	-	1	3,00	SUL VIAS S/A
	BR/386	LAJEADO - SOLEDADE	91,4	-	1	3,00	
	RS/130	LAJEADO - GUAPORÉ	-	84,6	1	-	
	RST/453	ESTRELA GARIBALDI	-	56,7	-	-	
	RST/453	LAJEADO - VANANCIO AIRES	-	29,5	-	-	



CÂMARA DOS DEPUTADOS



RS/128	FAZENDA VILA NOVA - TEUTÔNIA		16,9	-	-
	EXTENSÃO TOTAL DO POLO LAGEADO (Km)	131,1	187,7		
			318,8		

<b>TOTAIS</b>	<b>Rodovias Federais</b>	<b>1.967,5</b>
	<b>Rodovias Estaduais</b>	<b>850,2</b>
	<b>GERAL</b>	<b>2.817,7</b>

PROGRAMA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA DO PARANÁ

LOTE	Rodovia	Trecho	EXT. (Km)		Concessionárias
			Federal	Estadual	
01	BR/369	DIVISA - PR/SP - CAMBÉ	169,2	-	ECONORTE EMPRESA Concessionária de Rodovias do Norte S/A
	PR/323	DIVISA PR/SP (Porto C. Naufal) - Entr. PR 445/545 (Warta)	-	62,0	
	PR/445	Entr. PR 323 (Warta) Entr. BR 369 (Londrina)	-	13,9	
	<b>Total do Lote 01</b>		<b>169,2</b>	<b>75,9</b>	
			<b>245,1</b>		
02	BR/158	ENTR.PR/317 - CAMPO MOURÃO	15,9	-	VIAPAR Rodovias Integradas Do Paraná S/S
	BR/369	ENTR.BR/376(B) - Acesso Oeste a Cambé	232,6	-	
	BR/376	Paranavaí - Jandaia do Sul	116,1	-	
	PR/444	ENTR.BR 369/PR 48 - ENTR.BR 376/PR 448	-	39,1	
	PR/317	ENTR.BR 376 (B) - Ent PRT 158 (A)/PR 465	-	71,9	
	<b>TOTAL DO LOTE 02</b>	<b>364,6</b>	<b>111,0</b>	<b>475,6</b>	
03	BR/277	Foz do Iguaçu - Cascavel - Guarapuava	387,1	-	RODOVIAS DAS CATARATAS S/A
	<b>TOTAL DO LOTE 03</b>		<b>387,1</b>		
04	BR-277	Guarapuava - Relógio - S.Luiz do Purunã	203,5	-	CAMINHOS DO PARANÁ S/A
	BR-373	Relógio - Caetano(PontaGrossa)	101,5	-	
	<b>TOTAL DO LOTE 04</b>		<b>305,5</b>	<b>305,5</b>	
05	BR/277	Curitiba - Ponta Grossa - Apucarana	385,9	-	RODONORTE Conces. de Rod. Integradas S/A
	PR/151	Ponta Grossa - Jaguaiaiva	-	101,6	
	<b>TOTAL DO LOTE 05</b>		<b>305,5</b>	<b>101,6</b>	



CÂMARA DOS DEPUTADOS



06			487,5		ECOVIÁ – CAMINHO DO MAR S/A
	BR/285	Curitiba – Paranaguá e Acessos	84,2	-	
	PR/386	Alexandra - Matinhos	-	32,0	
	PS/153	BR/277/ - Praia Grande	-	23,3	
	<b>TOTAL DO LOTE 06</b>		<b>84,2</b>	<b>55,3</b>	
			139,5		

<b>TOTAIS</b>	<b>Rodovias Federais</b>	<b>1.696,0</b>
	<b>Rodovias Estaduais</b>	<b>343,8</b>
	<b>GERAL</b>	<b>2.039,8</b>

O quadro abaixo, apresenta a discriminação dos trechos rodoviários estaduais cuja conservação foi ofertada pelas concessionárias por ocasião da licitação.

**RODOVIAS ESTADUAIS PARANAENSES OFERTADAS PARA CONSERVAÇÃO**

LOTE	RODOVIAS	TRECHOS	EXT	TOTAL
			(Km)	
01	PR-090	Ent. BR-369 (Ibiporã) – Ent. PR-323 (Sertanópolis)	29,8	29,8
02	BR-376	Ent. PR-182(A)/PR-569(N.Londrina) – P?Paranavaí	81,4	81,4
3	PR-180	Ent. BR-277(Cascavel) - Juvinópolis	37,1	71,9
	PR-874	Santa Terezinha de Itaipu – Terminal Turístico	13,6	
	PR-474	Ent. BR-277 – Campo Bonito	7,6	
	PR-590	Ent. BR-277 - Ramilândia	13,6	
04	PR-438	Ent. BR-277 – Teixeira Soares	17,1	17,1
05	PR-092	Ent. PR-151 (A) - Ent. PR-151(B)	7,2	80,3
	PR-151	Ent. PR-239 (A) - Ent. PR-092	33,1	
	PR-239	Rio Itararé - Ent. PR-151 (Sengés)	12,3	
	PR-813	Ent. BR-376 - Furnas	1,3	
	PR-340	Ortigueiras – Ent. BR-376	1,4	
	PR-090	Ent. PR-151 (B) - Ent. PRT –153	25,0	
06	PR-804	Ent. BR-277- Ent. PR-408	2,6	38,4
	PR-408	Morretes – Ent BR-277	13,2	
	PR-408	Ent. PR-340 - Morretes	9,6	
	PR-411	Ent. PR-410 (S.J.G) - Morretes	13,0	
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>318,9</b>

**PROGRAMA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**

RODOVIA	TRECHO	EXTENSÃO
RJ-124		60 Km



## PROGRAMA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA DE SÃO PAULO

Colunas – 1 (rodovia); 2 (quilometragem total); 3 (quilometragem inicial do trecho); 4 (ponto inicial do trecho); 5 (quilometragem final do trecho); 6 (ponto final do trecho)

## AUTOBAN

SP-330	147 km	11+4 60	São Paulo (Marginal Tietê)	158+5 00	Cordeirópolis
SP-348	89 km	13+3 60	São Paulo (Marginal Tietê)	102+4 40	Campinas
SP-300	2,6 km	62+0 00	Anhanguera	64+60 0	Bandeirantes/ Jundiá

## AUTOVIAS

SP-255	80,4 Km	2+800	Rib. Preto	83+200	Araraquara
SP-330	78,0 Km	240+500	Santa Rita	318+500	Rib. Preto
SP-318	44,6 Km	235+400	São Carlos	280+000	Entronc. SP 255
SP-334	88,0 Km	318+000	Franca	406+000	Franca
SP-345	25,5 Km	10+500	Itirapuã	36+000	Franca

## CENTROVIAS

SP-310	74 Km	153+250	Cordeirópolis	227+800	São Carlos
SP-225	145 Km	91+430	Itirapina	235+040	Baurú

## ECOVIAS DOS IMIGRANTES

SP-150	55,9 Km	9+70 0	São Paulo	65+60 0	Santos
SP-160	58,54 Km	11+4 60	São Paulo	70+00 0	Praia Grande
SP-41	8,0 Km	00+0 00	Entr. SP-150	8+000	Entr. SP-160
SP-55/140	22,1 km	270+ 600	Via Anchieta	248+5 00	Trevo BR-101 Rio/Santos
SP-55/248	8,4 km	0+00 0	Trevo BR-101 Rio/Santos	8+400	Guarujá
SP-55/170	21,6 Km	270+ 600	Via Anchieta	292+2 00	Praia Grande

## RENOVIAS

SP-340	167,6 Km	114+1 00	Campinas	281+7 70	Mococa Div.SP/MG
SP-342	27,1 Km	224+0 00	São João da Boa Vista	251+1 50	Águas da Prata Div.SP/MG
SP-344	42,5 Km	200+1 00	Aguai	242+6 00	Vargem Grande do Sul
SP-350	33,7 Km	238+4 10	Casa Branca	272+1 00	S.José do Rio Pardo
SP-215	20,1 Km	29+75 5	Vargem Grande do Sul	49+94 0	Casa Branca

## TEBE

SP-326	47+034 Km		Bebedouro		Barretos
SP-351	64+848 Km		Bebedouro		Catanduva
SP-323	44+100 Km		Taquaritinga		Pirangi



## TRIÂNGULO DO SOL

SP-310	226,5	227+800m	São Carlos	454+300m	Mirassol
SP-326	86,2	293+000m	Matão	379+266m	Bebedouro
SP-333	129,4	83+020m	Sertãozinho	212+450m	Borborema

## VIA OESTE

SP-270	81,5 Km	34+000	Cotia	115+500	Araçoiaba da Serra
SP-280	65,7 Km	13+700	Osasco	79+380	Itú
SP-75	15,0 Km	0+000	Sorocaba	15+000	Ent. SP-280

## VIANORTE

SP-330	131,73 km	319+000	Ribeirão Preto	449+730	Igarapava
SP-322	82,91 km	307+590	Ribeirão Preto	390+500	Bebedouro
SP-325	8,5 km	0+000	Entr. SP-322/SP-328	8+550	Ribeirão Preto
SP-328	13,88 km	323+130	Entr. SP-322/SP-328	337+010	SP-330 (Km 323+130)

### 3 - Editais e Licitações

Esta Subcomissão não chegou a se debruçar sobre os instrumentos convocatórios relativos às concessões hoje existentes, nos planos federal e estadual. A tarefa exaustiva de análise de todos os editais, propostas e decisões inclusos nos processos de licitação é típica dos Tribunais de Conta, os quais têm a responsabilidade de apontar as ilegalidades porventura existentes nos certames e os eventuais prejuízos que deles podem surgir para o Estado. Os aspectos considerados nos editais que digam respeito ao modelo de concessão adotado serão abordados em tópico específico.

Pareceu conveniente, de toda sorte, reproduzir neste relatório observações feitas pelo Tribunal de Contas da União quando do exame dos processos licitatórios levados a efeito pelo DNER e que resultaram nas cinco concessões federais em operação. As colocações do Tribunal, embora datadas de 1995, já tinham por finalidade orientar as futuras licitações no âmbito federal – adiadas sine die – posto que as que constituíram objeto da investigação transcorriam em estágio avançado, tendo sido consideradas extemporâneas medidas que exigissem uma profunda reformulação das regras de concorrência. Esse, a propósito, é um problema que se apresenta com grande vigor aos Tribunais: o descompasso temporal entre a análise dos procedimentos da Administração e os efeitos práticos daí advindos. De acordo com autocrítica do próprio TCU, necessário que se examine os processos licitatórios ligados às concessões no curso dos acontecimentos, vinculando o andamento dos mesmos à prévia anuência do Tribunal. Somente assim se poderia evitar que impropriedades nos certames viessem a gerar efeitos



de difícil dissolução. Em vista disso, o TCU finalmente implantou, no começo deste ano, uma Secretaria voltada especialmente para acompanhamento das concessões, inclusive as rodoviárias.

As irregularidades mais importantes apontadas pelo TCU nas licitações empreendidas pelo DNER são as seguintes, constantes da Decisão 394/95:

*- Realização de licitação do tipo menor preço, com a pré-qualificação em duas etapas e com editais distintos, contrariando o disposto nos arts. 27 e 30, § 8º, da Lei nº 8.666/93.*

*- Regulamentação do regime de concessão pelas próprias concorrentes, contrariando o princípio contido no art. 175 da Constituição Federal.*

*"No item 59 do Edital de Pré-qualificação (Fase I) (fls. 12 do Vol. II) está estabelecido:*

*'59. Ressalvado o disposto no item anterior, a Comissão Especial de Licitação espera receber das licitantes, pré-qualificadas, por ocasião da apresentação das Propostas de Metodologia de Execução, sugestões sobre questões que entenderem relevantes para o regime de concessão, tais como política tarifária, prazo de concessão, bens reversíveis, controle de qualidade dos serviços a serem prestados, plano de contas de concessionária, fontes de financiamento para os investimentos a serem realizados, ressarcimento dos custos de fiscalização da concessão, relações entre o Poder Concedente, a concessionária e os usuários da rodovia, bem assim outras sugestões julgadas pertinentes que contribuam para elaboração do Edital das Propostas de Tarifa de Pedágio'.*

*Cumprir notar que o DNER delegou aos licitantes, conforme o disposto no item acima transcrito, a faculdade de opinar sobre as condições em que se dará a própria concessão.*

*Observe-se que tais elementos como, por exemplo, o prazo de concessão e a política tarifária eram imprescindíveis para a previsão do retorno do investimento das licitantes e, conseqüentemente, da própria viabilidade ou não da concessão. Sua omissão contrariou o art. 3º da Lei nº 8.666/93, na medida em que, possivelmente, a própria competitividade do certame foi prejudicada, visto que a ausência dos elementos acima citados pode ter dificultado a elaboração das propostas e restringido a participação de outras empresas, privando a Administração de obter melhores opções, conforme se destina a licitação.*



*Por outro lado, não é admissível delegar às licitantes, que almejam tão somente ganhar a concorrência, oferecendo o menor preço, o poder de apresentar sugestões e definir os pontos que constarão do contrato normatizador das relações entre a adjudicatária e o Poder Público. Ainda que a obrigação de fazer possa ser repassada a terceiros, não se pode permitir a participação das licitantes na definição do que deve ser feito e de como deve ser feito.*

*- Falta de elaboração de Projeto Básico previamente ao lançamento do certame licitatório, contrariando o que dispõe o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93.*

*"O projeto básico é o instrumento de definição e caracterização do objeto da licitação, conforme o disposto no art. 6º da Lei nº 8.666/93. No entanto, a licitação para concessão de exploração da rodovia em epígrafe foi lançada sem que a Administração dispusesse de uma clara e plena definição das soluções de engenharia que traduzissem os custos do empreendimento, bem como de pormenorizado e confiável estudo do tráfego da rodovia, necessário às estimativas das receitas. Apenas na terceira e última fase, propostas de tarifa, foi que o DNER deu a conhecer das necessidades das obras e/ou serviços a serem executados na rodovia, assim como os custos envolvidos na mesma, a partir das informações contidas nas propostas apresentadas pelas próprias licitantes, que redundaram no Programa de Exploração da Rodovia (fls. 286/404 do Vol. II)*

*Vale ressaltar que a elaboração do Programa de Exploração da Rodovia, a partir de propostas montadas apenas para se cumprir exigência da fase licitatória, sem o amadurecimento necessário à otimização das soluções que uma concessão requer foi, no mínimo, um ato temerário, com conseqüências incalculáveis para a Administração e para os usuários daquela Rodovia.*

*Dessa forma, seria necessário que se elaborasse e divulgasse o projeto básico antes de se iniciar a licitação, conforme expressamente previsto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93.*

*- Falta de critérios objetivos para o julgamento das metodologias de execução, contrariando o contido no art. 30, § 8º, da Lei nº 8.666/93.*

*O § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 dispõe que a Administração utilizará critérios objetivos para aceitar ou não as metodologias de execução propostas pelas licitantes.*



*De acordo com o Relatório da Equipe, "a Comissão de Licitação, no entanto, adotou no julgamento o método de, inicialmente, comparar duas a duas as propostas relativas à metodologia de execução, avaliando se a proposta 'X' seria melhor que a proposta 'Y', de acordo com os seguintes atributos: 'grau de compreensão das questões pertinentes', 'consistência das análises e das proposições', 'completeza e qualidade das informações apresentadas', 'compatibilidade dos elementos constituintes das propostas com a importância do objeto de licitação', 'coerência entre os conhecimentos do Problema e os respectivos Planos de Trabalho, na forma conceituada no Anexo II do Edital de Pré-qualificação nº 0292/93-00'. A seguir, cada membro da Comissão atribuiu notas para os agrupamentos de obras e serviços apresentados nas propostas, já ordenadas pelo critério anterior.*

*Nessa fase, uma licitante teve sua proposta desclassificada por não ter alcançado nota 50 (cinquenta) nos agrupamentos de obras e serviços previstos no Edital.*

*Cumprido notar que o método descrito acima, extremamente complexo, desenvolve-se a partir de avaliações inteiramente subjetivas, já que fundamentadas nos mencionados 'atributos', mal definidos e sem referência a requisitos técnicos, sobretudo, pelo fato de não haver projeto básico estipulando parâmetros para as metodologias de execução das licitantes. Dessa forma, as licitantes somente poderiam ter suas propostas desclassificadas, se essas não estivessem de acordo com o referido projeto e com os parâmetros técnicos necessários à elaboração das metodologias de execução.*

*Portanto, não seria possível o afastamento de licitantes com base em comparações de metodologias de execução apresentadas pelas próprias participantes do certame. O critério não é objetivo, variando conforme a interpretação de cada membro da Comissão.*

*- Inexistência de pareceres técnicos sobre a consistência dos Planos Econômico-Financeiros das licitantes*

*"No item 28 do Edital nº 292/93-00, referente à Fase III (fls. 121 do Vol. II), está estabelecido que a orientação padrão para a elaboração das propostas de tarifa objetiva propiciar à Comissão a avaliação da consistência do plano econômico financeiro, de forma a permitir que se proceda a análise de coerência entre as diferentes previsões feitas quanto ao montante e ao calendário de investimentos, custos operacionais, receitas, financiamento necessário e disponibilidade de capital próprio; No entanto, no Relatório de Julgamento (fls. 405/407 do Vol. II), observa-se que a Comissão, apesar de*



*estar previsto no Edital pareceres técnicos sobre a consistência do plano econômico-financeiro, a verificação da razoabilidade das estimativas e a análise de sensibilidade do plano de cada licitante, limitou-se a comparar os custos apresentados pelas licitantes, sem, pelo menos, cotejá-los com qualquer valor do próprio DNER.*

Embora o TCU tenha feito tais constatações a partir de análise do processo licitatório relativo à rodovia Porto Alegre-Osório, o próprio Tribunal admite que elas devem ser extensivas às demais licitações, por terem sido conduzidas de maneira idêntica pela Administração. A seguir, está reproduzida observação feita pelo Tribunal, dando conhecimento das possíveis conseqüências sobre as tarifas de algumas das irregularidades encontradas:

*"...doravante, o acompanhamento dessas concessões seja direcionado para a verificação da consistência dos Programas de Exploração das Rodovias, de modo a se verificar a compatibilidade dos registros deles constantes com as efetivas necessidades das rodovias.*

*Essa proposição decorre do fato do DNER não dispor, quando do lançamento daqueles processos licitatórios, de documento explicitando claramente as condições das rodovias e as suas reais necessidades em termos de obras e serviços, exigindo que as licitantes apresentassem tais condições em suas propostas técnicas. A partir dessas propostas técnicas aquele Departamento elaborou o Programa de Exploração das respectivas rodovias, tal como aconteceu no caso da Ponte Rio-Niterói.*

*Assim, conforme assinalado pelo titular da 1ª SECEX, "não é difícil imaginar que as 'licitantes possam ter superestimado as obras e serviços a serem realizados nas rodovias' e, conseqüentemente, superestimado os investimentos necessários, 'com reflexos diretos nos custos que compõem a tarifa básica', sabedoras que eram de que a partir de suas propostas é que a Autarquia montaria os respectivos Programas de Exploração, uma vez que não dispunha de dados que pudesse confrontar com as propostas e, com isso, afastar qualquer informação inconsistente."*

*Dessa forma, conclui o Sr. Secretário, "na hipótese de ficar constatado que as obras e serviços definidos nos Programas são superiores às reais necessidades das rodovias, 'tem-se que o que foi previsto como custo, na verdade virá a se constituir em lucro da concessionária'."*



Em decorrência de todo o exposto, o TCU estipulou a rotina de acompanhamento abaixo relacionada, como forma de evitar os problemas detectados no exame do primeiro lote de licitações

*“determinar que o acompanhamento dos processos de concessões das rodovias federais seja realizada em estágios, condicionando-se o início da execução do estágio seguinte à regular implementação do anterior, mediante análise dos documentos a seguir relacionados, encaminhados a este Tribunal pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), sem prejuízo das verificações "in loco" que se fizerem necessárias:*

*Primeiro Estágio - Exame da Viabilidade da Concessão - razões sobre a conveniência da outorga;*

*- estudos da viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre o estado de conservação da rodovia e demonstração das possibilidades de sua exploração comercial, contendo dados históricos de volume e composição do tráfego, bem como estudos sobre a importância geo-econômica da região do entorno e sobre as fontes de receitas alternativas.*

*Segundo Estágio - Exame dos Editais de Licitação*

*- Edital de Licitação;*  
*- Edital de Pré-Qualificação, se houver;*  
*- minuta do Contrato;*  
*- Projeto Básico; e*  
*- todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, assim como as impugnações ao Edital e respectivas respostas.*

*Terceiro Estágio - Exame da Pré-Qualificação ou Habilitação - atas de abertura e de encerramento desse estágio;*

*- relatórios de julgamento;*  
*- questionamentos das licitantes, respostas do DNER, eventuais recursos apresentados e respectivas decisões.*

*Quarto Estágio - Exame do Julgamento das Propostas*

*- atas de abertura e de encerramento desse estágio;*



- *relatórios sobre os planos econômico-financeiros contidos nas propostas;*
- *relatórios de julgamentos e outros que venham a ser apresentados;*
- *recursos eventualmente interpostos e decisões neles proferidas.*

*Quinto Estágio - Exame do Contrato e Acompanhamento da Concessão*

- *Contrato assinado com a adjudicatária;*
- *Termos Aditivos;*
- *Relatórios consolidados de todas as ações de acompanhamento desenvolvidas pela Autarquia em cada trimestre.*

Cumprir dizer que ainda não se tem conhecimento da eficácia desse acompanhamento já que após o primeiro lote de licitações o Governo Federal interrompeu o programa de Concessões Rodoviárias.

#### **4. Modelo de Concessão**

##### 4.1 aberto ou fechado

Em todos os modelos de concessão existentes no país prevalece o sistema aberto de utilização da rodovia. Isso significa que não há controle sobre o ingresso e a saída de veículos onde se aplica a cobrança de pedágio. A tarifa só é imposta àqueles que, no cumprimento de determinado trajeto, tiverem que atravessar as praças de pedágio. Embora se procure determinar a localização das praças de maneira a abarcar um número significativo de usuários, são sempre maioria os que se utilizam da rodovia sem precisar pagar por isso. Tal se deve às características das estradas brasileiras, extremamente acessíveis às áreas lindeiras, principalmente a núcleos urbanos, e bastante entrecortadas. Diante da decisão do governo federal e dos governos estaduais de implantar com celeridade programas de concessão rodoviária, em face da escassez de recursos orçamentários para recuperação das estradas, natural que se tenha optado pelo emprego do sistema aberto, que exige investimentos iniciais muito menores do que os que seriam necessários para pôr em funcionamento um sistema fechado. Fosse essa a alternativa adotada, ter-se-ia que promover a segregação das vias onde se cobra o pedágio, impedindo-se o acesso indiscriminado às pistas, como hoje ocorre. Isso implicaria a construção de extensas linhas de bloqueio, especialmente junto às áreas urbanas, de viadutos, de vias paralelas e de um número bastante expressivo de postos de controle, localizados a cada entrada ou saída projetada para a rodovia. Esse cenário, diante das



atuais circunstâncias, parece ter muito poucas chances de vir a se tornar realidade. Primeiro, porque, como já se disse, o custo dessa opção é significativamente mais alto, comprometendo a viabilidade da concessão, que teria que prever uma remuneração muito elevada para o concessionário, por intermédio das tarifas cobradas dos usuários. Segundo, por causa das limitações de trânsito que se imporia, de imediato, a um número incontável de pessoas, moradores de áreas adjacentes às rodovias, ou das dificuldades de acesso que se colocaria para diversos estabelecimentos comerciais, industriais e agrícolas. Infelizmente, rotas de interesse nitidamente federal ou supra-regional, caso da Via Dutra, tornaram-se, com o tempo, vias de capital importância para deslocamentos efetuados no âmbito dos próprios municípios, ou de aglomerações urbanas por eles formadas. Assim, não seria sem grande empenho financeiro que se poderia suprir, a contento, a retirada da maioria dos acessos às rodovias postas em regime de pedágio. Profundas reformas nas redes de vias locais precisariam ser realizadas, capacitando-as a receber o fluxo de veículos voltado para pequenas distâncias que, por falta de alternativa mais conveniente, acaba se direcionando para rodovias de grande porte.

O fato do sistema fechado demandar maiores esforços para ser implementado não significa que ele seja uma opção menos vantajosa do que o sistema aberto, largamente utilizado no Brasil. Países como a França, a Itália e os Estados Unidos o utilizam com grande eficácia, permitindo a existência de verdadeiras vias expressas. Ocorre que, nessas nações, o sistema fechado não é pensado *a posteriori*, fazendo parte do próprio plano de construção rodoviário. Portanto, sua adoção, aí, não implica reformulações importantes na malha viária existente.

Em que consistiria a eficácia do sistema fechado? Basicamente, essa alternativa obriga a que todo o usuário da rodovia pague pelos serviços ofertados, na proporção de sua utilização. Assim, não há usuários que paguem demais e outros que paguem de menos, ou nada paguem. Os diversos trajetos possíveis, discriminados por pontos de entrada e saída, têm seu preço básico fixado em razão da quilometragem percorrida, evitando-se as injustiças contributivas que acontecem no sistema aberto. De maior relevância é que, em virtude do aumento da base de usuários (já que todos pagam pelo serviço) é possível estabelecer-se uma tarifa básica mais modesta para fazer face ao programa de obras e manutenção pré-determinado (observadas, evidentemente, as condições para implantação desse sistema em cada rodovia).

No caso brasileiro, já se disse que o sistema fechado oferece, por ora, enormes dificuldades para ser posto em prática, indiscriminadamente. Seu princípio, entretanto – o aumento da base de usuários – pode ser aplicado no sistema aberto, aumentando sua



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



eficiência. Na maioria das rodovias dadas em concessão, optou-se por colocar um número restrito de praças de pedágio, por força das despesas iniciais geradas pela implantação dessa infra-estrutura, dos custos oriundos de sua operação e dos congestionamentos que poderiam acontecer, dada a prevalência do sistema manual de cobrança. Esse perfil das rodovias sob concessão, como já se viu, permite enorme “fuga de pagamentos”, considerada pelo concessionário quando da apresentação de sua proposta tarifária ou de oferta ao Estado, minorada neste caso, majorada naquele, para permitir que se honre como programa de exploração rodoviária previsto. Apropriado, pois, que se reavalie a quantidade e a localização das praças de pedágio, aproximando o sistema aberto do sistema fechado. A adoção do sistema de cobrança automatizado, já existente no exterior e em implantação em algumas concessões no país, permitiria redução de custos operacionais e de congestionamentos, importantes óbices ao aumento do número de praças. O custo da implantação da infra-estrutura (cabines, equipamentos, alargamento da pista etc) certamente seria compensado pelo aumento da base de usuários. Ao contrário do que muitos imaginam, portanto, o acréscimo de pontos de cobrança de pedágio não significa aumento das tarifas pagas ou previstas mas sua redução, já que mais usuários contribuiriam para a sustentação do programa de obras e manutenção rodoviária. Ao lado do aumento do número de praças das rodovias postas sob concessão, conveniente que se procure evitar o sistema de cobrança unidirecional, que potencializa as injustiças derivadas do sistema aberto. É mais uma oportunidade que se oferece ao usuário para que escape da cobrança, reforçando os subsídios cruzados inerentes ao sistema em voga, que tanto encarecem as tarifas praticadas. Naturalmente, o aumento do número de praças e a utilização mais intensiva do sistema de cobrança bidirecional devem ser consideradas frente a situações concretas, havendo circunstâncias específicas nas quais não será aconselhável adotar tais providências. Como regra geral, contudo, pode-se defendê-las com tranquilidade.

A introdução de novas praças de pedágio, conquanto seja uma alternativa para a redução das tarifas praticadas nas concessões (reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão do aumento da base de usuários), deve ser vista com muita cautela no que concerne às já existentes. Apesar de tentadora, a opção de se construir novas praças e agregar novos usuários à massa de pagantes dos pedágios existentes é extremamente débil do ponto de vista legal. A não ser que o edital previsse essa possibilidade, qualquer tentativa no sentido de oferecer pontos extras de cobrança para o concessionário pode ser questionada administrativa e judicialmente. Em Representação recente julgada pelo Tribunal de Contas da União, ficou patente a discordância do Tribunal com relação à hipótese de se implantar praça adicional de cobrança com a finalidade de se diminuir os pontos de fuga. Eis o voto do Ministro Relator, acolhido pelo Plenário do Tribunal:



*Voto do Ministro Relator*

*Conheço da representação em consonância com os arts. 36 e 37A, inciso VI e 1º, da Resolução TCU nº 77/96.*

*Seu objeto consiste na apreciação da legalidade da autorização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER à Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A., para a instalação de posto de pedágio não previsto no contrato de concessão firmado com aquela empresa, com o objetivo de evitar fuga do tráfego na aludida rodovia. Nos termos do contrato celebrado entre o DNER e a Concessionária Rodovia Presidente Dutra S.A. - Contrato de Concessão de Serviço Público PG-137/95-00 - foi autorizada a instalação de quatro praças de pedágio na Rodovia BR-116, no trecho Rio de Janeiro - São Paulo. Com a instalação desses pedágios na Via Dutra, houve diminuição do fluxo de veículos, porque, de acordo com a justificativa apresentada pelo Diretor-Geral do DNER, muitos usuários daquela rodovia teriam passado a utilizar, como alternativa, a BR-465, que liga a Via Dutra à Avenida Brasil, na altura de Campo Grande/RJ, com prejuízo à empresa concessionária. Em razão disso, a empresa foi autorizada a instalar novo ponto de bloqueio no acesso à BR-465, no sentido SP-RJ, conforme ilustração fl. 10.*

*A rodovia e seus acessos eram do conhecimento de todos os interessados na concessão e, certamente, a redução do fluxo, após o início da cobrança do pedágio, foi considerada na elaboração das propostas das licitantes. A garantia de equilíbrio econômico-financeiro, nas concessões de serviço público é mitigada, porquanto não se pode assegurar a obtenção de lucro ao explorador da atividade empresarial, nos exatos montantes que este considere satisfatórios. O risco e o lucro são inerentes ao negócio. Deve, pois, ser mantido única e exclusivamente por meio das regras previstas no próprio contrato, sob pena de burla ao processo licitatório, mediante o estabelecimento de nova fonte de receita de tarifas, em prejuízo aos utentes do serviço público.*

*Nos termos do art. 9º, § 2º da Lei nº 8.987, de 13.2.95, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro deverá ocorrer mediante revisão das tarifas, se preenchidos os pressupostos imprescindíveis para tanto.*

*Por essa razão, não é permitido ao DNER autorizar a Concessionária Rodovia Presidente Dutra S.A. a instalar o ponto de bloqueio objeto da presente representação. O poder concedente está inarredavelmente vinculado aos termos do contrato. Entre as suas incumbências, previstas no art. 29 da Lei nº 8.987, de 13.2.95, a do inciso VI aplica-se ao caso em exame: ao poder concedente*



*compete "cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão". Toda a ação produzida fora dos termos contratuais carece de respaldo legal.*

*Dessa forma, acolho a proposta oferecida pela 9ª Secex nesta representação e VOTO por que o Tribunal de Contas da União adote a DECISÃO que ora submeto a este Plenário.*

Em resumo, deve-se cogitar do aumento da base de usuários, mediante reformulações no sistema aberto, apenas para as novas concessões. A adoção do sistema fechado fica condicionada a projetos mais complexos, que deveriam constituir o cerne dos programas de concessão rodoviária. Se se buscasse menos soluções circunstanciais e mais estruturais, com certeza, ter-se-ia que levar em consideração os benefícios desse sistema.

#### **4.2 oneroso ou não oneroso**

A Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões), manda em seu art. 15 que no julgamento da licitação para concessão de serviço público seja considerado um dos seguintes critérios: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; a combinação dos critérios anteriores. A concessão onerosa ou não onerosa da rodovia decorre da escolha que se faz entre as alternativas apontadas. Se a opção recai em processo licitatório que determina a concorrência pela menor tarifa oferecida, está-se diante de um modelo de concessão não onerosa. Se, no entanto, prevalece como forma de escolha do vencedor da licitação a maior quantia ofertada ao Estado, está caracterizada a concessão onerosa. Diz-se, aqui, onerosa não somente devido ao encargo financeiro que se impõe ao concorrente mas também porque a importância repassada para a Administração Pública acaba por integrar os custos da concessão, indo refletir-se na definição da tarifa, imposta ao usuário em valor superior ao esperado numa concorrência em outros moldes.

A concorrência pela maior oferta vem sendo empregada com constância quando se deseja conceder serviço público de maneira não monopolista. A existência de pelo menos dois concorrentes garante um mínimo de opção para o usuário, dando margem a que nem toda a quantia ofertada ao governo pelas licitantes vencedoras seja considerada na composição tarifária. No caso das rodovias, obviamente, essa situação não se aplica, havendo sempre apenas um explorador a oferecer os serviços. Em vista disso, o Poder Público procura estabelecer limites superiores para as tarifas a serem praticadas pelos



concorrentes, o que faz, contudo, de maneira imprecisa, porquanto não é capaz de julgar convenientemente a eficiência gerencial dos particulares. Dessa maneira, a tarifa praticada termina por ser aquela tarifa máxima permitida pelo concedente, que se distancia da tarifa hipoteticamente ideal, fixada diretamente na concorrência.

A concessão onerosa tem ainda lugar nas situações em que a Administração concede infra-estrutura rodoviária absolutamente consolidada, que prescinde de investimentos para melhoramento e operação, desde que tal infra-estrutura constitua alternativa para grandes congestionamentos, sendo daí necessário que não se ofereça tarifa significativamente baixa, a ponto de atrair fluxo excessivo de veículos, mas em patamar capaz de convencer usuários com maior disponibilidade de gastos ou menor disponibilidade de tempo a evitar os custos marginais dos congestionamentos. Tal hipótese ainda não se aplica às rodovias brasileiras.

Nas concessões em vigor no país, observa-se a existência dos dois modelos: oneroso e não oneroso. Este foi adotado pelo Governo Federal no primeiro lote de licitações. Aquele, pelos Estados, com variantes. Enquanto São Paulo e Rio de Janeiro estipularam como maior oferta importâncias em dinheiro, repassadas para o governo paulatinamente ao longo do prazo da concessão, Paraná e Rio Grande do Sul escolheram definir como maior oferta a maior quantidade de quilômetros de rodovias locais cuja manutenção fosse assumida pelo concorrente. Tanto em um como em outro caso, a oferta passa a constituir um dos custos da concessão, comprometendo a modicidade da tarifa. Embora a incapacidade de investimento do Poder Público tenha sido a grande justificativa para a implantação de programas de concessão rodoviária na União e nos Estados, vê-se que estes últimos não negligenciaram a possibilidade de auferir ganhos diretos com a “privatização”, mesmo que em detrimento do usuário. Tomaram para si benefícios triplos: foram dispensados de investir em parte da malha viária, passaram a arrecadar impostos das concessionárias e, ainda, começaram a angariar receita proveniente do pagamento das ofertas. No Paraná e no Rio Grande do Sul, o pagamento direto foi substituído pela desoneração da Administração da incumbência de cuidar de uma parcela extra das estradas locais, durante o período das concessões, o que traz resultados parecidos ao da oferta anterior sob o ponto de vista de fluxo de caixa para o Estado. Claro que, nessa hipótese, há o custo adicional de se promover a fiscalização dos trechos adicionais administrados pelo particular, a fim de se garantir a efetividade da aplicação de recursos nessas estradas.

O modelo oneroso, apesar de não encontrar fundamentação para ser implantado sob as atuais circunstâncias do país, parece ter despertado o interesse do Governo Federal,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



que nos mais recentes relatórios de acompanhamento de concessões rodoviárias expressou-se favoravelmente a essa alternativa:

*“A modificação do processo de julgamento das concorrências, nos novos editais de licitação, adotando-se o modelo de maior oferta em dinheiro, pela outorga da concessão - conforme definido no art. 15, inciso II, da Lei de Concessões, é parte da revisão do Programa para aplicação da experiência adquirida no gerenciamento das concessões já outorgadas, seja pela União, seja pelos Estados.”*

*“Este modelo é, atualmente, o preferido pela maioria das entidades concedentes de serviços públicos, tanto na área federal como na estadual, pois ao determinar a cobrança pela outorga de concessão para exploração de serviço público e prefixar o valor das tarifas de pedágio, o Poder concedente, por um lado está propiciando uma receita extra para o Tesouro e, por outro lado, continuará mantendo inalterado o princípio básico até agora utilizado, de estabelecer o valor da tarifa de pedágio em nível inferior ao dos benefícios potenciais a serem auferidos pelos usuários, garantindo-lhes, por um custo módico, maior segurança, rapidez, conforto e economia na operação dos veículos, quando em trânsito pela rodovia.”*

É no mínimo curiosa a contradição em que incorre o Governo Federal. Ao justificar a adoção do modelo de licitação pela menor tarifa, o Sr. José Henrique Sadok de Sá, Chefe da Assessoria Técnica do DNER, externou o seguinte em reunião de audiência pública realizada no começo do ano na Comissão de Viação e Transportes:

*“No nosso entender, o modelo que o DNER escolheu é o melhor em função de que as nossas concessões têm o modelo da menor tarifa. Ganha quem dá o menor preço pelo pedágio. O que acontece? Como a tarifa, que é o pagamento por um serviço prestado, é embasado no pedágio, o que o usuário está pagando é aquilo que ele está recebendo, com certeza.”*

A alteração de rumos pretendida pelo DNER é preocupante na medida em que os modelos e diretrizes estabelecidos pelo órgão exercem grande influência sobre os programas estaduais. Em reunião realizada por esta Subcomissão no dia 6 de outubro, o Diretor de Concessões e Operações Rodoviárias do DNER, Sr. Lívio Rodrigues de Assis, declarou que o órgão estava revendo a posição favorável ao modelo oneroso, não sendo encontrado, todavia, nenhum documento oficial que ratifique essa declaração.



Em síntese, esta Subcomissão é contra a adoção do modelo de maior oferta, levado a cabo nos Estados e cogitado pela União. As razões para tanto, em que pese já terem sido apresentadas algumas delas ao longo dessa análise, podem ser resumidas da seguinte maneira, conforme exposição do ex-Ministro Cloraldino Severo nesta Subcomissão:

- a) *“A cobrança pela outorga da concessão onera novamente o usuário pelo que já pagou como contribuinte – a rodovia;*
- b) *O critério de licitação pela maior oferta em rodovias elimina a competição, não deixando o mercado funcionar no estabelecimento dos preços dos serviços e obras a serem fornecidos aos usuários. Os licitantes oferecem uma vantagem que não lhes custa nada – o valor da outorga. A oferta é transferida para as tarifas, encarecendo os custos e, por via de consequência, o preço do pedágio para os usuários.”*

#### **4.3 por rodovia, por rodovia troncal, por pólos**

O país tem presenciado a instituição de três modelos de concessão de rodovias, no que tange à correspondência entre trecho pedagiado e trecho explorado. Na União, adotou-se a fórmula de se dar em concessão apenas os trechos rodoviários em que se previa a cobrança de pedágio. Os Estados, por sua vez, optaram pela concessão vinculada a uma rodovia troncal, onde se cobra o pedágio, mas que contempla a exploração de trechos agregados, de menor importância e extensão. Apenas no Rio Grande do Sul, constituiu-se o modelo de pólos de concessão, que consiste numa seleção de rotas de transporte convergentes para um centro comum, cobrando-se pedágio em alguns dos trechos rodoviários que formam o pólo.

À exceção do modelo adotado no âmbito federal, prevalece a existência de subsídio cruzado nas rodovias postas sob concessão. O usuário do trecho principal, onde se cobra pedágio, tem que responder pela conservação e pela melhoria dos trechos agregados. O usuário das rodovias onde se cobra pedágio nos pólos de concessão também acaba sendo obrigado a custear os investimentos previstos para os demais trechos.

A existência dessa forma de subsídio prejudica a eficiência econômica do empreendimento principal, onerando a tarifa aí cobrada e estimulando fuga de tráfego. Outrossim, dá a conotação de imposto ao preço público praticado, vez que os recursos auferidos não se reverterem plenamente para benefício daqueles que estão contribuindo. Sua



utilização, portanto, deve ser evitada, ainda que as Administrações se sintam tentadas a repassar uma maior extensão de rodovias para a iniciativa privada, a fim de poupar recursos de investimento. Deve-se ter em mente, contudo, que o dinheiro economizado pelo Estado será provido diretamente pelos usuários das rodovias principais, que não necessariamente usufruirão dos trechos rodoviários adjacentes com mais constância do que os demais contribuintes.

#### 4.4 em rodovia de pista dupla e em rodovia de pista simples

Em todos os programas de concessão rodoviária desenvolvidos no país, observa-se a inclusão de trechos com pista simples, ou seja, uma faixa de rolamento para cada sentido de tráfego. Essa constatação causa certo espanto na medida em que o conceito de rodovia explorada mediante pedágio repousa no oferecimento de condições de segurança e fluidez de trânsito bem acima da média, o que não pode ser atingido satisfatoriamente em rodovias de pista simples, por mais bem conservadas que estejam. Na experiência internacional, considerados países com mais tradição na cobrança de pedágio, não se verifica fato como esse registrado no Brasil, reforçando a idéia de que se pode estar abusando dessa alternativa de financiamento rodoviário.

De fato, a própria norma federal que orienta a implantação de pedágio nas rodovias sob controle da União – Decreto-lei nº 791, de 1969 - é bastante clara no sentido de que o pedágio deve ter sua aplicação vinculada a rodovias especiais. Eis o que prescreve o § 1º do art. 1º da lei:

*“§ 1º Poderão ser submetidas ao pedágio:*

- a) estradas bloqueadas ou rodovias expressas;*
- b) pontes, viadutos, túneis ou conjunto de obras rodoviárias de grande vulto;”*

Sob a égide desse mandamento, evidente que não se poderia implantar praças de pedágio em rodovias de pista simples. Estradas bloqueadas ou rodovias expressas necessariamente comportam mais de uma faixa de rolamento em cada sentido, aumentando a fluidez e a segurança, o que justifica poder impor-se ao usuário pagamento adicional por essa comodidade. Nas experiências iniciais envolvendo a cobrança de pedágio, o Governo Federal seguiu os preceitos da lei, impondo o pagamento somente em trechos diferenciados, caso da Ponte Rio-Niterói, da Via Dutra e da freeway Porto Alegre-Osório.



Com o projeto de retomada da cobrança de pedágio em algumas rodovias nesta década, agora por intermédio de concessão, o Ministério dos Transportes resolveu dar uma nova interpretação ao § 1º do Decreto-lei 791/69, ampliando o universo de rodovias que poderiam ser submetidas ao pedágio. Por meio da edição de uma norma infralegal – Portaria nº 460, de 1994 – aquela Pasta estipulou o seguinte:

*“Considera-se também conjunto de obras rodoviárias de grande vulto, para efeito do disposto na letra b do § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, a rodovia ou conjunto de rodovias interligadas, que sejam pavimentadas, com extensão superior a cem quilômetros, na classificação técnica do DNER como rodovias das classes I-A ou I-B e, simultaneamente, estejam inseridas no sistema arterial principal, na classificação Funcional do Sistema Rodoviários Nacional.”*

Rápido exame do dispositivo é suficiente para se notar que o entendimento ali contido somente teria lugar no próprio decreto-lei que dispôs sobre a cobrança de pedágio. Invadindo a competência do legislador, o Ministério dos Transportes deu-se o direito de implantar praças de pedágio em rodovias de pista simples, preenchidos requisitos mínimos, como a quilometragem fixada e a classificação conferida pelo DNER.

Procuradores da República já questionaram judicialmente essa portaria, defendendo a posição de que obras de grande vulto não se confundem com infra-estrutura já existente. Para esta, o pedágio estaria a financiar a manutenção; para aquelas, a construção. De acordo com o Procurador Lafayete Josué Petter, a portaria não pode dizer além do que está na lei. Seu objetivo seria, seguindo fielmente a norma legal superior, orientar a Administração, internamente, e nunca estabelecer outros limites além dos impostos em lei.

A irregularidade de que aqui se fala está relacionada a rodovias sob jurisdição da União, já que o Decreto-lei nº 791/69 tem seu alcance restrito ao sistema rodoviário federal. Também são abarcadas as estradas federais já postas em concessão nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, posto que a lei que permitiu o estabelecimento de convênios para repasse do controle de rodovias federais para os Estados, conquanto previsse a aplicação de normas locais para a realização de concessões, também dispunha que tais normas não prevaleceriam quando contrárias à legislação federal (Lei nº 9.277/96). Se do ponto de vista legal, esses programas de concessão estariam em situação



irregular, do ponto de vista filosófico (conceito do pedágio), todos os programas em vigor no país sofreriam desse pecado original.

A reversão desse quadro já consolidado, naturalmente, não será possível se não por intermédio de medida judicial. Suas conseqüências, a essa altura dos acontecimentos, porém, podem ser mais nefastas do que a manutenção da situação atual. De importância que o fato não se repita nas próximas concessões. Se se pretende cobrar pedágio em percurso hoje coberto por pista simples, que se promova inicialmente a duplicação e a melhoria do trecho para só então exigir a contraprestação dos usuários (sistema BOT, por exemplo).

## **5 Tarifas**

### **5.1 duração da concessão**

A duração da concessão é das variáveis de maior relevância para a determinação da tarifa. Seu estabelecimento comporta análises que levam em consideração os investimentos previstos, um valor tarifário teoricamente aceitável pelos usuários e o volume de tráfego. Também exerce influência na decisão acerca do prazo da concessão o planejamento das políticas públicas governamentais, na medida em que o cumprimento de outras metas podem estar relacionadas aos melhoramentos que se deseja implantar nas rodovias. Em geral, o pedagiamento relacionado somente à construção de via onde se espera grande volume de veículos tende a ter um prazo de utilização inferior àquele que pretende sustentar programas de maior continuidade, como a manutenção e a operação rodoviárias. Apesar do prazo da concessão ser normalmente um fator preestabelecido nos editais, existe, em outros países, a hipótese de considerá-lo como critério para julgamento da licitação. O concorrente que se dispuser a realizar o programa de exploração rodoviária em menor período (obedecido um teto tarifário) é considerado o vencedor. Isso ocorreu no programa mexicano, em vista da necessidade de se promover melhorias viárias céleres, voltadas para a implantação do NAFTA. Sabe-se, todavia, que os resultados dessa opção não foram satisfatórios.

No exterior, são muito variados os prazos estabelecidos para as concessões rodoviárias, indo de quinze a setenta anos. Em média, contudo, os períodos de exploração encontram-se na faixa dos vinte aos trinta anos. No Brasil, também ocorre diferenciação neste quesito. A União fixou em vinte e cinco anos o prazo das concessões em vigor (Ponte Rio-Niterói e freeway Porto Alegre-Osório têm prazo de vinte anos), o mesmo



acontecendo com o Estado do Rio de Janeiro que, entretanto, previu a possibilidade do alongamento da concessão por igual período. O Estado de São Paulo preferiu vinte anos, o do Paraná vinte e quatro e o Estado do Rio Grande do Sul, somente quinze anos (o programa desse Estado tem objetivos físicos e operacionais menos ambiciosos).

Difícil estabelecer que prazo, em regra, se mostra mais adequado. Para cada situação dever-se-ia estipular um prazo específico, considerando a extensão do Programa de Exploração Rodoviária (se inclui obras de vulto ou não, se exige operação dispendiosa etc), os instrumentos de financiamento disponíveis, o volume de tráfego e, até, a capacidade econômica da região onde será instalado o pedágio (decorre daí diferentes disponibilidades de pagamento). Levando-se em conta as resistências encontradas no país em relação aos patamares tarifários, prazos mais extensos poderiam favorecer a fixação de preços inferiores aos praticados, diluindo no tempo os custos fixos derivados de obras especiais.

Em reunião promovida por esta Subcomissão, representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda sugeriram a possibilidade de se implantar um modelo de concessão no qual o prazo pudesse ser variável, constituindo um dos meios pelos quais se poderia promover o ajuste econômico-financeiro dos contratos. Havendo necessidade, em vez de se revisar a tarifa praticada, estender-se-ia o prazo da concessão. Essa solução parece ir ao encontro da idéia central desta Subcomissão, ou seja, a redução dos níveis tarifários.

## 5.2 fixação da tarifa

A Lei nº 8.987, de 1995 – Lei de Concessões -, define em seu art. 9º que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas na lei, no edital e no contrato. A simplicidade da determinação legal esconde os intrincados estudos e estimativas que levam à formação da tarifa, questão crucial para a viabilidade dos empreendimentos rodoviários mantidos por meio da cobrança de pedágio.

Quando a escolha da empresa vencedora da licitação é fundamentada no critério de maior oferta, o valor da tarifa a ser praticado é aquele fixado pelo poder concedente, embora formalmente se adote a proposta da licitante vencedora (que coincidirá com a tarifa máxima admitida pela Administração). No caso da licitação prever o critério da



menor tarifa, esta, obviamente, será definida pela concorrência, reservando-se, o Poder Público, o direito de refutar proposta que supere a tarifa máxima possível por ele estimada.

Chega-se, pois, a duas situações: a tarifa sendo fixada pelo poder concedente e a tarifa sendo fixada pelo ente privado. Deve-se ter em mente que, por se tratar de preço público em regime de monopólio, a tarifa de pedágio não estará sujeita a importantes variações decorrentes de estímulos competitivos exógenos (talvez a concorrência de outros modais ou de uma via paralela de boa qualidade). Sendo assim, a oportunidade que se afigura para que a formação da tarifa seja submetida às demandas de mercado, ainda que representado por um segmento particular da economia, reside unicamente no ato licitatório, quando as empresas podem lançar mão de sua capacidade gerencial e financeira para propor a tarifa mais reduzida possível, que se adeqüe às suas expectativas em relação à remuneração do capital investido. A fixação da tarifa pela Administração evita que o mercado expresse, de maneira vantajosa para o usuário, sua disponibilidade para operar a concessão, transferindo esse benefício apenas para o Poder Público, que o recebe na forma de um pagamento pela exploração. De relevância notar que o prejuízo pela exclusão da participação dos agentes de mercado na formação da tarifa, em razão do sistema de concorrência pela maior oferta, é uma das faces do mesmo problema. A outra aparece em decorrência da notória incapacidade estatal de aferir adequadamente receitas e custos envolvidos no processo de exploração do serviço por terceiros, o que significa poucas chances de se preestabelecer um rendimento economicamente ideal, capaz de satisfazer o concessionário e de permitir a cobrança de tarifa no patamar mais baixo possível.

Interessante que se exponha essas considerações teóricas à luz da realidade setorial brasileira, para que se possa ter alguma noção de sua validade (vale dizer que apenas a União empregou o sistema de licitação pela menor tarifa). Em termos de tarifa quilométrica, verifica-se o menor preço no programa de concessão do Estado do Rio Grande do Sul, que teve a tarifa definida pelo Poder Público (polo metropolitano – R\$ 0,016/Km). Esse polo, todavia, é o que mais sofre com pendências judiciais, havendo questionamento quanto à licitante vencedora. Nesse polo, como em quase todos os demais, promoveu-se alteração unilateral do contrato no sentido de reduzir a tarifa em 20% para veículos de passeio e 28% para veículos comerciais. Além disso, o reajuste previsto para esse ano não foi concedido. Por derradeiro, é interessante notar que o polo em caso, como os restantes, não tem um programa de exploração rodoviária ambicioso, sendo previstas obras e serviços ligados fundamentalmente à restauração do pavimento e conservação rotineira. Os trechos a seguir com menor tarifa quilométrica são os do programa de concessões paranaense (na casa de R\$ 0,018/Km). Isso se deve à redução das tarifas à metade de seu valor, promovida por ato unilateral do governo local, que está sendo



questionado judicialmente. A par disso, o programa paranaense encontra-se, como o do Rio Grande do Sul, com andamento insatisfatório. Logo após aparecem outros trechos do programa do Rio Grande do Sul, aqui já comentado rapidamente. Com tarifa quilométrica de R\$ 0,030, a rodovia Porto Alegre-Osório se mostra menos dispendiosa para o usuário do que todas as demais no plano federal, dois polos do programa gaúcho e todas as rodovias do programa do Estado de São Paulo. Não supera a Via Lagos-RJ nos dias úteis, quando se aplica uma tarifa de R\$ 0,028/Km, lembrando que também aqui houve redução da tarifa praticada, por motivos políticos. Das rodovias federais restantes, apenas a Rio-Juiz de Fora tem tarifa quilométrica superior à praticada nas concessões paulistas, em pista dupla. A tarifa quilométrica mais alta fica por conta das rodovias em sistemas, no Estado de São Paulo (RS 0,050/Km).

De toda essa comparação, infelizmente, não se pode tirar mais do que conclusões superficiais. Embora sejam as mais reduzidas tarifas quilométricas, as tarifas do programa do Rio Grande do Sul não podem ser tomadas como exemplo de eficiência do poder concedente no estabelecimento dos preços. Todo o programa sofre de grande instabilidade, com questionamentos judiciais, retardo no cumprimento dos cronogramas e embates entre as concessionárias e a Administração. Isso, sem se falar na menor magnitude das obras e serviços previstos, que acaba por refletir-se na fixação de tarifas quilométricas mais reduzidas. O programa do Estado do Paraná, mantidas as tarifas quilométricas de acordo com as previsões contratuais, não apresenta preços inferiores ao do programa federal na proporção que se poderia esperar, ponderadas as exigências contratuais e os volumes de tráfego apresentados. O programa do Estado de São Paulo talvez seja o maior indicador da ineficiência do estabelecimento da tarifa pela Administração. Mesmo já contando com vários trechos consolidados, onde se dispensa um programa de obras mais vultoso e é grande o volume médio diário de veículos, as concessões paulistas apresentam, sistematicamente, tarifas quilométricas superiores às do programa federal, definidas por concorrência.

O fato é que, ao se cotejar as tarifas fixadas para cada concessão, grande dose de relatividade precisa ser emprestada à análise dos dados. A despeito de se reafirmar aqui a inconveniência da determinação pelo Poder Público da tarifa a ser praticada, somente uma avaliação caso a caso poderia provar definitivamente essa tese. Cada concessão tem suas particularidades, que contribuem para a formação da tarifas: a relação das obras a serem executadas, os serviços a serem prestados, o contexto físico onde está inserida a rodovia (topografia, clima, urbanização etc), o custo das desapropriações, o volume e as características do tráfego (veículos leves médios ou pesados), a disponibilidade de financiamento, o grau de confiabilidade no sucesso do empreendimento, a existência de



fontes paralelas de receita, impostos locais, o contexto econômico da região e, até mesmo, o grau de fiscalização que se espera possa incidir sobre a condução do negócio.

Enfim, tirar conclusões das comparações sem se levar em conta as especificidades de cada situação pode comprometer qualquer juízo sobre a matéria.

### 5.3 formação da tarifa

A formação da tarifa deriva da necessidade de se equilibrar as receitas provenientes da exploração do negócio com os custos nele envolvidos, no período ajustado. Tanto mais expressivos os custos tanto maior a necessidade de se posicionar a tarifa em patamar elevado, pois constitui a principal fonte de receita do empreendimento. Outras receitas se originam, basicamente, de ganhos com aplicações financeiras e com a exploração de fontes comerciais paralelas ao objeto central do negócio (a cobrança de pedágio). Essas fontes paralelas são bastante diversificadas, passando, por exemplo, pela cobrança de espaço de publicidade nas rodovias e do direito de uso das faixas de domínio, bem como pela criação de instalações que possam gerar receita própria às margens da rodovia, caso de shopping centers, lojas de conveniência e outros estabelecimentos comerciais. Estudo do Banco Mundial indica que, considerada toda espécie de fonte acessória de receita, o pedágio ainda costuma responder por cerca de 95% da receita global do empreendimento, em média. Do lado dos custos, há maior diversificação de componentes: aparecem os custos operacionais, relativos à manutenção, conservação e monitoração rodoviárias, assim como à operação de serviços de apoio, caso do socorro mecânico; os custos financeiros, geralmente ligados a empréstimos; os custos decorrentes de investimentos realizados, de acordo com determinação dos programas de exploração rodoviária; os custos de remuneração do capital (lucro); os custos concernentes a obrigações tributárias (recolhimento de impostos); custos de outorga (quando existentes) e outros custos diversos, de menor relevância.

Da somatória dos custos previstos aparece um dos dois principais parâmetros para a fixação da tarifa. O outro, naturalmente, é o volume de tráfego da rodovia que se pretende pedagiar, o qual determinará a cota parte de cada usuário, capaz de promover o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento. Existe ainda um terceiro parâmetro, as receitas acessórias, brevemente comentadas acima. Antes de passar-se ao exame daqueles, importante que se observe com mais cuidado a interferência desse parâmetro na formação tarifária. Os editais de concessão rodoviária lançados no país previam a existência de fontes alternativas de receita, sendo que em alguns casos a exploração dessas



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



fontes estaria condicionada à aprovação do poder concedente. Assim, as atuais concessionárias teriam que levar em consideração, seja para a proposta tarifária seja para a de oferta ao Estado, a existência desses recursos. O efeito dessas fontes na fixação da tarifa decorreu da expectativa da licitante vencedora em relação à sua confiabilidade e dimensão. Quanto mais firme a perspectiva de se auferir ganhos extras com atividades e serviços que não a cobrança de pedágio maior a possibilidade de se apresentar uma proposta que minimize o valor da tarifa ou maximize a oferta ao Estado. Na prática, não é de se esperar que tal fato tenha ocorrido de forma representativa já que a natureza dessas receitas é, no mais das vezes, incerta, inconstante, pouco previsível. Nem sequer uma experiência mais significativa havia no país em relação às concessões rodoviárias e, conseqüentemente, em relação a receitas alternativas daí geradas. Em realidade, tem-se que as concessionárias observam com mais cuidado as fontes acessórias de receita com o início da concessão. Como a maioria dos contratos de concessão rodoviária no país não prevê a revisão do equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento em virtude de ganhos extraordinários que a concessionária passe a usufruir, é natural que as empresas se esforcem para alavancar esse tipo de receita, aumentando a margem de lucro. No caso das concessões nas quais os contratos prevêem cláusula de revisão por conta de receita acessória obtida pela concessionária, situação do programa federal e do paranaense, ainda aqui existe enorme interesse dos particulares em obter receitas paralelas uma vez que somente auditorias realizadas pela Administração poderiam detectar o real volume desse ganho adicional, fazendo-o repercutir no padrão tarifário. Esta Subcomissão entende que se deve continuar considerando as fontes alternativas de receita para efeito de apresentação de proposta e, posteriormente, partir-se para o exercício efetivo da fiscalização dessas receitas, a fim de que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não seja sensivelmente alterado, providência que muitos contratos não acolhem. Não se trata, obviamente, de buscar-se manter incólume a taxa interna de retorno, o que redundaria na quase completa transferência do lucro obtido com os negócios paralelos (exceto aquele lucro já previsto no momento da apresentação da proposta) para o financiamento da redução da tarifa. Isso, sem dúvida, retiraria a atração por investimentos da concessionária nesses negócios acessórios, já que a receita daí angariada não reverteria em benefício da empresa. O que parece razoável se fazer é o estabelecimento de uma base sobre os “lucros acessórios” a fim de que parcela destes possa ser revertida para a redução da tarifa. Assim, a concessionária permaneceria interessada na expansão dessas atividades, que acabam por gerar vantagens para os usuários, não se comprometendo a finalidade de promover-se a redução das tarifas. Para finalizar o assunto, esta Subcomissão julgou suspeita a previsão de arrecadação de multas por excesso de peso como fonte acessória de receita para as concessionárias, cláusula presentes nos contratos de concessão federal, do Paraná e do Rio de Janeiro. Além de parecer que o Código de Trânsito Brasileiro não dá



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



margem a essa alternativa, tem-se conhecimento que o Supremo Tribunal Federal não tem acolhido a hipótese da delegação do poder de polícia, considerado inerente ao Estado. Em decisão recente da Corte Maior, acerca da delegação do serviço de fiscalização de profissões regulamentadas, o Pleno pronunciou-se da seguinte maneira: “...o mencionado serviço de fiscalização constitui atividade típica do Estado, envolvendo, também, poder de polícia e punição, insuscetível de delegação a entidades privadas.”.

Vai-se ao exame dos parâmetros mais importantes para a formação da tarifa. Primeiro, a avaliação do volume de tráfego. O volume de tráfego da rodovia a ser submetida a pedágio é variável que precisa ser examinada com bastante cuidado. Uma série histórica do movimento local de veículos, associada com possíveis conjunturas, é indicador muito razoável para a fixação de uma estimativa do tráfego futuro na via. A questão está em se proceder com o máximo rigor na coleta e no exame desses dados, a fim de traçar-se um prognóstico confiável acerca do comportamento do tráfego, o que nem sempre é fácil. Embora, no caso brasileiro, o Poder Público venha fazendo essa análise, assim como os licitantes, o Banco Mundial recomenda que uma terceira parte, não diretamente interessada, tome lugar nesses estudos de tráfego, com o intuito de que as conclusões finais tenham grande credibilidade. Essas recomendações, de fato, são importantes pois o “risco de tráfego” – as variações porventura ocorridas na circulação de veículos pelas praças de pedágio – é assumido pelas concessionárias, em todos os programas de concessão. Apesar de aparentemente natural, a assunção do risco de tráfego pelas concessionárias pode ter reflexos de alguma relevância na formação da tarifa, elevando-a desnecessariamente. Isso porque, malgrado todo o esforço no sentido de estimar o tráfego que se fará presente na via sob pedágio, a dose de incerteza restante fará com que, na apresentação da proposta tarifária, ocorra uma sobrelevação do preço, no propósito de garantir-se uma margem de arrecadação que comporte eventual diferença a menor entre o tráfego estimado e o efetivo. Não se quer, aqui, todavia, defender a desvinculação do valor tarifário da estimativa de tráfego. Apenas, que haja uma relação posterior, mais importante, entre valor da tarifa e tráfego efetivo, dentro de limites previamente estabelecidos, concernentes ao volume de tráfego originalmente estimado. Reduzindo-se o risco de tráfego, reduz-se a necessidade de se impor margem de segurança embutida na tarifa, cuja existência apenas por ingenuidade se deixaria de admitir.

Agora, o parâmetro “custos”. Há que se falar, de pronto, da importância das diretrizes traçadas pelos programas de exploração rodoviária. De acordo com dados do DNER, em média, aproximadamente 70% da composição da tarifa básica estaria relacionada a encargos presentes nos programas de exploração, sejam relacionados a investimentos sejam à operação. Daí a relevância das expectativas do poder público com



relação ao futuro da via e de como isso é expresso na forma de obrigações apresentadas aos licitantes. Conforme observação do Tribunal de Contas da União, transcrita neste relatório, as concessões federais não seguiram processo considerado padrão para a definição dos encargos a serem suportados pelas concessionárias. Em vez de delimitar com precisão o tipo e o grau das intervenções que se deveria promover na via, o DNER facultou, no estágio inicial da licitação, a apresentação de propostas técnicas que terminaram por fundamentar o programa de exploração definido para efeito da terceira etapa da concorrência, a apresentação dos preços. O uso de informações e dados repassados pelas próprias concorrentes, de fato, é atitude no mínimo temerária para a fixação do programa de investimentos e de operação da rodovia. Ficou-se sujeito ao superdimensionamento dos encargos já que não existia projeto básico prévio a nortear as decisões da Administração. Tal fato pode ter levado à fixação da tarifa em patamar mais elevado do que o necessário para fazer face aos reais encargos da concessão, em termos de investimentos e operação. A par do que possa ter ocorrido, fundamental que aqui se ressalte a importância do poder concedente avaliar com grande esmero as necessidades da rodovia, os melhores procedimentos, técnicas e materiais (de forma geral) para cumprimento das obras e serviços, apresentando-os com antecedência aos concorrentes. Óbvio que não se pode adentrar aspectos de detalhamento relativos aos projetos executivos, mas o máximo de informações possíveis deve constar do edital para possibilitar uma concorrência sobre bases reais. De toda sorte, mais relevante ainda do que a definição dos parâmetros das obras e serviços - que acabam por estar vinculados ao domínio da técnica - é o estabelecimento do programa de necessidades, que comporta decisões de caráter subjetivo. Seria aqui o momento, julga esta Subcomissão, de se buscar a participação efetiva dos usuários, na forma de sugestões e críticas, com o intuito de se procurar adequar a expectativa destes com a do poder público. Um programa de exploração muito ambicioso, que conduz à imposição de uma tarifa mais elevada, pode ser considerado desnecessário pela comunidade, dificultando a aceitação do ônus que lhe é imposto. Pelo que esta Subcomissão pôde saber, os usuários mais interessados no melhoramento das vias (setores de transporte de carga e de passageiros, população dos municípios servidos pela estrada) não chegaram a dar alguma contribuição para a fixação dos programas de necessidade, seja na União seja nos Estados.

Relativamente aos encargos operacionais gerados pelos PERs, parece haver a perspectiva de redução de custo ligada à cobrança do pedágio, em virtude da automatização de procedimentos. Começam a ser implantados sistemas eletrônicos de cobrança que, ao tempo em que possibilitam controle mais complexo da arrecadação, estimulam a fluidez da via, diminuindo bastante a existência de congestionamentos nas praças de pedágio. Espera-se que esse ganho de produtividade possa ter reflexo nas tarifas.



Com respeito aos demais componentes de custo, não ligados aos encargos presentes nos programas de exploração rodoviário, poder-se-ia dizer o seguinte:

- a) custos financeiros – os custos financeiros, como já observado, decorrem principalmente de empréstimos contraídos para a realização das obrigações relativas a investimento previstas nos programas de exploração. Em face da conjuntura econômica interna não favorecer há algum tempo a tomada de dinheiro no país ou no exterior, as concessionárias vêm trabalhando com elevado nível de autofinanciamento. Em São Paulo, segundo estudo realizado pelo consultor e ex-Ministro dos Transportes Cloraldino Severo, apenas cerca de 7% dos ingressos de recursos para exploração da concessão advêm de financiamentos. Na realidade, esse panorama é difícil de ser alterado em razão da pouca disponibilidade de empréstimo interno – quando existente, a juros altíssimos, e de reduzido prazo para pagamento – e da confiabilidade ainda precária das instituições de financiamento externo na estabilidade econômica brasileira, aliada a desconfianças relacionadas à viabilidade dos programas de concessão rodoviária no país, o que não é de se estranhar em vista de tantos problemas já surgidos no curto espaço de tempo em que estão em funcionamento. Neste cenário, há certa conveniência em manter-se baixo o nível de financiamento extra-pedágio, pois as condições desfavoráveis contribuiriam para pressionar o valor da tarifa. Dificultasse, no entanto, o desenvolvimento de qualquer programa de investimento mais significativo de curto prazo, como a rápida recuperação das rodovias, o que por vezes explica os índices de capacidade e qualidade (ou seus equivalentes) insuficientes alcançados pelas concessionárias nesse período inicial da concessão (sem um volume considerável de recursos para investimento no estágio primeiro – o que se poderia garantir mediante financiamento – ficam comprometidas algumas metas de produtividade da concessão, especialmente a relacionada à qualidade do pavimento). O ideal é que se expanda a oferta de empréstimos acessíveis de longo prazo.
- b) seguros/garantias – o impacto, sobre a tarifa, da contratação de seguros e da concessão de garantias, segundo o DNER, não ultrapassa 2%. Todos os contratos de concessão examinados prevêem esses expedientes, dada a magnitude dos negócios. Tem-se argumentado que a contratação de seguro no exterior, hoje só possível se inexistente equivalente no país, poderia se dar de maneira mais vantajosa para o empreendedor, reduzindo o custo global da exploração. Eis tema polêmico. Se por um lado abre-se a possibilidade de uma redução no valor da contratação do seguro, que no caso terá impacto muito reduzido sobre a tarifa, por outro pode gerar um direcionamento de



recursos para o mercado externo de investimentos, em detrimento de inversões no próprio país.

- c) remuneração do capital – é fator sujeito às disponibilidades do mercado. A taxa interna de retorno da concessão deve ser tal que o interessado se sinta estimulado a empregar ali recursos que poderiam ser alocados em qualquer outra espécie de investimento, considerados os riscos envolvidos. Desnecessário, portanto, insurgir-se contra o que muitas vezes tem sido considerado um lucro abusivo. É o lucro que o mercado exige para poder operar o negócio oferecido pela Administração. Sendo confiável o processo de concorrência, não há que se falar em remuneração excessiva do capital senão em remuneração compatível com as expectativas de mercado. Tanto menores forem as possibilidades de ganho em atividades de baixo risco, como aplicações conservadoras no mercado financeiro, maior a propensão em investir em negócios como as concessões com menor margem de lucro.
- d) obrigações tributárias – embora informações do DNER dêem conta de que o custo relativo à carga tributária representa algo em torno de 28% da composição tarifária (relatório anual de acompanhamento das concessões – 1998), em reuniões realizadas pela Subcomissão com a presença de representantes das concessionárias e da equipe econômica do governo federal pareceu claro que, na pior das hipóteses, esse índice poderia rondar 15% (considerando PIS, COFINS, IR, ISSQN e CS). Realisticamente, as possibilidades de redução do impacto da cobrança de impostos na composição da tarifa são remotas posto que não há qualquer intenção no âmbito do Poder Executivo de conceder benefício a esse segmento econômico. Como argumento, diz-se que há atividades mais essenciais do que a exploração de rodovias (agricultura, por exemplo) e, no entanto, gravadas da mesma forma que esta última. Seria uma questão de imparcialidade de tratamento, a fim de preservar o Tesouro e os princípios de justiça fiscal. Conforme documento encaminhado a esta Subcomissão pelo Consultor e ex-ministro Cloraldino Severo, haveria a necessidade de se examinar a legalidade da inclusão do Imposto de Renda entre os itens que contribuem para a formação da tarifa. Segundo o ex-ministro, essa situação é absurda já que “quanto menos serviços forem realizados pelos concessionários, mantida a mesma tarifa, maior será o lucro das empresas concessionárias e o imposto para o Governo Federal e maiores os custos totais para os usuários, que pagam a ambos e ainda são onerados pela falta de benefícios dos serviços não realizados”. O problema, aí, está em se admitir que o poder público possa compactuar com a redução de investimentos na concessão, com a finalidade de gerar lucro para a empresa. Desconsiderada essa hipótese, parece ser indiferente incluir-se ou não, explicitamente, o IR entre os custos da concessionária.



De uma maneira direta ou por meio de subterfúgios (sobrevalorização de outros itens de custo), esse valor será incorporado à tarifa, no momento da proposta.

- e) outorga e fiscalização – como já se analisou aqui, o custo relativo à outorga é claramente dispensável pois resultado de um modelo de licitação inconveniente para as concessões rodoviárias: o da maior oferta. O custo de fiscalização, imposto aos concessionários pelo poder concedente, da ordem de 1,5%, parece dispensável a esta Subcomissão. Sendo que, em realidade, é o usuário quem arca com essa despesa, paga ele em duplicidade pelo cumprimento de uma tarefa que, ao contrário da exploração rodoviária, não pode ser delegada ao particular: a fiscalização. Através dos impostos gerais, o usuário está contribuindo para que o Estado exerça seu poder de polícia, onde quer que ele se faça necessário. Não pode ser gravado, novamente, para que, em uma situação específica, o Poder Público cumpra função da qual não pode se afastar.
- f) administração – a redução de despesas concernentes à administração do negócio estão ligadas ao aprimoramento gerencial e ao perfil societário da empresa concessionária. Importa aqui que um acompanhamento criterioso seja exercido, no caso das concessões em curso, a fim de que possíveis ineficiências administrativas não dêem margem a revisões na tarifa (justificadas por intermédio de razões diversas desta).

#### 5.4 tarifas praticadas

A tabela a seguir informa os valores quilométricos de pedágio praticados no país e no exterior, em meados desse ano. As informações constantes foram produzidas pelo DNER ou por ele repassadas de outras instituições.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



1 US = 1,9 RS

CONCESSÕES	Tarifa Básica Por km	
	RS	US\$
<b>BRASIL (1)</b>		
Administradas pelo DNER		
BR 290/RS .....Trecho: Osório – Porto Alegre .....	0,030	0,016
BR 116/RJ .....Trecho: Rio de Janeiro – Além Paraíba .....	0,043	0,023
BR 116/RJ/SP .....Trecho: Rio de Janeiro – São Paulo.....	0,035	0,018
BR 040/RJ/MG.....Trecho: Rio de Janeiro – Juiz de Fora.....	0,050	0,026
<b>Média</b>	0,039	0,021
Administradas pelos Estados		
<b>Paraná (Rodovias Federais delegadas ao Estado) (3)</b>		
Lote 1 – 245,1 Km – 3 praças.....	0,019	0,010
Lote 2 – 474,1 Km – 6 praças.....	0,018	0,009
Lote 3 – 387, 1 Km – 5 praças.....	0,019	0,010
Lote 4 – 305,0 Km – 4 praças.....	0,0017	0,009
Lote 5 – 487,5 Km – 7 praças.....	0,020	0,011
Lote 6 – 141,0 Km – 1 praça.....	0,018	0,009
<b>Média</b>	0,019	0,010
<b>Rio Grande do Sul (Rodovias Federais delegadas ao Estado) (4).....</b>		
Polo Pelotas – 551,5 Km – ainda sem pedágio.....		
Polo Metropolitano – 460,0 Km – 5 praças.....	0,016	0,008
Polo Caxias do Sul – 173,7 Km – 4 praças.....	0,034	0,018
Polo Vacaria – 132,66 Km – 3 praças.....	0,034	0,018
Polo Gramado – 132,0 Km – ainda sem pedágio.....		
Polo Carazinho – 211,4 Km – 4 praças.....	0,028	0,015
Polo Santa Maria – 256, 2 Km – ainda sem pedágio.....		
Polo Santa Cruz do Sul – 177,58 km – 3 praças.....	0,025	0,013
Polo Lageado – 301, 9 Km – 5 praças.....	0,030	0,016
<b>Média</b>	0,028	0,015
<b>São Paulo (Rodovias Estaduais – DERSA-DER/SP)</b>		
Rodovias – pista simples.....	0,032	0,017
Rodovias – pista dupla (multivias).....	0,044	0,023
Rodovias – pistas duplas em Sistemas.....	0,052	0,027
<b>Rio de Janeiro (Rodovias Estaduais)</b>		
Via Lagos (dias úteis).....	0,028	0,015
Via Lagos (fim de semana).....	0,047	0,025
<b>INTERNACIONAIS (2)</b>		
EUA.....(Média de 48 rodovias com pedágio).....	0,051	0,027
Franca (Média geral das rodovias com pedágio).....	0,152	0,080
Espanha.....	0,150	0,079
Itália.....	0,093	0,049
Portugal.....	0,070	0,037
Argentina.....	0,034	0,018
Chile Acesso Sul a Concepción.....	0,057	0,030
África do Sul.....	0,065	0,034
Colômbia .....Carretera Bugá – Tuluá.....	0,190	0,100
Hungria Via Expressa MI/Ms.....	0,057	0,030
China.....Via ExpressaGuangzhou – Shenzhen.....	0,095	0,050
Japão.....	0,302	0,159
Malásia Via Expressa Norte – Sul .....	0,057	0,030
México.....Carretera Ciudad de México – Toluca.....	0,418	0,220
México Autopista Ciudad de México – Acapulco.....	0,146	0,077
Puerto Rico Las América Toll Road.....	0,044	0,023
Puerto Rico.....De Diego Toll Roac.....	0,074	0,039

OBS.: Fontes:

(1) Diretoria de Concessões do DNER

(2) EUA – Toll Rate Suvey – Fev./1998: Internacional Bridge, Tunnel and Turnpike Association. Demais países – Private Financing of Toll Roads – RMC Discussion Paper Series 117 (Banco Mundial) – 1996, exceção sendo os valores referentes à



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



- França e a Autopsia Cidade de México – Acapulco que foram obtidos de consultores internacionais.
- (3) as tarifas de pedágio nas rodovias delegadas ao Paraná são unilateralmente reduzidas pelo Governo do Estado;
  - (4) não considerada a redução unilateral das tarifas de pedágio no Rio Grande do Sul;
  - (5) Mais subsídio do governo.

A observação inicial a ser feita é que, se se pretende traçar algum paralelo entre as tarifas praticadas, não se pode, de fato, tomar em consideração os valores unitários vigentes nas praças de pedágio senão o valor quilométrico do pedágio em cada concessão. Este é definido pelo somatório dos valores cobrados em cada praça dividido pela quilometragem da via posta sob pedagiamento. No caso de praças onde se pratica a cobrança unidirecional, deve-se levar em conta, para contagem da quilometragem, trajeto que inclua ida e volta no trecho. Tal cuidado é importante pois a existência de poucas praças de pedágio pode levar a que o valor unitário seja elevado, dando a impressão de que a tarifa praticada nessas circunstâncias é maior do que outras, o que só se pode saber, de fato, se inserida no cálculo a variável “distância explorada”.

De acordo com o quadro acima, os valores quilométricos praticados no país são inferiores aos praticados internacionalmente (pelos menos aos dos exemplos colhidos). Os dados apresentados são usados tanto pelo DNER como pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias para dar prova da modicidade das tarifas em vigor no país. Outro parâmetro para comparação é o dado fornecido pelo Banco Mundial segundo o qual a maioria das tarifas de pedágio situa-se no intervalo de \$0,03 a 0,08 por quilômetro, ou seja, R\$ 0,057 a 0,152 por quilômetro. Já se disse aqui que essas comparações são, no mínimo, pretensiosas, pois tomam objetos e situações diversos, especialmente se incluídas experiências no exterior. Nestas, ao contrário do que tem se verificado no país, as rodovias submetidas a pedágio têm sua construção ou duplicação arcadas pelo ente público que explora a via ou pelo concessionário, por meio de sistemas como o BOT (build - operate - transfer). Decorre daí que os custos relativos a investimentos são muito mais significativos, indo refletir-se nas tarifas. No caso mexicano, por exemplo, as tarifas quilométricas elevadas tiveram como uma das razões o perfil do projeto de concessão, que envolvia não somente a conservação rodoviária mas a própria construção de auto-estradas em prazo relativamente curto. Em alguns desses países, observa-se ainda a existência de uma política de subsídios cruzados (a cobrança de pedágio em determinadas estradas sustenta a construção ou a melhoria de outras) onde se cobra pedágio para a manutenção de uma ampla rede de rodovias de alto padrão (Japão, por exemplo) - o que ocorre muito timidamente em algumas situações no Brasil -, onerando a tarifa paga pelo usuário. Há, por fim, contextos em que o valor do pedágio não é fixado com o intuito de gerar o menor ônus possível para o usuário e sim de garantir um uso ótimo da rodovia, livrando-a da ocorrência de congestionamentos, ou ainda de desestimular o modal rodoviário, criando



condições para migração do transporte para as alternativas ferroviária e hidroviária, situações também estranhas ao país. Portanto, essa diferença de valores verificada na tabela em favor das concessões nacionais é demasiado suspeita para que se faça afirmações taxativas como as do DNER e da ABCR. É preciso, em resumo, que se ponha na balança também o que se está a oferecer, o que se pretende da concessão, para só aí tentar estabelecer uma confrontação. A par do que já foi dito, cumpre assinalar que a tarifa quilométrica (e seus “insumos”) pode não ser um parâmetro definitivo para comparações. Se a relacionarmos com a renda *per capita* de cada país, teremos um resultado bastante diverso e, certamente, desfavorável ao Brasil. Segundo estudo realizado pela Trevisan Consultores, no caso paulista, o “valor adotado por quilômetro é extremamente elevado quando comparado com a renda *per capita*”. Continua: “considerando-se o valor de US\$ 4,3 mil *per capita* relativo a 1995, a relação pedágio/PIB *per capita* para o caso brasileiro ficaria em 9,2. Este número é ainda bastante superior aos dos demais países, mesmo considerando, conservadoramente, que os respectivos valores *per capita* não aumentaram após 1992.”. Essa observação é importante na medida em que a exploração da concessão não é serviço ou produto que possa ser transacionado internacionalmente. Seu valor só faz sentido se relativizado, ou seja, comparado a outros preços de serviço e produtos internos, para que se tenha uma idéia de seu impacto sobre a economia. Seria diferente, por exemplo, se se estivesse falando da maioria dos produtos industriais e agrícolas. Comparativamente, uma caneta produzida no Brasil poderia ser considerada cara se similares internacionais pudessem ser vendidas no mercado interno a preços mais competitivos.

Diante dessas considerações, resta claro que esta Subcomissão não pode definir, genericamente, se os preços praticados nos pedágios brasileiros são caros ou não, apesar de fatores adicionais como os multiplicadores adotados para os veículos de carga ou a renda interna apontarem para a primeira alternativa. Há questões complexas a se levar em conta. O principal, todavia, é que estudos preliminares (independentes, preferencialmente) possam caracterizar a existência inequívoca de benefícios para os usuários da via posta sob concessão. Enfim, uma constatação é certa: a grande maioria dos usuários das rodovias tende a achar excessivo os valores de pedágio pois partiram de uma situação em que a utilização da via era gratuita. Se não se demonstrar com transparência e retidão que a tarifa praticada é compatível com os serviços oferecidos, esse sentimento continuará a existir.



### 5.5 cobrança diferenciada por veículo

A cobrança de valores diferentes de pedágio conforme o número de eixos dos veículos é prática generalizada no país. Somente no polo Gramado, no Rio Grande do Sul, adota-se uma tarifa única, em virtude da característica eminentemente turística dos trechos postos sob concessão. Na RJ-124, concessão explorada pela Via Lagos, embora se adote cobrança diferenciada por número de eixos também prevalece o critério de cobrança diferenciada em função do dia da semana (nos finais de semana a tarifa é mais elevada). Os multiplicadores aplicados sobre a tarifa básica (derivada da melhor proposta ou definida pelo poder concedente, conforme o caso), em razão do número de eixos de cada categoria de veículos, são os das tabelas abaixo:

#### Multiplicadores nas concessões federais

veículos	eixos	multiplicadores
Automóvel, caminhonete e furgão (rodagem simples)	2	1,000
Caminhão leve, ônibus, caminhão trator e furgão	2	2,000
Caminhão trator, caminhão trator c/semi-reboque, ônibus	3	1,500
Caminhão c/reboque, caminhão trator c/semi-reboque	4	4,000
Caminhão c/reboque, caminhão trator c/semi-reboque	5	5,000
Caminhão c/reboque, caminhão trator c/semi-reboque	6	6,000
Automóvel ou caminhonete com semi-reboque	3	1,500
Automóvel ou caminhonete com reboque	4	2,000
Motocicleta, motoneta e bicicleta a motor	2	0,500 (**)

(\*\*) Motocicleta: NovaDutra não cobra.

#### Multiplicadores nas concessões estaduais

veículos	eixos	multiplicadores					
		ES	PR	RS	RJ	SC	SP
Automóvel, caminhonete e furgão (rodagem simples)	2	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Caminhão leve, ônibus, caminhão trator e furgão	2	1,50	2,00	1,66	2,00	1,66	2,00
Caminhão trator, caminhão trator c/semi-reboque, ônibus	3	1,90	3,00	2,50	3,00	3,33	3,00
Caminhão c/reboque, caminhão trator c/semi-reboque	4	2,30	4,00	3,33	4,00	3,66	4,00
Caminhão c/reboque, caminhão trator c/semi-reboque	5	2,70	5,00	4,16	5,00	4,00	5,00
Caminhão c/reboque, caminhão trator c/semi-reboque	6	3,10	6,00	5,00	6,00	5,00	6,00
Automóvel ou caminhonete com semi-reboque	3	1,50	3,00	1,50	3,00	1,66	1,50
Automóvel ou caminhonete com reboque	4	1,90	4,00	2,00	4,00	1,66	2,00
Motocicleta, motoneta e bicicleta a motor	2	0,50	0,50	isent	0,50	0,37	isent

(\*) Brita Rodovias S/A possui tarifa única. Tabela não aplicável.

Antes de se passar à análise desse critério adotado em todas as concessões do país, cumpre dizer que ele é uma de várias opções possíveis para a cobrança diferenciada de pedágio. Há casos no exterior em que prevalecem como critério o peso do veículo ou sua quantidade de rodas. Ainda, países que adotam cobrança diferenciada por tipo de



veículo, desconsiderando fatores como o número de eixos (por exemplo, três categorias – automóveis, ônibus e caminhões). Há os que tomam como parâmetro a capacidade de ocupação para fixar diferentes tarifas (os ônibus pagariam relativamente bem menos para estimular o transporte coletivo). A par desses modelos, que levam em conta alguma característica dos veículos que fazem uso da via, costuma-se implantar outros que tem relação com a capacidade da estrada. Assim, como no caso da concessão da RJ-124, pode-se estabelecer cobrança diferenciada (a maior) em dias ou horários cujo movimento de veículos é considerado excessivo ou, ainda, em áreas onde permanentemente a demanda por espaço viário é mais elevada.

Em geral, procura-se relacionar a cobrança diferenciada de tarifa de pedágio a critérios econômicos que tenham por base exigências impostas sobre a construção, conservação ou operação da rodovia. É o caso da adoção de critérios como o pagamento diferenciado pelo número de eixos ou por horários ou áreas com trânsito excessivo. No primeiro, exige-se pagamento maior de veículos pesados por estes degradarem mais fortemente a via e ocuparem mais espaço de rodagem. No segundo, exige-se pagamento diferenciado de todos os veículos por forçarem a construção de infra-estrutura ou a prestação de serviços em padrões superdimensionados. Ao lado dos critérios econômicos, subsistem, eventualmente, objetivos sociais, lato sensu. É quando se pratica diferença mínima no valor da tarifa de pedágio entre veículos de passeio e veículos de carga, por exemplo. Ou quando se dá regalias a veículos de transporte coletivo. Nessas situações, os custos que a circulação desses veículos impõem sobre a exploração da via são colocados em segundo plano em favor de uma orientação de política pública que extrapola aquele contexto. Como nos dois casos citados, ela pode ter como norte o estímulo ao transporte de carga, fazendo com que veículos de particulares subsidiem essa modalidade, ou o estímulo ao transporte coletivo, contemplando segmentos populacionais menos favorecidos e a economia de combustíveis.

Vai-se aos multiplicadores adotados pelo DNER. Em primeiro lugar não parece inadequado, de fato, utilizar-se a quantidade de eixos como elemento variável para a fixação de valores distintos de pedágio. A preocupação reside em se tais multiplicadores espelham as reais exigências impostas pelos veículos sobre a exploração da via.

De acordo com o explicações presentes em nota técnica distribuída pelo DNER a esta Subcomissão, a tabela de multiplicadores do órgão, adotada em várias concessões estaduais, foi construída a partir de dois critérios: (i) os benefícios esperados por tipo de veículo em função das melhorias previstas e (ii) o impacto sobre a rodovia de cada tipo de veículo. O primeiro critério toma em conta quanto cada tipo de veículo irá economizar se



passar a rodar em rodovia com pavimento com rugosidade média de 3mm/m, supondo que antes transitava por pavimento com rugosidade média de 7mm/m. Trata-se de modelo já comentado na parte inicial deste relatório. Segundo a simulação realizada com os níveis indicados de rugosidade, o ganho operacional proporcionado a um ônibus seria quase duas vezes superior ao proporcionado a um automóvel. Tomando ainda o ganho gerado para o automóvel, um caminhão leve teria benefícios exatamente duas vezes maiores; um caminhão com três eixos, benefícios três vezes maiores; um caminhão com quatro eixos, três vezes e meia e, finalmente, um caminhão com cinco eixos, benefícios quatro vezes maiores. Tais dados são levados a um gráfico concebido pelo DNER para definição dos multiplicadores. Agora, o segundo critério, o impacto sobre a rodovia. Conforme o estudo do DNER, de três ordens são as solicitações dos veículos sobre as estradas: (i) solicitações fixas, relacionadas à própria existência do fluxo, independentemente do tipo de veículo – é o caso da necessidade de se sinalizar a via, de se fazer obras de drenagem e outros aspectos de engenharia viária não relacionados às categorias de veículos; (ii) solicitações relativas ao espaço ocupado pelos veículos na via – o número de faixas de trânsito e, portanto, a largura da plataforma envolvendo a terraplenagem e o pavimento dependeriam do volume de tráfego e do espaço ocupado por cada veículo na estrada, tanto maior quanto for seu número de eixos; (iii) solicitações decorrentes do peso próprio e da capacidade de transporte – em virtude dessas é que se dimensiona a espessura e se define o tipo de pavimento, assim como a periodicidade dos serviços para sua restauração e conservação. Tomadas essas três espécies de solicitações, o DNER atribuiu um peso a cada uma delas, conforme avaliação de sua contribuição para formação do custo da rodovia. Assim, foi definido que a primeira espécie de solicitação representa 30% dos custos; a segunda, 30%; e a terceira 40%. Para se chegar a um resultado que represente o quanto cada categoria de veículo, em função do número de eixos, solicita da rodovia mais do que solicita o automóvel (tomado como parâmetro), a autarquia empregou fatores encontrados em manuais de engenharia, aplicando-os a solicitação correspondente, conforme tabela abaixo:

Veículo	Utilização da rodovia – solicitações fixas	Espaço ocupado	Solicitações sobre o pavimento	total	Relação automóvel = 1	Multiplicadores do DNER
Automóvel	1 x 0,3	1 x 0,3	0,00 x 0,4	0,6	1	1
Camioneta	1 x 0,3	1 x 0,3	0,01 x 0,4	0,6	1	1
Ônibus interurbano	1 x 0,3	2 x 0,3	0,5 x 0,4	1,1	1,8	2
Caminhão leve	1 x 0,3	2 x 0,3	0,4 x 0,4	1,1	1,8	2
Caminhão médio	1 x 0,3	3 x 0,3	1,8 x 0,4	1,9	3,2	2



Caminhão pesado 3 eixos	1 x 0,3	3 x 0,3	2,5 x 0,4	2,2	3,7	3
Caminhão pesado 4 eixos	1 x 0,3	4 x 0,3	4,0 x 0,4	3,1	5,2	4
Semi-reboque 5 eixos	1 x 0,3	4 x 0,3	5,0 x 0,4	3,5	5,8	5

De acordo com essa tabela do DNER, a penúltima coluna reflete o quanto cada veículo exige mais da rodovia do que um automóvel, traduzindo-se nos custos. impostos ao projeto. O projeto considerado pelo órgão, no caso, é uma duplicação rodoviária.

De posse dessas duas avaliações (os benefícios auferidos e as solicitações impostas ao projeto viário – partindo-se do automóvel como marco inicial), o DNER elaborou gráfico onde, comparando os resultados obtidos, determinou a linha de evolução dos multiplicadores

Esta Subcomissão julga necessário fazer algumas observações a respeito da definição desses multiplicadores. A solicitação “espaço ocupado” – que influencia a elevação dos multiplicadores, já que são maiores os pesos atribuídos a veículos com maior número de eixos (segunda coluna) – parece não fazer muito sentido quando não estão previstas na concessão obras relativas a aumento de capacidade, o que acontece em boa parte dos casos. No caso de concessões que contêm obras dessa natureza, o peso que se atribuiu a essa solicitação (30% dos custos) parece excessivo, já que as duplicações, na maioria das vezes, são pontuais. Ainda que se argumente que um veículo com maior extensão contribua mais para o congestionamento da via e, por conseguinte, exerça maior influência na decisão de se ampliar a capacidade da estrada, a solicitação “espaço ocupado” só poderia entrar no cálculo dos multiplicadores se no programa de exploração da rodovia estivesse previsto, de fato, obras de monta que a levassem em consideração. Não é isso o que se observa, todavia. Outro fato estranho na construção dos multiplicadores é a utilização das solicitações fixas. Ora, os multiplicadores devem expressar somente o custo adicional imposto por cada categoria de veículo em função de seu número de eixos. Não há por que se levar em conta os custos (solicitações) fixos na construção dos multiplicadores pois eles independem do tipo de veículo que utilizará a via. Custos adicionais, aqui, só podem derivar do espaço ocupado pelo veículo (solicitação que, já se viu, é descabida na maioria das concessões brasileiras) e das solicitações impostas sobre o pavimento, que não merecem contestação. Tem-se, por fim, que da tabela de construção de multiplicadores apresentada há pouco, na maioria das vezes, só se deveria considerar a terceira coluna, relativa às solicitações sobre o pavimento. Teríamos, portanto, a seguinte nova tabela:



Veículo	Solicitações sobre o pavimento	total	Relação automóvel = 1	Novos multiplicadores
Automóvel	0,00 x 1	0	impossível	Impossível
Camioneta	0,01 x 1	0,01	“	“
Ônibus interurbano	0,5 x 1	0,5	“	“
Caminhão leve	0,4 x 1	0,4	“	“
Caminhão médio	1,8 x 1	1,8	“	“
Caminhão pesado 3 eixos	2,5 x 1	2,5	“	“
Caminhão pesado 4 eixos	4 x 1	4	“	“
Semi-reboque – 5 eixos	5 x 1	5	“	“

Necessário repetir que o custo adicional representa o que se vai gastar a mais na exploração da concessão em virtude da existência de características diferenciadas de determinados veículos (maior capacidade de carga). Observando-se a tabela acima, logo se vê que o modelo adotado pelo DNER é inválido, pois não é verdadeira a hipótese de que, se apenas caminhões passassem por uma rodovia explorada mediante concessão, o custo adicional imposto à concessão seria infinitamente superior ao custo de exploração da rodovia se por ali só passassem automóveis.

Para se chegar a uma real avaliação dos custos adicionais impostos pelas diferentes categorias de veículos, julga esta Subcomissão ser necessário que se delimite primeiro qual o valor hipotético de uma tarifa básica que ressarcia todos os custos envolvidos na exploração da concessão, considerando que só automóveis utilizassem a rodovia (os custos que permitem a utilização da via pelos automóveis são considerados custos básicos). Essa tarifa básica seria formada, portanto, pela divisão dos custos básicos (custos que levem em conta a utilização da via apenas por automóveis) pelo resultado da multiplicação do volume médio diário de veículos – VMD pelo tempo da concessão (em dias). Em seguida, deve-se definir o valor hipotético de uma tarifa adicional, capaz de ressarcir os custos adicionais impostos sobre a exploração da concessão por cada categoria de veículo com tamanho ou capacidade de carga superior ao do automóvel. Tal tarifa seria formada pela divisão dos custos adicionais (custos extras impostos pela aceitação da circulação de veículos maiores e mais pesados – reforço do leito pavimentado, por exemplo) pelo resultado da multiplicação do volume médio diário de veículos de outras categorias (não se conta os automóveis) pelo tempo da concessão. Tendo-se em mãos a tarifa básica e a tarifa adicional chega-se aos valores dos multiplicadores. O multiplicador referente a cada categoria de veículo (por nº de eixos) será o resultado da divisão do somatório da tarifa básica e da tarifa adicional (influenciada pelo custo adicional, que é



diferente para cada tipo de veículo) pela tarifa básica. A equação final pode ser expressa da seguinte forma:

$$M = (C_b/VMD \times T) + (C_a/VMD' \times T)/(C_b/VMD \times T) \text{ onde:}$$

M – multiplicador por categoria (nº de eixos)

C<sub>b</sub> – custo básico, expresso em R\$ (custo total de exploração da concessão considerando apenas o tráfego de automóveis)

C<sub>a</sub> – custo adicional, expresso em R\$ (custo extra imposto à exploração da concessão pelas solicitações específicas de cada categoria de veículo – exceto o automóvel)

VMD – volume médio diário de tráfego nas praças de pedágio (considerando todos os veículos)

VMD' – volume médio diário de tráfego de outros veículos nas praças de pedágio, que não o automóvel

T – tempo da concessão, em dias.

Cabe destacar que, conhecido o resultado dessa equação, pode-se acrescentar o critério de “*benefícios auferidos*” para a definição final dos multiplicadores, conforme vem fazendo o DNER.

O resultado desse novo modelo - a redução dos multiplicadores, certamente - de certa forma já é defendido por vários segmentos, inclusive pelo poder concedente, em certos casos. Em reunião promovida por esta Subcomissão, representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda apresentaram documento no qual sugerem a redução do número de categorias de veículos, entre outras sugestões para a formulação de um novo modelo de exploração. O Secretário de Transportes do Estado de São Paulo (que adota os multiplicadores do DNER)), por sua vez, fez a seguinte declaração em reunião da Comissão de Viação e Transporte no início deste ano: “viagens feitas ao exterior pela nossa equipe técnica e por mim mesmo mostraram que no exterior esses multiplicadores não crescem indefinidamente. Já havíamos discutido que ali havia um dos nossos possíveis enganos, uma das nossas possíveis falhas”.

Não pretende esta Subcomissão, em resumo, conceder privilégios ao transporte de carga mas tão somente defender que se lhe dê tratamento correspondente aos encargos adicionais que o mesmo provoca para a exploração da concessão. É um critério econômico justo.



### 5.6 modelo de reajustamento e revisão

O reajustamento da tarifa de pedágio é uma exigência em qualquer economia onde o valor da moeda não apresenta grande estabilidade. Não se pode imaginar que o particular venha a se interessar pela exploração de uma concessão rodoviária, diante de uma economia como a brasileira, sem que lhe seja garantido um mecanismo que assegure o real valor da receita auferida ao longo do tempo de exploração. A revisão da tarifa também é um instrumento necessário na medida em que necessidades ou condições extraordinárias podem surgir ao longo do prazo de exploração da concessão, influenciando nos custos ou nas receitas. A tarifa, nesse caso, precisa ser adequada à nova realidade, seja por intermédio de sua redução seja de seu aumento, mantendo-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Em relação ao reajustamento, a maioria dos contratos de concessão prevê uma fórmula, chamada “fórmula paramétrica”, pelo meio da qual se chega ao índice de reajuste a ser aplicado a cada ano sobre a tarifa praticada. A exceção é o Estado de São Paulo, que previu o IGPM como índice para reajustamento da tarifa. As fórmulas paramétricas têm a vantagem, sobre um índice específico, de melhor espelhar o comportamento dos componentes que mais influenciam na formação dos custos da exploração da concessão. A questão está em se escolher de forma correta que componentes farão parte da fórmula e que peso se atribuirá a cada um deles. A União e o Estado do Rio de Janeiro escolheram componentes iguais para fazer parte da fórmula paramétrica (terraplenagem, pavimentação, obras de artes especiais e consultoria) e adotaram os mesmos índices para medir a variação de seus preços ao longo do ano (índices específicos da Fundação Getúlio Vargas). Divergiram apenas na atribuição de pesos aos componentes. Enquanto o Rio de Janeiro considerou que a terraplenagem corresponde a 15% dos principais custos para a formação da tarifa básica e a pavimentação 20%, a União avaliou tais impactos em 20% e 16%, respectivamente. O Rio Grande do Sul e o Paraná adotaram fórmulas paramétricas idênticas. Elas tomam como componentes a variação dos preços de terraplenagem, de pavimentação, de obras-de-arte especiais e de consultoria, acrescentando a variação do índice geral de preços ao mercado – IGPM e do índice nacional de custo da construção – INCC. A participação considerada para cada um desses componentes da fórmula é, respectivamente, de 10%, 20%, 20%, 30%, 10% e 10%.

Acerca dessas fórmulas, parece importante dizer que levam em consideração parâmetros insuficientes para que se conheça, com a maior exatidão possível, a evolução dos custos que interferem na exploração da concessão. Com efeito, a terraplenagem, a pavimentação, as obras-de-arte e os serviços de consultoria são parte de um conjunto de



componentes que determina o custo total de exploração da concessão. De acordo com documento encaminhado pelo DNER a esta Subcomissão os itens de custo citados representariam, em média, cerca de 55% dos custos totais envolvidos na exploração da concessão. Além deles há custos ligados a obrigações tributárias, a atividades operacionais (como a manutenção de equipamentos, equipes de apoio e veículos) à remuneração do capital etc. Tal situação, a limitação de componentes presentes nas fórmulas paramétricas, pode levar a distorções na evolução do valor da tarifa básica, a maior ou a menor, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Conveniente assinalar, além disso, que a variação de preço dos itens de custo tomados em consideração nas fórmulas paramétricas sofre influência direta da política das próprias empresas que, por meio de consórcio, controlam as concessionárias, já que a maioria delas atua no ramo da construção de grandes obras, inclusive rodoviárias. Conferindo-se peso excessivo aos itens de custo já mencionados, dá-se margem a que os próprios controladores das concessões tenham grande participação na definição do índice de reajustamento da tarifa, o que soa inoportuno. Outro aspecto a ser comentado é o peso conferido ao item “*serviços de consultoria*”. Na fórmula adotada para o reajuste da tarifa praticada na rodovia Porto Alegre-Osório, o índice referente ao componente em questão chega a representar 68% do índice de reajuste a ser apurado. Não se estaria supervalorizando essa função?

Diante do que foi dito, cabe destacar, por fim, os índices de reajuste aplicados às tarifas praticadas no âmbito federal (índices que não divergiram muito dos adotados nos Estados em virtude da semelhança das fórmulas paramétricas). As informações são do DNER (% - sobre tarifa inicial prevista no contrato ou acrescida por revisões):

#### PONTE

reajustes	Tarifa básica atual	%	Tarifa básica arredondada
Ago/96	1,199	39,5	1,20
Ago/97	1,3041	43,2	1,30
Ago/98	1,3525	48,5	1,40

#### NOVADUTRA

Reajustes	Tarifa básica atual	%	Tarifa básica arredondada
Ago/96	2,859	19,67	2,86
Ago/97	3,336	24,69	3,15 e 3,30
Ago/98	3,453	29,06	3,50



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### CONCER

Reajustes	Tarifa básica atual	%	Tarifa básica arredondada
Ago/96	2,38	24,60	2,38
Ago/97	2,879	31,16	2,60 e 2,90
Ago/98	2,996	36,46	3,00

### CRT

Reajustes	Tarifa básica atual	%	Tarifa básica arredondada
Set/96	2,770/1,939	12,601	2,77/1,90
Set/97	2,983/2,088	16,970	3,00/2,10
Set/98	3,051/2,135	19,670	3,10/2,10

Obs. Nas praças PA1 e PA2 cobra-se 70% da tarifa cobrada na praça PNI

### CONCEPA

Reajustes	Tarifa básica atual	%	Tarifa básica arredondada
Out/97	2,09/1,04	44,61	2,00/1,00
Nov/98	2,28/1,14	44,13	2,25/1,10

Obs. Os preços diferem por praça de pedágio

Os reajustes praticados, conforme gráficos apresentados pelo DNER no seu relatório anual de acompanhamento das concessões (1998) demonstram que os índices de reajuste, em média, têm ficado um pouco acima dos medidos através do IGP-DI (Fundação Getúlio Vargas), os quais são os seguintes: 1995 – 15%; 1996 – 9%; 1997 – 7%; 1998 – 2%; 1999 – 15,59% (até novembro). O IGP-DI é um indicador mais conveniente para se tentar estabelecer uma base de comparação com os reajustes concedidos às concessionárias pois leva em consideração, no seu cálculo, o índice de preços praticados no atacado (60%), o índice de preços praticados ao consumidor (30%) e o índice de preços da construção civil (10%). É uma cesta de índices que se aproxima mais do perfil dos custos das concessionárias do que o IGPM, empregado pelo Estado de São Paulo. Diante dos dados, vê-se que os reajustes concedidos, embora apresentem na média progressividade maior do que o índice inflacionário tomado como parâmetro (muito possivelmente efeito da restrição dos componentes da fórmula paramétrica) não são os grandes responsáveis pela elevação das tarifas (considerados não apenas os reajustes) em padrões muito superiores aos medidos pelo IGP-DI, conforme gráficos antes mencionados. Na verdade, é o mecanismo das revisões que vem elevando sobremaneira os valores das tarifas básicas



Passa-se, então, às revisões. As revisões, cuja previsão contratual já foi aqui defendida, estão se constituindo, de fato, em instrumento rotineiro de elevação das tarifas. A princípio, a revisão deveria ser um mecanismo neutro, a ser empregado parcimoniosamente quando comprometido o equilíbrio econômico-financeiro ajustado para o contrato, em virtude da imposição de novos encargos por força legal (elevação de tributos, p.e), da ocorrência de fatos de força maior (uma enchente que provoca o desabamento de pontes), de aumento importante no ganho de receitas alternativas pela concessionária (previsão restrita a alguns contratos), de alteração unilateral do contrato (caso do desconto determinado pelo governo paranaense), de modificações substanciais no preço dos principais insumos ou da necessidade de se modificar encargos previstos no programa de exploração rodoviário. Ocorre, no entanto, que as revisões têm sido comuns neste breve espaço de tempo que separa o início das concessões do ano de 1999. Tome-se como exemplo o programa federal, do qual esta Subcomissão dispõe de mais informações. De acordo com dados do DNER, foram as seguintes as revisões já realizadas no valor da tarifa básica praticada pelas concessionárias de rodovias federais:

PONTE – tarifa básica inicial – R\$ 0,78

Revisão 1 – agosto de 1996 – R\$ 0,86 (acréscimo de 10,38%) – atraso na data do início do pedagiamento/recurso na justiça;

Revisão 2 – agosto de 1997 – 0,91 (acréscimo de 5,72%) – melhorias na segurança de trânsito, sistemas rádio e Tele Ponte, sensores efeito doppler, grade ilha Mocanjê, painéis mensagem variável;

Revisão 3 – em análise – ampliação do período de vigência da CPMF e mediana móvel.

NOVADUTRA – tarifa básica inicial – R\$ 2,39

Revisão 1 - agosto de 1997 – R\$ 2,67 (acréscimo de 11,97%) – acréscimo e antecipação de serviços: passarelas, barreiras rígidas e defensas metálicas.

CONCER – tarifa básica inicial – R\$ 1,91

Revisão 1 – agosto de 1997 – R\$ 2,195 (acréscimo de 14,93%) – desativação do posto P4.

CRT – tarifa básica inicial – R\$ 2,460

Revisão 1 – setembro de 1997 – R\$ 2,549 (acréscimo de 3,65%) – investimentos em trabalhos iniciais a maior;

Revisão 2 – em análise – revisão da tarifa básica de pedágio.



CONCEPA – tarifa básica inicial – R\$ 0,01/Km

Revisão 1 – outubro de 1997 – R\$ 0,0193/Km (acréscimo de 93,33%) – aumento de capacidade e segurança de trânsito;

Revisão 2 – novembro de 1998 – R\$ 0,0211/Km (acréscimo de 9,46%) – ampliação da largura da plataforma da rodovia e aumento do número de cabines de pedágio

Os números acima demonstram que as elevações de tarifa não foram nada desprezíveis em virtude da aprovação de revisões. No caso da Porto Alegre-Osório (CONCEPA), uma revisão chegou a provocar um acréscimo de 93% no valor da tarifa, possivelmente em razão da demora da efetivação da concessão, conquanto o motivo exposto seja outro.

Tendo sido a maioria das revisões motivada por novos encargos incluídos nos programas de exploração da rodovia, surge a esta Subcomissão as dúvidas: teriam os PERs sido elaborados sem o devido cuidado, subestimando obras e serviços necessários nas rodovias? Considerando a hipótese contrária, não se estaria admitindo, às custas da elevação da tarifa, obras e serviços desnecessários para o usuário?

Embora as perguntas fiquem em aberto, parece conveniente estabelecer-se algum limite à adoção desse instrumento. As revisões motivadas por questões de força maior (elevação de tributos, catástrofe, medida unilateral, distorção no preço dos insumos) podem acontecer a qualquer tempo. As revisões motivadas por alteração nos encargos dos programas de exploração rodoviária devem acontecer muito controladamente, denotando a necessidade de tais programas serem estudados à exaustão antes de virem a ser colocados em prática, para que não se tenha a impressão, como agora ocorre, de que apresentam inconsistências. Uma sugestão de controle sobre as revisões foi apresentada a esta Subcomissão por representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda: tolerar-se-ia revisões desde que obedecido um intervalo mínimo entre elas – dois anos para a primeira e quatro anos para as próximas. É o mínimo que se pode esperar para que os PERs não caiam em descrédito.

Cumprе destacar, por derradeiro, que nenhuma revisão tencionou reduzir o valor das tarifas, no intuito de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Para que isso ocorresse, seria preciso que o poder concedente tivesse maior conhecimento acerca do comportamento das empresas. O próprio DNER destacou em seu relatório de acompanhamento das concessões (nº 5) que *“é necessário estabelecer mecanismos de controle sobre o tráfego efetivo nas rodovias concedidas (e, por consequência sobre a arrecadação) que possibilitem confirmar as informações prestadas pelas*



*concessionárias” e que “é necessário proceder a uma verificação dos registros contábeis/financeiros das concessionárias, de preferência através da contratação de auditores independentes”.* Tudo leva a crer que o órgão não tem podido avaliar, com a devida segurança, se está ou não mantido o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, ficando sujeito aos dados apresentados pelas empresas. Situação semelhante parece haver no âmbito das concessões estaduais. Ou seja, a fiscalização sobre os dados das concessões tem que ser intensificado, se possível com auditorias regulares, a fim de que não parem dúvidas como as colocadas aqui.

### 5.7 Isenções

Todos os contratos de concessão contemplam cláusula relativa a isenções de pagamento, onde se discrimina que tipo de veículos não estarão sujeitos ao pagamento de pedágio. Em São Paulo, as isenções alcançaram veículos de propriedade do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/SP, da Polícia Militar Rodoviária, de atendimento público de emergência quando em serviço (ambulâncias, corpo de bombeiros), de forças militares quando em instrução ou manobra e, por fim, oficiais (desde que credenciados pelo DER e pela concessionária). Nos contratos celebrados pela União, prevê-se isenção de pagamento para veículos de propriedade do DNER e da Polícia Rodoviária Federal, assim como para outros veículos oficiais (desde que credenciados pelas partes). O Rio Grande do Sul concedeu isenção aos mesmos veículos beneficiados em São Paulo, acrescentando a eles as motocicletas e os ciclomotores. O Rio de Janeiro adota o modelo de isenções aplicado no plano federal. O Paraná segue a mesma orientação dos demais Estados, não incluindo entre os veículos isentos motocicletas e ciclomotores.

Em verdade, parece a esta Subcomissão que as isenções previstas nos contratos estão adequadamente dimensionadas. Cada isenção adicional representa elevação do custo da tarifa, ônus que terá que ser arcado por todos os demais usuários da rodovia. Quanto mais se reduz o número de pagantes, maior será o preço de pedágio destes cobrado, criando-se um clima de insegurança para a exploração da concessão, já que dois fatos podem ocorrer: o aumento do tráfego de veículos aos quais se concedeu isenção, desgastando a via de forma não prevista, e a redução do fluxo de usuários pagantes, os quais podem se sentir estimulados a usar estradas alternativas em razão da tarifa que se lhes foi imposta. Um caso especial que deve ser examinado é a submissão ao pagamento de pedágio de veículos que compõem o trânsito local, urbano. Essa situação tem ocorrido, por vezes, face à localização inadequada de praças de pedágio e, mais importante, à utilização imprópria de via de expressão federal ou estadual como via para deslocamento



local, ocasionada pela precariedade da malha viária urbana ou municipal. Tal problema só pode ser sanado se os futuros programas de exploração rodoviária previrem a construção de pequenos segmentos alternativos para atender às necessidades locais mais significativas e se houver a possibilidade da concessão de descontos no pagamento por força de utilização continuada do serviço oferecido pela concessionária. Esta Subcomissão crê, no entanto, que tal questão será solucionada se os programas de concessão contemplem, conforme recomendação aqui já exposta, somente rodovias de grande capacidade, de maior expressão.

## 6 Programas de Exploração de Rodovias

Os programas de exploração de rodovias são peças essenciais ao desenvolvimento das concessões rodoviárias. Devem ser apresentados aos licitantes contendo informações expostas da forma mais exaustiva e completa possível, a fim de evitar interpretações por parte dos concorrentes que poderiam conduzir à apresentação de proposta incompatível com as reais necessidades da concessão. Os PERs indicam todas as ações que devem ser desenvolvidas ao longo do prazo de exploração da via, definindo como e quando fazê-las. Tais ações, em regra, são ligadas a aspectos de engenharia e a aspectos operacionais. Estas, podem ser distribuídas entre ações voltadas para a prestação de serviços aos usuários e ações voltadas para a arrecadação das receitas: compreendem a conservação da rodovia (conjunto de operações rotineiras, tais como limpeza, reparo de pequenos defeitos na via, em equipamentos e instalações), sinalização, componentes elétricos e eletrônicos de controle de operação, sistemas de comunicação, de socorro mecânico e médico e de controle operacional, arrecadação de pedágio, controle de peso dos veículos e do gerenciamento de trânsito. Aquelas, as ações ligadas à engenharia, podem ser distribuídas entre ações dirigidas à recuperação da rodovia (restabelecimento das condições originais de pavimento, obras de arte, drenagem, aterros e instalações), à manutenção da rodovia (conjunto de atividades cíclicas para prolongar a vida útil da via e das instalações) e à monitoração da rodovia (acompanhamento e avaliação das intervenções de caráter corretiva e preventivo). Os melhoramentos da rodovia podem estar vinculados tanto a aspectos operacionais (aprimoramento do controle gerencial) quanto a aspectos de engenharia (aumento de capacidade).

A adequação dos programas de exploração – federais e estaduais - é aspecto cuja análise ultrapassa as possibilidades desta Subcomissão, dada a extensão dos dados existentes e a incapacidade de se verificar *in loco* a necessidade das ações propostas. Como já se disse, aqui, todavia, as várias revisões tarifárias provocadas por alteração nos



programas de exploração constituem indicador de que os programas talvez tivessem que ser melhor desenvolvidos (observar, a propósito, análise das licitações federais pelo TCU).

O acompanhamento dos programas de exploração é tarefa indispensável do poder concedente. Deste acompanhamento é que se poderá tirar conclusões acerca do cumprimento das metas fixadas para a concessão, especialmente no que diz respeito ao cronograma fixado e aos parâmetros de qualidade estabelecidos.

Apesar desta Subcomissão ter solicitado relatórios de acompanhamento das concessões ao Governo Federal e aos Estados de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Paraná e do Rio de Janeiro, apenas o primeiro encaminhou documentação de forma mais sistematizada e coerente com as finalidades de uma relatório de acompanhamento. O Estado do Rio de Janeiro enviou relatórios de acompanhamento preparados pela própria concessionária, onde se discrimina as atividades realizadas, o fluxo de veículos e os fluxos de caixa. Paraná e Rio Grande do Sul encaminharam relatórios nos quais estão contidas informações de natureza quantitativa (nº de veículos, arrecadação, totais de custos e investimentos, acidentes de trânsito), sem nenhuma abordagem crítica. O Estado de São Paulo enviou uma série de relatórios de vistoria técnica, relativas a cada concessão, onde são apontados problemas existentes na exploração das rodovias. Não há, entretanto, uma avaliação global do comportamento das concessionárias, em termos qualitativos. O DNER, conforme já expresse acima, foi o único a apresentar relatório de acompanhamento onde estão expressos dados que permitem tecer uma avaliação crítica das concessões, em termos de atendimento aos objetivos traçados nos PERs. O DNER emprega em seus relatórios os seguintes índices de desempenho:

**IQ** – índice de qualidade da rodovia – média dos três índices a seguir:

**IC** – índice de condição da rodovia – leva em conta parâmetros que refletem as condições de pavimento, encostas, sinalização, dispositivos de controle, atendimento ao usuário, drenagem, obras de arte especiais, dispositivos de segurança, operação da rodovia e equipamentos;

**IP** – índice de qualidade do pavimento – obtido através da comparação dos parâmetros de qualidade existentes com os parâmetros de qualidade exigidos (irregularidade, trincamento etc) – índice apresentado pela concessionária;

**IS** – índice do nível de serviço da rodovia – comparação entre o nível de serviço atual de segmentos da rodovia com o nível de serviço mínimo aceitável.



**ICP** – índice de capacidade – média aritmética dos seguintes índices:

IR – índice de aplicação de recursos – relação entre os recursos efetivamente aplicados e os previstos;

IAT – índice de atendimento – relação entre a quantidade de itens do cronograma atendidos em relação ao previsto – índice apresentado pela concessionária.

Embora tais índices dêem uma razoável noção do cumprimento das metas estabelecidas nos PERs, entende essa Subcomissão que seria mais conveniente apresentar-se um relatório mais circunstanciado, que envolvesse o exame da concessão nos seguintes aspectos previstos em contrato:

- a) regularidade – a prestação dos serviços nas condições estabelecidas no programa de exploração da rodovia, no contrato e nas normas técnicas aplicáveis;
- b) continuidade – a manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços;
- c) eficiência – a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da concessão;
- d) conforto – a manutenção dos sistemas de rodagem, de sinalização, de informações, de comunicações e de cobrança de pedágio em níveis que assegurem a comodidade dos usuários da rodovia;
- e) segurança – a operação, nos níveis exigidos no PER, dos sistemas referidos acima, de modo a que sejam mantidos, em níveis satisfatórios, os riscos de acidentes, compreendendo, também, os serviços gratuitos de atendimento médico de primeiros socorros e os serviços gratuitos de atendimento mecânico emergencial;
- f) fluidez do tráfego – as boas condições de fluidez do trânsito, alcançada pelo correto gerenciamento dos sistemas referidos na letra d acima, propiciando que os usuários alcancem seus destinos de acordo com suas programações de tempo, sem congestionamentos, inclusive nas praças de pedágio e nos postos de pesagem;
- g) atualidade – modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e expansão do serviço, na medida das necessidades dos usuários da rodovia;
- h) generalidade – universalidade da prestação dos serviços, isto é, serviços iguais para todos, sem discriminação;
- i) cortesia na prestação dos serviços – tratamento adequado aos usuários das rodovias;
- j) modicidade da tarifa – a justa correlação entre os encargos da concessionária e a retribuição dos usuários da rodovia, expressa no valor inicial da tarifa básica (consideradas revisões e reajustes).



Voltando aos índices utilizados pelo DNER, cabe assinalar que a autarquia considera o percentual de 80% como o índice mínimo aceitável. No acompanhamento das concessões federais, relativo ao ano de 1998, foram os seguintes os índices conferidos às concessionárias

CONCESSIONÁRIA	IQ	ICP
NOVADUTRA	Média de 80%	Média de 100%
PONTE	Média de 81%	Média de 82%
CONCER	Média de 55%	Média de 61%
CRT	Média de 83%	Média de 75%
CONCEPA	Média de 69%	Média de 75%

No relatório de acompanhamento relativo ao primeiro trimestre de 1999 foram apresentados apenas os índices IC, IP e IAT, conforme tabela a seguir:

CONCESSIONÁRIA	IC	IP	IAT
PONTE	-	81,2%	69,8%
NOVADUTRA	74,7%	65,9%	75,5%
CONCER	56,4%	68,7%	50,9%
CRT	89,7%	87,1%	43,9%
CONCEPA	71,1%	78,3%	74,4%

No relatório de acompanhamento relativo ao segundo trimestre de 1999, o DNER voltou a apresentar os índices IQ e ICP (acumulado), no entanto, expressos graficamente, o que dificulta a apreensão de seu real valor. Os índices são aproximados, portanto:

CONCESSIONÁRIA	IQ	ICP
NOVADUTRA	70%	80%
PONTE	80%	78%
CONCER	65%	80%
CRT	88%	90%
CONCEPA	75%	82%

Nota-se que todas as concessionárias, em pelo menos dois dos levantamentos expostos, apresentaram índices abaixo do admissível. As explicações do DNER para o fenômeno são, basicamente, as seguintes: (i) as concessionárias encontram-se ainda na fase de recuperação da rodovia, o que prejudicaria a obtenção de índices de qualidade satisfatórios e (ii) estaria ocorrendo retardo nos investimentos em razão da dificuldade de



obtenção de financiamentos, prejudicando índices relativos ao cumprimento dos cronogramas.

O fato é que os índices tomados pelo DNER para avaliar o andamento das concessões, embora expressem situações por vezes preocupantes, não são parâmetro para a imposição de sanções por descumprimento ao contrato ou ao programa de exploração da rodovia. Assim, apesar da imprensa haver noticiado com grande destaque em meados desse ano os citados índices, colocando em pauta a questão das punições, as concessionárias não poderiam sofrer sanções com base nesses parâmetros, empregados internamente pelo DNER para uma avaliação global das concessões.

O que se deve tomar em consideração para o exercício efetivo da fiscalização – inclusive imposição de sanções – são os prazos fixados nos programas de exploração ou nos contratos para cumprimento das obras e serviços e as especificações relativas a cada obra ou serviço previstos nos PERs. Obviamente, em função dos índices adotados pelo DNER derivarem da análise do andamento das obras e serviços particulares previstos nos programas de exploração, é muito natural que várias metas e determinações ali contidas estejam sendo desrespeitadas. Não foi encaminhada a esta Subcomissão, no entanto, cópia de qualquer notificação enviada às concessionárias federais concernente ao descumprimento de prescrições contidas nos PERs, exceção feita à sanção administrativa de “advertência” imposta a cada uma das concessionárias por retardo na apresentação dos relatórios periódicos (cujo padrão está definido desde 1997) de prestação de contas e/ou atraso no recolhimento das verbas de fiscalização. O Estado de São Paulo apresentou cópias a esta Subcomissão de uma série de notificações para fins de defesa prévia impostas às concessionárias, todas datadas deste ano. O Rio Grande do Sul encaminhou cópia de notificações de ocorrência onde estão apontadas várias falhas nos serviços prestados pelas concessionárias. Não se pôde concluir, todavia, se foram aplicadas sanções ou se os defeitos foram sanados tempestivamente.

Embora quase todas os contratos de concessão prevejam a existência de comissão tripartite, onde estão incluídos representantes dos usuários, para acompanhar e colaborar na fiscalização, tem-se notícia de que somente o Estado de São Paulo tomou providências nesse sentido.

Poder-se-ia dizer, em resumo, que parece haver um acompanhamento muito pouco sistemático das concessões. Os relatórios apresentados são incompletos e, em geral, acrílicos. Também não se costuma lhes dar publicidade, com exceção dos relatórios produzidos pelo DNER, que se acham à disposição na Internet. A fiscalização, em geral,



parece estar se comportando de maneira bastante tolerante, com prejuízo para os usuários. Não recebeu esta Subcomissão a comprovação da aplicação de multa a qualquer das concessionárias, com o respectivo comprovante de recolhimento.

## 7 Natureza do Pedágio

Desde há muito vem causando polêmica a natureza jurídica do pedágio: seria taxa ou preço público? A Constituição Federal de 1988, bem como suas predecessoras, não é conclusiva acerca da matéria, deixando margem a que eminentes juristas defendam uma ou outra posição. O Art.150, V, estabelece:

*“Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

.....  
.....  
*V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;”*

Segundo uma corrente de raciocínio, se o pedágio está incluso na ressalva do art. 150, V, é porque ele tem feição tributária. Não faria sentido, nesse caso, ressaltar-se ali o pedágio se ele fosse preço público. Nessa hipótese, sua natureza não seria tributária e a ressalva constitucional perderia toda a razoabilidade. Em resumo: não poderia constituir exceção ao regime tributário algo que não é tributo, mas preço.

Outros há, no entanto, entre os quais o douto Hely Lopes Meirelles, que defendem ser a inclusão de referência ao pedágio nas limitações constitucionais ao poder de tributar mero erro de técnica dos constituintes. Alega-se que o direito positivo brasileiro, à exceção da lei que criou o já extinto Selo-Pedágio, sempre tratou o pedágio como preço público, não se constringendo com o equívoco em que incorreram os legisladores constituintes.

Argumentos poderiam ser expostos, aqui, à exaustão, de lado a lado. Procurou esta Subcomissão, todavia, encontrar manifestação da Corte Suprema sobre o assunto, única capaz de suplantar interpretações particulares, gerando efeitos concretos sobre os programas de estabelecimento de pedágio.



O Supremo Tribunal Federal deparou-se com a questão da natureza jurídica do pedágio quando, em 1992, o Partido Socialista Brasileiro ingressou naquela Corte com uma ação direta de inconstitucionalidade relativa ao Decreto nº 34.417/92, do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu e autorizou a cobrança de pedágio em rodovia estadual. Foi alegada, na oportunidade, afronta aos princípios da legalidade e da anterioridade. Segundo o Ministro Ilmar Galvão, relator da matéria, o deslinde da controvérsia posta nos autos – saber se o pedágio pode ou não ser instituído por decreto – está condicionado à indagação sobre a natureza jurídica desse instituto. Se tributo, o pedágio não poderia ser instituído sem previsão em lei. Se tarifa, nenhum óbice existiria, de ordem constitucional, para que sua cobrança fosse regulada por intermédio de ato do Chefe do Poder Executivo local. Extraíu-se algumas passagens do voto, apresentadas a seguir, para mostrar o entendimento do relator acerca do assunto:

*“Com efeito, se o pedágio há de ser exigido tão-somente de quem usa a estrada, pode ser visto até como imposto residual, incidente sobre o fato de trafegar-se pelas estradas públicas, mas não como taxa, já que inexigível de quem, conquanto proprietário ou usuário de veículo automotor, não utilize a rodovia.”*

*“Assim sendo, parece fora de dúvida que se está diante de preço público, ou tarifa, seja, de retribuições facultativas da aquisição de bens ou da utilização de serviços, transferidos ou prestados pela Administração Pública ou por seus delegados ou mesmo por particulares, a quem os adquira ou os utilize voluntariamente.”*

Citando Hely Lopes Meirelles: *“Todo serviço público ou de utilidade pública não essencial à comunidade, mas de interesse de determinadas pessoas ou de certos grupos, deve ser remunerado por tarifa, para que os encargos de sua remuneração onerem, unicamente, aqueles que efetivamente os utilizem (por ato espontâneo de vontade).”*

*“Por isso mesmo que de tributo não se trata, mas sim de tarifa. Não pode ser exigido, indiscriminadamente, pela utilização de todas as estradas, mas tão-somente em relação a estradas que apresentem condições especiais de tráfego (via expressa de alta velocidade e segurança), seja bloqueada e ofereça possibilidade de alternativa para o usuário, embora em condições menos vantajosas.”*



*“Como preço público não está o pedágio sujeito aos requisitos constitucionais que disciplinam os tributos, podendo ser cobrado, na forma e no quantum fixado por decreto de quem utiliza espontaneamente o bem ou serviço tarifado.”*

O posicionamento do Ministro Ilmar Galvão, acima expresso, foi acolhido por unanimidade pelo Tribunal Pleno, em julgamento datado de novembro de 1992, resultando no indeferimento da medida cautelar proposta pelo PSB. Tal decisão aponta para a caracterização do pedágio como tarifa.

No ano passado, todavia, ao relatar matéria vinculada ao extinto Selo-Pedágio, que guardava certas peculiaridades capazes de o diferenciar bastante dos modelos hoje adotados, o Ministro Carlos Velloso, manifestou-se no sentido de que não apenas aquela forma de pedágio mas qualquer outra seria espécie tributária, taxa, portanto. Voltou ao argumento de que não faria sentido a Constituição Federal tratar a matéria como uma ressalva das limitações à tributação se se estivesse lidando com preço público, que tem caráter contratual, assim incluído no regime de direito privado. Esse pensamento expresso pelo relator, embora de se notar, não constituiu ponto de análise do Pleno, posto que a apenas a conceituação do Selo-Pedágio estava em questão. Assim, embora ao final tenha se considerado taxa o Selo-Pedágio, isso não prejudica o entendimento emanado da decisão de 1992, há pouco exposta.

Como se percebe, a matéria não é pacífica nem na doutrina nem na jurisprudência e seria temerário a esta Comissão firmar posição jurídica em tema de natureza tão complexa, que ainda será definido nas instâncias próprias. Cumpre-nos apenas registrar as divergências e consignar que trata-se, evidentemente, de mais um problema que a *questão pedágio* enfrenta em nosso país.

## **8 Cobrança do ISSQN**

### **8.1 Irregularidades**

A cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, tributo municipal previsto na Constituição, na forma de um dos itens componentes do valor final das tarifas de pedágio praticadas no âmbito do programa federal de concessões de rodovias, foi um dos mais lamentáveis episódios que ocorreram desde a instituição do novo modelo de exploração rodoviária. Conquanto não houvesse ainda sido contemplado, o pedagiamento, como um dos serviços sujeitos à referida tributação, o que somente seria possível por



intermédio de disposição contida em lei complementar federal, o DNER autorizou a cobrança do imposto, incluindo-o na tarifa, e definiu uma série de obras, originalmente não previstas nos Programas de Exploração Rodoviária, onde deveriam ser gastos os recursos arrecadados, sem consulta às municipalidades, embora fossem estas as legítimas beneficiárias da cobrança do tributo e as únicas capazes de definir o destino das verbas amealhadas. Diante do fato, o Deputado Federal Sérgio Miranda entrou com Representação junto ao Tribunal de Contas da União, alegando a ilegalidade da cobrança. Tendo procedido à análise da matéria, o TCU decidiu pela absoluta irregularidade da cobrança do ISSQN no caso em foco, determinando a sua interrupção. Eis algumas observações do Tribunal, inclusive a decisão proferida:

*a. "As empresas concessionárias que operam as rodovias integrantes da Primeira Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias cobram sob o título de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN uma parcela correspondente a 5% do valor da tarifa de pedágio, porém, esses valores não estão sendo recolhidos aos cofres públicos.*

*Conforme o que consta dos autos, o recolhimento do tributo não é possível por falta de Lei que o autorize. O art. 150, inciso I, da Constituição Federal estabelece o princípio da legalidade para os tributos, não sendo permitido 'exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça'. A Lei Complementar nº 56/87, que regula o ISSQN, não inclui o serviço prestado pelas concessionárias de serviço público entre os fatos geradores do tributo. Sobre o assunto já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, cuja orientação jurisprudencial afirma que a lista de fatos geradores estabelecidos na lei define os serviços tributáveis em caráter taxativo.*

*A não incidência do tributo sobre esse serviço estaria também baseada nas disposições constitucionais que vedam a uma esfera de poder cobrar tributos de outra. O ISSQN é um tributo municipal enquanto o serviço concedido é de competência da União. Desse modo, a não incidência do tributo sobre o pedágio é questão já definida e sobre a qual já estão concordes o próprio DNER e as concessionárias."*

*b. "Verifico ... que o próprio DNER, desde o início da tramitação dos procedimentos licitatórios, já se apercebera da inexistência de suporte legal para a exigência do tributo. A ulterior autorização para a inclusão do ISS no edital e no contrato, e, ainda, a sua posterior cobrança, foi intencional e deliberada, configurando, a meu ver, atos de gestão de natureza gravíssima, constitutivos de afronta dolosa e literal a vários dispositivos e princípios*



*constitucionais e legais, sobretudo ao da legalidade, consagrado no art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988.” (Ministro Walton Alencar, relator)*

*c. “A situação descoberta em virtude da representação que ora acolho causa perplexidades, no sentido da absoluta impossibilidade de devolução aos contribuintes dos valores correspondentes à cobrança do tributo ilegal. Causou-me, também, espécie, que os valores gigantescos, correspondentes à cobrança do ISS, no percentual de cinco por cento, de todos os valores das tarifas, foram apropriados pelas concessionárias e não repassados para o Tesouro, em todo o período da cobrança ilegal, já há quase quatro anos”.*

*Decisão. “O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:*

*8.1. conhecer da presente Representação para considerá-la procedente;*

*8.2. com fundamento no art. 71, IX, da CF de 1988, no art. 45 da Lei nº 8.443/92, e no art. 195 do Regimento Interno do TCU, bem como em vista da ausência de previsão legal para a cobrança do ISSQN sobre pedágios, em evidente afronta ao princípio da legalidade, inscritos no art. 150, I, da irretroatividade, art. 150, III, "a", assinar o prazo de 15 dias, a contar da ciência, para que o Diretor-Geral do DNER adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistentes nas seguintes medidas:*

*8.2.1. interrupção imediata da cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza sobre o pedágio dos trechos rodoviários explorados mediante concessão;*

*8.2.2. alteração dos contratos de concessão que prevejam a cobrança de tal tributo; e*

*8.2.3. suspensão da utilização dos recursos provenientes da cobrança indevida em obras ou quaisquer outras finalidades, até ulterior deliberação deste Tribunal.*

*8.3. determinar ao DNER que promova o levantamento das seguintes informações, apresentando-as ao Tribunal no prazo de 30 dias, a contar da ciência:*

*8.3.1. demonstrativo dos valores arrecadados mensalmente, a título de cobrança de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, discriminados por trecho rodoviário e praça de pedágio;*

*8.3.2. relação completa das obras executadas e dos recursos nelas gastos provenientes do tributo ilegal, especificando o valor total de cada obra, o percentual já realizado, a localização de cada uma delas e as razões de sua classificação como não incluídas no contrato de concessão;*



8.3.3. *demonstrativo do destino dado aos valores irregularmente arrecadados, indicando, para cada empresa, se os valores estão depositados em juízo, se estão corretamente provisionados, qual o montante já utilizado em obras autorizadas pelo DNER, se os recursos estão aplicados no mercado financeiro e quais os rendimentos auferidos, além de outras informações que contribuam para individualizar a situação de cada concessionária em relação ao tributo;*

8.3.4. *relação das datas estipuladas contratualmente para reajustamento da tarifa básica de pedágio de cada trecho rodoviário, informando quais os percentuais de reajuste já concedidos para cada concessionário até o presente momento.*

8.4. *com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, determinar a audiência dos srs. Maurício Hasenclever Borges, Maciste Granha de Mello Filho, Paulo César Lima, Otávio Tavares, Chiucki Yuzuki, Lívio Rodrigues de Assis, Dirceu César Façanha, José Gilvan Pires de Sá e Rômulo Fontenelle Morbach, para que, no prazo de 15 dias, a contar da ciência, apresentem justificativas explicando a razão de, mesmo tendo ciência da ilegalidade da cobrança do ISSQN sobre o pedágio dos trechos rodoviários objeto de concessão, não terem adotado as providências necessárias para fazer cessar a ilegalidade e, ainda, autorizado a realização de obras e serviços com esses valores indevidamente arrecadados.*

8.5. *com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, determinar a audiência dos sr. Genésio Bernardino de Souza, para que, no prazo de 15 dias, a contar da ciência, apresente justificativas de, mesmo tendo ciência da ilegalidade da cobrança do ISSQN sobre o pedágio dos trechos rodoviários objeto de concessão, não ter adotado providências para fazer cessar a ilegalidade;*

8.6. *remeter cópia do Relatório, Voto, bem como da presente Decisão ao interessado;*

8.7. *remeter cópia do presente processo ao Ministério Público Federal, a fim e que seja verificada a conveniência e oportunidade de impetrar-se ação civil pública, em defesa dos interesses dos contribuintes eventualmente lesados pela cobrança indevida do imposto sobre serviços.”*

Após essa decisão do TCU, de julho de 1999, o DNER ainda recorreu ao Tribunal, tentando defender a correção da cobrança do imposto e do comportamento do órgão. O TCU, todavia, manteve sua posição e, por ordem do Ministro dos Transportes, os valores de pedágio, em agosto, tiveram uma redução de 5%, equivalente ao expurgo da parcela referente ao ISSQN. A questão, todavia, não se esgotou, já que as concessionárias



havia iniciado um programa de obras a ser sustentado pela arrecadação do imposto e não se mostravam dispostas a conduzi-lo com base na arrecadação de pedágio. Até o momento, não houve decisão judicial a respeito, sendo que o valor do ISSQN voltou a ser cobrado em muitos casos por força de medida liminar.

Registre-se que a Câmara dos Deputados aprovou, em 07.12.1999, o Projeto de Lei Complementar n.º 149/97, já aprovado no Senado, que inclui a exploração da utilização de rodovia dentre os serviços tributados pelo ISSQN. A medida, agora, vai à sanção presidencial.

### 8.2 volume de arrecadação

Segundo dados fornecidos pelo DNER, as concessionárias arrecadaram, até o mês de julho de 1999, a título de cobrança do ISSQN, R\$ 49.678.146,41.

Eis o volume de arrecadação por concessionária:

- a) PONTE – R\$ 4.364.508,83
- b) NOVADUTRA – R\$ 31.533.192,75
- c) CONCER – R\$ 7.565.548,00
- d) CRT – R\$ 3.527.043,30
- e) CONCEPA – R\$ 2.687.853,53

Eis o volume previsto de recursos dos programas de obras executados com recursos do ISSQN:

- a) PONTE – R\$ 5.299.000,00
- b) NOVADUTRA R\$ 25.547.000,00
- c) CONCER – R\$ 5.213.000,00
- d) CRT – R\$ 1.328.000,00
- e) CONCEPA – R\$ 2.444.000,00

Eis o volume de recursos empregados em obras já concluídas e em obras em execução:

- a) PONTE – R\$ 1.863.000,00 (executados); R\$ 2.902.000,00 (em execução)
- b) NOVADUTRA R\$ 10.885.000,00 (executados); R\$ 14.662.000,00 (em execução)
- c) CONCER – R\$ 2.492.000,00 (executados); R\$ 2.721.000,00 (em execução)



- d) CRT – R\$ 122.000,00 (executados); R\$ 1.130.000,00 (em execução)
- e) CONCEPA – R\$ 901.000,00 (executados); R\$ 1.543.000,00 (em execução).

Observando-se a relação das obras financiadas pela arrecadação do ISSQN, apresentada a esta Subcomissão pelo DNER, nota-se que em três casos – NOVADUTRA, CRT e CONCEPA - os volumes arrecadados superam até mesmo os valores previstos nos programas de obras. Em todas as situações, o volume arrecadado supera o volume de recursos empregado em obras já concluídas. Em apenas um caso, o da PONTE, a extensão de recursos já aplicados e de recursos que poderiam estar comprometidos em razão de obras já em execução supera o volume arrecadado.

Tem-se, assim, que é grande a reserva de recursos em poder das concessionárias, após a suspensão da cobrança do ISSQN. Não há que se falar na impossibilidade da execução da maioria das obras previstas, uma vez que, como se viu, apenas no caso da PONTE poderia haver problemas no cumprimento do programa de obras com base nos recursos já arrecadados. As demais concessionárias, com o que já foi recolhido, têm amplas condições de levar adiante as obras em execução, assim como de iniciar as que foram previstas nos programas, mas para as quais ainda não foram destinadas verbas. Necessário se faz, até, adicionar obras aos programas das concessionárias NOVADUTRA, CRT e CONCEPA, cuja magnitude está incompatível com as quantias já recolhidas.

A continuidade das obras financiadas com recursos gerados pela arrecadação do ISSQN depende, claro, da orientação judicial que se vier dar ao caso. Embora seja difícil imaginar-se uma devolução das importâncias arrecadadas para os usuários, pode ser que se determine alguma solução que não contemple o prosseguimento das obras definidas pelo DNER., sendo o caso, aí, de se definir como resolver a situação das obras pendentes.

## 9 Projetos de lei sobre pedágio

Eis as proposições em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre alguma matéria relativa a pedágio:

- a) PL 3.925/97 – Dep. Arlindo Chinaglia – dispõe sobre a vedação à cobrança de pedágio dos veículos registrados no município onde localizam-se postos de pedágio;
- b) PL 1.310/99 – Dep. Wagner Salustiano – isenta os condutores estudantes do pagamento de pedágio nas rodovias federais;



CÂMARA DOS DEPUTADOS



- c) PL 78/99 – Dep. Enio Bacci – isenta do pagamento de pedágio, em todo o território nacional, os caminhões que trafegam das 24 até às 5h;
- d) PL 559/99 – Dep. Fernando Zuppo – isenta os aposentados do pagamento de pedágio nas rodovias federais;
- e) PLS 419/99 – Senador Lauro Campos – concede isenção de pagamento de pedágio para caminhões e táxis;
- f) PLS100/99 – Senadora Emília Fernandes – concede isenção de pagamento de pedágio em rodovias federais para veículos adaptados para motoristas portadores de deficiência física;
- g) PLC 149-B/97 – Dep. Alexandre Cardoso – inclui a exploração da utilização de rodovia entre os serviços sobre os quais pode incidir o ISSQN;

OBS – A matéria foi aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados em 07.12.1999. Vai à sanção presidencial.

- h) PL 4.470/98 – Dep. Cunha Bueno – limita o valor do pedágio cobrado dos veículos automotores de carga, utilitários e coletivos de passageiros ao dobro do valor cobrado dos automóveis;
- i) PL 1.177 – Dep. Luís Eduardo – dispõe sobre critérios para a fixação do valor da tarifa de pedágio no caso de transporte rodoviário de carga;
- j) PL 954/99 – Dep. Luiz Ribeiro – fixa em cem quilômetros a distância mínima entre as praças de pedágio de uma mesma rodovia;
- k) PL 1.421/99 – Dep. Carlos Santana – dispõe sobre os princípios e diretrizes para a cobrança de pedágio nas rodovias do sistema nacional de viação;
- l) PL 1.977 – Dep. Vivaldo Barbosa – limita as concessões rodoviárias àquelas nas quais a rodovia tenha sido integralmente construída pelo particular.



## 10- CONCLUSÃO

Este tópico pretende relacionar, de forma bastante resumida, as conclusões e recomendações mais importantes contidas no presente relatório. Maiores detalhes podem ser encontrados seguindo-se a indicação referencial de páginas.

- 1 Embora a cobrança de pedágio seja alternativa de financiamento em ascensão no plano internacional, comparativamente, o programa de concessões brasileiro está hipertrofiado. Externamente, as rodovias com pedágio alcançam cerca de 2% da malha pavimentada. No Brasil, almeja-se um percentual de 12% (20);
- 2 O princípio de que se deve garantir aos usuários benefícios superiores aos dispêndios impostos pela cobrança de pedágio não é capaz de ser constatado, muitas vezes, na prática (20);
- 3 O preço do pedágio no Brasil é mais caro do que no exterior, contrariando a argumentação do DNER e das concessionárias. A comparação que muitas vezes é feita, é imprópria, pois desconsidera outros fatores, como, por exemplo, o fato de que a maioria das concessões nos outros países pressupõe a construção da rodovia, enquanto, no Brasil, este fato não tem ocorrido, ficando a cargo das concessionárias tão somente a recuperação e manutenção das estradas (61);
- 4 Os reajustes das tarifas de pedágio têm ficado, em média, acima da inflação medida pelo IGP-DI (70);
- 5 A cobrança de pedágio em rodovia de pista simples e a implantação de praça de pedágio fora do eixo pactuado nas concessões são ilegais, contrariando a experiência externa e a própria lógica da implantação dessa alternativa de financiamento (46);
- 6 As metas e objetivos traçados para os programas de exploração devem ter o aval de usuários a fim de que se assegure sustentação política e social para o projeto de exploração (55);
- 7 Há indícios de que os poderes concedentes não têm podido avaliar com segurança se o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos está sendo mantido, pois ficam sujeitos a informações prestadas pelos próprios concessionários. Recomenda-se a realização de auditorias periódicas (73);



CÂMARA DOS DEPUTADOS



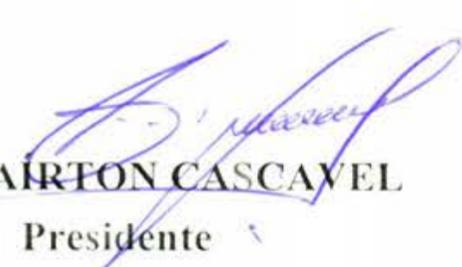
- 8 O acompanhamento dos programas de concessão, em geral, vem se dando de forma ineficiente, acrítica, com bastante tolerância por parte da fiscalização (80);
- 9 Os recursos orçamentários destinados às rodovias são ínfimos frente às necessidades do setor, constituindo problema muito mais grave do que qualquer um que esteja relacionado aos programas de concessão ou cobrança de pedágio (16);
- 10 Com a incapacidade de investimento público e o aparecimento de programas de concessão rodoviária, rodovias bem cuidadas deixaram de ser bem de uso universal, estando restritas aos segmentos mais privilegiados da sociedade (como no caso dos setores de educação e saúde) ou às regiões mais prósperas (17);
- 11 A multa por excesso de peso não pode ser considerada receita acessória das concessionárias. A fiscalização (poder de polícia) é tarefa que o Poder Público não pode delegar (53);
- 12 O assim chamado “risco de tráfego” deve ser reduzido por meio da possibilidade de se renegociar os contratos em caso de queda de movimento, propiciando, assim, o oferecimento de tarifas mais reduzidas já no início da concessão (54);
- 13 O custo de fiscalização não deve ser imputado à concessionária, onerando a concessão (58);
- 14 As comparações de valores de tarifas devem ser relativizadas, considerando-se as peculiaridades de cada concessão (51);
- 15 As revisões têm sido responsáveis pela elevação considerável das tarifas básicas iniciais, pondo em xeque a credibilidade dos programas de exploração. Deve-se limitar futuramente a aprovação de revisões motivadas por modificações nos encargos dos Programas de Exploração de Rodovias (PERs) (73);
- 16 A cobrança irregular do ISSQN já promoveu arrecadação suficiente de recursos para que se conclua as obras e serviços atrelados a essa fonte de receita (89);
- 17 Os multiplicadores adotados para definição das tarifas aplicadas aos veículos de carga são inadequados, pois superestimam o valor do custo adicional da circulação de veículos pesados nas estradas (64);

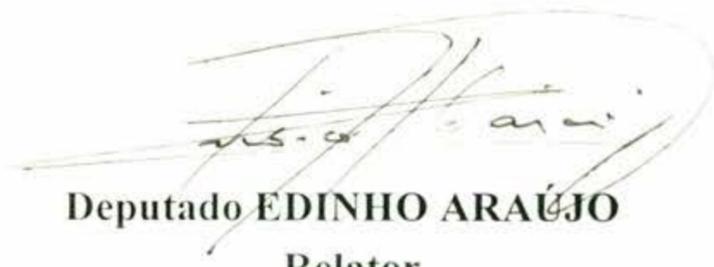


- 18 A concessão onerosa deve ser evitada pois implica em transferência injustificável do objeto da concorrência: troca-se o menor valor da tarifa (benefício para o usuário) pela maior oferta ao Estado (benefício para o Tesouro) (44);
- 19 A análise das licitações de concessão rodoviária pelos Tribunais de Contas deve ser concomitante ao desenvolvimento dos processos. Devem os Tribunais serem melhor aparelhados para exercerem um exame mais intensivo dos programas de concessões (31);
- 20 Os processos de licitação das concessões federais envolveram falhas, constatadas pelo TCU, que podem ter comprometido a concorrência e a definição da menor tarifa (31/35);
- 21 As implicações legais da cobrança de pedágio e a sua natureza ainda não são matéria pacífica no mundo jurídico, havendo indicação forte, todavia, de que se trata de tarifa (preço público). Contenciosos envolvendo o direito de ir e vir podem ocorrer (84);
- 22 O Poder Executivo Federal tem sido omissos quanto ao desenvolvimento e fiscalização dos programas de concessão das rodovias delegadas, especialmente nos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul. A alternativa que se coloca face ao desmantelamento desses programas é a denúncia dos convênios firmados, com a conseqüente retomada, pela União, do controle direto de tais rodovias.

Em razão de todo o exposto, face às informações colhidas durante os trabalhos, constantes do presente relatório, esta Comissão concluiu ser necessária a apresentação do projeto de lei em anexo para normatizar a instituição, o funcionamento e a fiscalização dos programas de concessões de rodovias, fixando parâmetros para a cobrança de pedágio em todo território nacional.

Sala da Comissão, em 8 de dezembro de 1999.

  
Deputado **AIRTON CASCAVEL**  
Presidente

  
Deputado **EDINHO ARAÚJO**  
Relator



PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_

ANEXO

1. A expressão matemática a ser empregada para a definição da proporcionalidade entre o valor da tarifa básica e os valores das tarifas aplicadas a veículos com capacidade de transporte de pessoas e coisas superior ao do automóvel é a seguinte:

$$2. M = (Cb/VMD \times T) + (Ca/VMD' \times T)/(Cb/VMD \times T)$$

M: multiplicador por categoria – número pelo qual se multiplicará o valor da tarifa básica para que seja conhecido o valor da tarifa referente à categoria específica de veículo em avaliação;

Cb: custo básico – custo total da exploração, considerando obras e serviços demandados apenas pelo trânsito de automóveis, expresso em reais;

Ca: custo adicional – custo extra imposto à exploração pelas solicitações específicas da categoria de veículo em avaliação, expresso em reais;

VMD: volume médio diário de tráfego nas praças de pedágio, considerados todos os veículos;

VMD': volume médio diário de tráfego de veículos nas praças de pedágio, exclusive os automóveis;

T: tempo da exploração, em dias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES



### ANTEPROJETO DE LEI QUE NORMATIZA A COBRANÇA DE PEDÁGIO

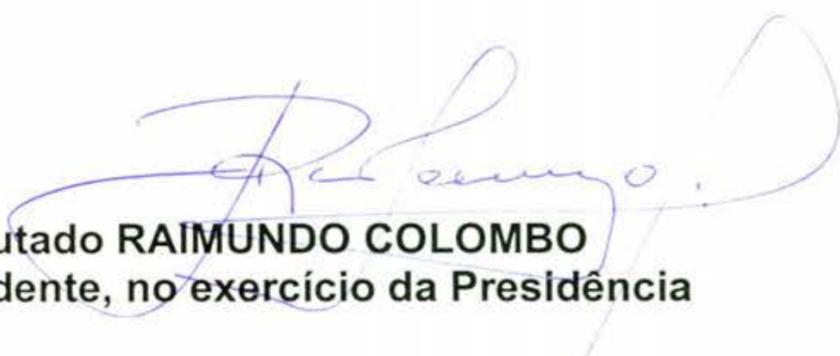
#### PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Anteprojeto de Lei que normatiza a cobrança de pedágio, apresentado pela Subcomissão Especial, "destinada a examinar o modelo de concessão de rodovias mediante a cobrança de pedágio e propor solução para as impropriedades porventura nele existentes", nos termos do relatório elaborado pelo relator Deputado Edinho Araújo.

Estiveram presentes os seguintes Deputados:

Raimundo Colombo – Vice-Presidente, no exercício da Presidência, Chico da Princesa – Vice-Presidente, Aracely de Paula, Eliseu Resende, Domiciano Cabral, Ildelfonso Cordeiro, Edinho Araújo, João Henrique, Neuton Lima, Romeu Queiroz, Sílvio Torres, Luiz Sérgio, Philemon Rodrigues, Wellington Dias, Airton Cascavel, Duílio Pisaneschi, Pedro Chaves, José Chaves, Jorge Costa, Osvaldo Reis, Basílio Villani, Paulo Feijó, João Magno, Pedro Celso, Jandira Feghali e De Velasco.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 1999

  
Deputado RAIMUNDO COLOMBO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência



**CONSTITUIÇÃO**  
**DA**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**1988**

.....  
TÍTULO IV  
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I  
DO PODER LEGISLATIVO

.....  
**Seção IX**  
**Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária**

.....  
Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....  
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

.....  
TÍTULO VI  
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I  
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

.....  
**Seção II**  
**Das Limitações do Poder de Tributar**



Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
  - II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
  - III - cobrar tributos:
    - a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
    - b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
  - IV - utilizar tributo com efeito de confisco;
  - V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;
- .....

## TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

### CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

.....

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
  - II - os direitos dos usuários;
  - III - política tarifária;
  - IV - a obrigação de manter serviço adequado.
- .....
- .....



**LEI Nº 9.277, DE 10 DE MAIO DE 1996**

AUTORIZA A UNIÃO A DELEGAR AOS  
MUNICÍPIOS, ESTADOS DA FEDERAÇÃO  
E AO DISTRITO FEDERAL A  
ADMINISTRAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE  
RODOVIAS E PORTOS FEDERAIS.

.....  
Art. 3º A delegação será formalizada mediante convênio.

§ 1º No instrumento de convênio constará cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação do Município, do Estado ou do Distrito Federal na cobrança de pedágio ou de tarifa portuária, ou de outra forma de cobrança cabível, no que não contrarie a legislação federal.

§ 2º A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso ou nos portos que lhe derem origem.  
.....  
.....



**DECRETO-LEI Nº 791, DE 27 DE AGOSTO DE 1969.**

DISPÕE SOBRE O PEDÁGIO EM  
RODOVIAS FEDERAIS E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a, nos termos do art. 20, Inciso II da Constituição, instituir cobrança de pedágio, que será devido pelos condutores de veículos automotores que utilizem vias públicas, integrantes do sistema rodoviário federal.

§ 1º Poderão ser submetidas ao pedágio:

- a) estradas bloqueadas ou rodovias expressas;
- b) pontes, viadutos, túneis ou conjunto de obras rodoviárias de grande vulto.

§ 2º Ficam isentos do pagamento de pedágio os veículos oficiais e aqueles do Corpo Diplomático.

§ 3º O Governo Federal, por intermédio dos órgãos competentes, poderá, excepcionalmente, autorizar o trânsito de semoventes em rodovias e obras rodoviárias de que trata este artigo, mediante pagamento de tarifa de pedágio e obedecidas as cautelas que a autoridade administrativa determinar.

Art. 2º A cobrança de pedágio será precedida da verificação técnico-econômica de viabilidade e rentabilidade.

.....

.....



## **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**

REGULAMENTA O ART.37, INCISO XXI,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI  
NORMAS PARA LICITAÇÕES E  
CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

---

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

#### **Seção I Dos Princípios**

---

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art.3 da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.



§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

§ 4º (VETADO)

---

## Seção II Das Definições

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art.23 desta Lei;

VI - Seguro-Garantia - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;

VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;

VIII - execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

*\* Inciso VIII com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;



b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) (VETADO)

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;



X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

XIII - imprensa oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis.

*\* Inciso XIII com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994.*

XIV - Contratante - é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual;

XV - Contratado - a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública;

XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

.....

### **Seção III**

#### **Das Obras e Serviços**

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão aos disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
  - II - projeto executivo;
  - III - execução das obras e serviços.
- .....

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;



II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art.165 da Constituição Federal, quando for o caso.

---

## CAPÍTULO II DA LICITAÇÃO

---

### **Seção II Da Habilitação**

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
  - II - qualificação técnica;
  - III - qualificação econômica-financeira;
  - IV - regularidade fiscal.
- 

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDI



IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

.....

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

.....

.....



## LEI Nº 8.987, DE 13 DE DE FEVEREIRO DE 1995

DISPÕE SOBRE O REGIME DE  
CONCESSÃO E PERMISSÃO DA  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS  
PREVISTO NO ART.175 DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

---

### CAPÍTULO IV DA POLÍTICA TARIFÁRIA

---

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

*\* § 1º com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

---

### CAPÍTULO V DA LICITAÇÃO

---

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

*\* Artigo, "caput", com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

*\* Inciso I com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;



*\* Inciso II com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

*\* Inciso III com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

*\* Inciso IV com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

*\* Inciso V com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

*\* Inciso VI com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

*\* Inciso VII com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

§ 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira.

*\* § 1º com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

§ 2º Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterà parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

*\* § 2º com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexeqüíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

*\* § 3º com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

§ 4º Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.

*\* § 4º com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

---

## CAPÍTULO VII DOS ENCARGOS DO PODER CONCEDENTE

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;



III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

.....  
.....



**LEI COMPLEMENTAR Nº 56, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1987**

DÁ NOVA REDAÇÃO À LISTA DE SERVIÇOS A QUE SE REFERE O ART.8 DO DECRETO-LEI Nº 406, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1968, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º A Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, com a redação determinada pelo Decreto-Lei nº 834, de 8 de setembro de 1969, passa a ter a redação da lista anexa a esta Lei Complementar.

Art. 2º O § 3º, do art.9, do Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, alterado pelo Decreto-Lei nº 834, de 8 de setembro de 1969, passa a ter a seguinte redação:

“§ 3º Quando os serviços a que se referem os itens 1, 4, 8, 25, 52, 88, 89, 90, 91 e 92 da lista anexa forem prestados por sociedades, estas ficarão sujeitas ao imposto na forma do § 1º, calculado em relação a cada profissional habilitado, sócio, empregado ou não, que preste serviços em nome da sociedade, embora assumindo responsabilidade pessoal, nos termos da lei aplicável.”

.....  
.....



## **LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992.**

DISPÕE SOBRE A LEI ORGÂNICA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, E DÁ  
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

---

### **TÍTULO II** **Julgamento e Fiscalização**

---

#### **CAPÍTULO II** **Fiscalização a Cargo do Tribunal**

---

##### **Seção IV** **Fiscalização de Atos e Contratos**

---

Art. 43. Ao proceder à fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal:

I - determinará as providências estabelecidas no Regimento Interno, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou for constatada, tão-somente, falta ou impropriedade de caráter formal;

II - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa.

Parágrafo único. Não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso III do art. 58 desta Lei.

---

Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

I - suspenderá a execução do ato impugnado;

II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;



III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 desta Lei.

§ 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

.....  
.....



# REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

## RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989.

APROVA O REGIMENTO INTERNO DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS.

---

### TÍTULO II DOS ÓRGÃOS DA CÂMARA

---

#### CAPÍTULO IV DAS COMISSÕES

---

#### Seção II Das Comissões Permanentes

---

#### Subseção II Das Subcomissões e Turmas

Art. 29. As Comissões Permanentes poderão constituir, dentre seus próprios componentes, sem poder decisório:

I - Subcomissões Permanentes, mediante proposta da maioria de seus membros, reservando-lhes parte das matérias do respectivo campo temático ou área de atuação;

II - Subcomissões Especiais, mediante proposta de qualquer de seus membros, para o desempenho de atividades específicas ou o trato de assuntos definidos no respectivo ato de criação.

§ 1º Nenhuma Comissão Permanente poderá contar com mais de três Subcomissões Permanentes e de duas Subcomissões Especiais em funcionamento simultâneo.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS – CeDI



§ 2º O Plenário da Comissão fixará o número de membros de cada Subcomissão, designando-os nominalmente, respeitado o princípio da representação proporcional, e definindo, ainda, as matérias reservadas às Subcomissões Permanentes e os objetivos das Subcomissões Especiais.

§ 3º No funcionamento das Subcomissões aplicar-se-ão, no que couber, as disposições deste regimento relativas ao funcionamento das Comissões Permanentes.

.....  
.....



## GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 460, DE 12 DE AGOSTO DE 1994

**O MINISTRO DOS TRANSPORTES**, no uso das atribuições que lhe compete c/ art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista as disposições do art. 10 do Decreto-lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, resolve:

Art. 1º - Considera-se também conjunto de obras rodoviárias de grande vulto, para efeito do disposto na letra "f" do § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, a rodovia ou conjunto de rodovias interligadas, que sejam pavimentadas, com extensão superior a 100 (cem) quilômetros, na classificação técnica do DNER como rodovias das classes I-A ou I-B e, simultaneamente, estejam inseridas no Sistema Arterial Principal, na Classificação Funcional do Sistema Rodoviário Nacional.

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

**RUBENS BAYMA DENYS**



## RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA TCU Nº 15/93.

APROVA O REGIMENTO INTERNO DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

O Tribunal de Contas da União, no uso da atribuição que lhe conferem os artigos 73 e 96, inciso I, alínea a, da Constituição Federal e os artigos 1º, inciso X, e 99 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992,

RESOLVE:

Art. 1º É aprovado o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cujo inteiro teor se publica a seguir.

Art. 2º Ficam revogadas a Resolução Administrativa nº 14, de 12 de dezembro de 1977, e suas alterações, bem como as demais disposições em contrário.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor em 1º de julho de 1993.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de junho de 1993.

CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA  
Presidente

LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA  
Ministro Relator

TÍTULO I  
NATUREZA, COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO

CAPÍTULO I  
NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

.....

TÍTULO IV  
JULGAMENTO E FISCALIZAÇÃO

---

CAPÍTULO II  
FISCALIZAÇÃO A CARGO DO TRIBUNAL

---

**Seção IV**  
**Fiscalização de Atos e Contratos**

---

Art. 195. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, mediante decisão preliminar, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, assinará prazo de quinze dias para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

§ 1º. No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

- I - suspenderá a execução do ato impugnado;
- II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do artigo 220 deste Regimento.

§ 2º. No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

§ 4º. Verificada a hipótese do parágrafo anterior, e se decidir sustar o contrato, o Tribunal:

- I - determinará ao responsável que, no prazo de quinze dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão;
  - II - aplicará a multa prevista no inciso II do artigo 220 deste Regimento;
  - III - comunicará o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente.
- 
-



## Tribunal de Contas da União

### PRESIDÊNCIA

RESOLUÇÃO Nº 77, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1996

Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, à vista do disposto no art. 140 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 1º de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Os procedimentos relativos ao recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do Tribunal de Contas da União, observarão as disposições previstas nesta Resolução.

### CAPÍTULO VI SOLICITAÇÕES, DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES E CONSULTAS

#### SEÇÃO II Denúncias

Art. 36. As denúncias veiculadas na imprensa, quando constatadas pela unidade técnica competente, os indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidade denunciadas, serão objeto de representação ao respectivo Relator, nos termos do art. 40 desta Resolução.

Art. 37. A comunicação de que trata o § 4º do art. 9º desta Resolução será encaminhada ao Gabinete do Relator que decidirá, atendidos os requisitos de admissibilidade, pela autuação como denúncia, quando assinada por quem esteja legitimado a denunciar, nos termos do art. 74, § 2º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. No caso de inadmissibilidade, aplica-se o disposto no § 5º do art. 9º desta Resolução, facultada ao Relator a possibilidade de determinar, por despacho, o arquivamento da denúncia, dando-se ciência ao signatário.

#### SEÇÃO III Representação

Art. 38. A representação formulada nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, será encaminhada à unidade técnica competente, à qual caberá verificar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, considerados, no caso, aqueles previstos no art. 213, caput, do Regimento Interno, bem como instruir o processo e submetê-lo ao Relator.

Art. 39. As representações formuladas pelo Ministério Público da União (art. 6º, inciso XVIII, alínea "c" da Lei Complementar nº 75/93), pelo Controle Interno (Constituição Federal - art. 74, § 1º) e pelos demais órgãos legitimados, visando o exercício da competência deste Tribunal, serão autuadas e encaminhadas à unidade técnica competente, via SEGECEX, para fins de instrução e posterior encaminhamento ao Relator de cuja lista conste o órgão ou entidade envolvido.



Ref. Ofício P-151/03 – CVT

Defiro. Desapense-se o Projeto de Lei nº 2.246/99 do Projeto de Lei nº 1.421/99, que permanecerá apensado ao PL. 3.925/97. Distribua-se o PL. 2.246/99 às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação (mérito e art. 54), Constituição e Justiça e de Redação (art. 54), sujeito à apreciação do Plenário, por se tratar de proposição de autoria de Comissão, nos termos do artigo 24, inciso II, alínea “d”, do RICD. Oficie-se à Comissão Requerente e, após, publique-se.

Em 17/10/03.

JOÃO PAULO CUNHA

Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

Câmara dos Deputados

- BOUT 1005 036091

RECEBUE  
PRIMEIRO

Of. P-151/03

Brasília, 29 de setembro de 2003

Senhor Presidente,

GABINETE DA PRESIDÊNCIA  
Em 10 / 10 / 03  
De ordem, ao Senhor Secretário-Geral,  
GILBERTO FERREIRA DE ALMEIDA  
Chefe de Secretaria

Em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 43 do Regimento Interno, solicito a Vossa Excelência desapensar o **Projeto de Lei nº 2.246/99** - de autoria desta Comissão - "que normatiza a cobrança de pedágio", do de nº 3.925/97.

Atenciosamente,

  
Deputado **ROMEU QUEIROZ**  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado JOÃO PAULO CUNHA**  
Presidente da Câmara dos Deputados

SGM/P n.º 2291/03

Brasília, 17 de outubro de 2003.

Senhor Presidente,

Em atenção ao Ofício P-151/03, solicitando a **desapensação do Projeto de Lei nº 2.246/99**, dessa Comissão, que *normatiza a cobrança de pedágio*, do **Projeto de Lei nº 3.925/97**, do Sr. Arlindo Chinaglia, que *dispõe sobre a vedação à cobrança de pedágio dos veículos registrados no município onde localizam-se postos de pedágio*, comunico-lhe que exarei despacho do seguinte teor:

*"Defiro. Desapense-se o Projeto de Lei nº 2.246/99 do Projeto de Lei nº 1.421/99, que permanecerá apensado ao PL. 3.925/97. Distribua-se o PL. 2.246/99 às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação (mérito e art. 54), Constituição e Justiça e de Redação (art. 54), sujeito à apreciação do Plenário, por se tratar de proposição de autoria de Comissão, nos termos do artigo 24, inciso II, alínea "d", do RICD. Oficie-se à Comissão Requerente e, apos, publique-se."*

Colho o ensejo para expressar a Vossa Excelência protestos de apreço.



JOÃO PAULO CUNHA

Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado **ROMEU QUEIROZ**  
Presidente da Comissão de Viação e Transportes  
N E S T A



## **E R R A T A**

(Republica-se em virtude de novo despacho do Senhor Presidente:)

ONDE SE LÊ:

**PROJETO DE LEI  
N.º 2.246, DE 1999  
(Da Comissão de Viação e Transportes)**

Normatiza a cobrança de pedágio.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 1421/1999)

LEIA-SE:

**PROJETO DE LEI  
N.º 2.246, DE 1999  
(Da Comissão de Viação e Transportes)**

Normatiza a cobrança de pedágio.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;  
DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE  
REDAÇÃO (ART. 54).)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Indefiro, por entender que a apensação obedeceu aos critérios regimentais estabelecidos nos arts. 142 e 143. Oficie-se e, após, publique-se.  
Em 01/06/2000  
PRESIDENTE

## REQUERIMENTO Nº 12000

CF 1121/99

*Solicita a desapensação, do Projeto de Lei nº 1.421/99, do Projeto de Lei nº 2.246/99.*

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Projeto de Lei nº 1.421/99, do Sr. Carlos Santana, que "dispõe sobre os princípios e diretrizes para a cobrança de pedágio nas rodovias do sistema nacional de viação e da outras providências".

A ele encontram-se apensados os Projetos de Lei nº 1.977/99 e nº 2.246/99, em razão da similitude da matéria, nos termos estatuídos pelo art. 142 do Regimento Interno. Ademais, o Projeto de Lei nº 1.421/99 foi caracterizado como principal em atenção à norma do art. 143, II, "b", segundo a qual a proposição mais antiga tem precedência sobre a mais recente.

Ocorre, Senhor Presidente, que a Comissão de Viação e Transportes, atenta à problemática que envolve a questão de cobrança de pedágios em nosso País, instalou, no dia 16 de junho do ano próximo-preterito, a Subcomissão Especial do Pedágio, destinada a estudar a instituição, normas, fiscalização e cobrança de pedágio nas rodovias federais e estaduais.

Desde a mencionada data, a referida Subcomissão desenvolveu intenso trabalho, que culminou, em 14 de dezembro de 1999, na aprovação unânime, pela Comissão de Viação e Transportes, do Anteprojeto de Lei que normatiza a cobrança de pedágio, o qual consubstancia hoje o Projeto Lei nº 2.246/99.

Considero, Senhor Presidente, que o mero atendimento à precedência da apresentação, neste caso, afigurar-se-á um desprestígio para a Comissão de Viação e Transportes, seus respectivos membros e todo o trabalho ali realizado.

Apesar das disposições regimentais constantes dos artigos 142 e 143, mas tendo em vista o empenho da Comissão de Viação e Transportes acerca do tema, realizando minucioso estudo que serviu de base para o PL 2.246/99, requeiro a Vossa Excelência que determine a sua desapensação do PL 1.421/99 e, em conseqüência, a sua distribuição para as demais Comissões pertinentes.

Sala das sessões, em 4 de abril de 2000.

Deputado EDINHO ARAÚJO  
PPS

SGM/P nº 434/00

Brasília, 01 de junho de 2000.

Senhor Deputado,

Reportando-me ao Requerimento de sua autoria, datado de 4 de abril do corrente ano, contendo solicitação referente à desapensação do Projeto de Lei nº 2.246/99, que *normatiza a cobrança de pedágio*, do Projeto de Lei nº 1.421/99, que *dispõe sobre os princípios e diretrizes para a cobrança de pedágio nas rodovias do sistema nacional de viação*, entre outras providências, informo a Vossa Excelência que, sobre o assunto, exarei o seguinte despacho:

“Indefiro, por entender que a apensação obedeceu aos critérios regimentais estabelecidos nos arts. 142 e 143. Oficie-se e, após, publique-se.”

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e distinta consideração.

  
**MICHEL TEMER**  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado **EDINHO ARAÚJO**  
Anexo IV, Gabinete 323  
N E S T A



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

Ofício P-207/99

Brasília, 15 de dezembro de 1999

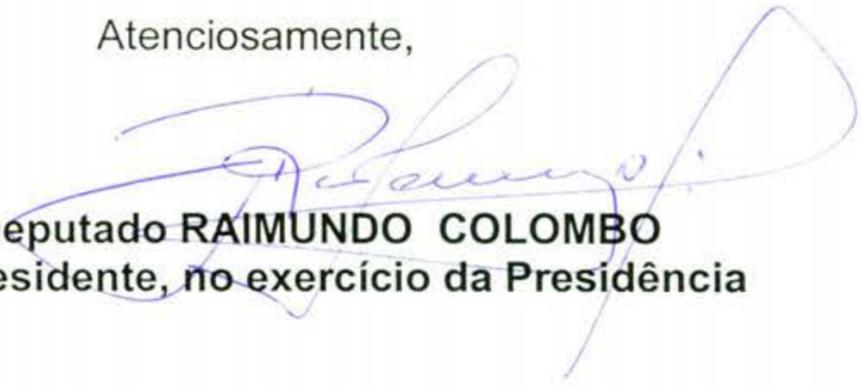
**Senhor Presidente,**

A Comissão de Viação e Transportes, por iniciativa do Deputado Airton Cascavel, instituiu por Ato do seu titular, Deputado Marcelo Teixeira, subcomissão especial destinada a "examinar o modelo de concessão de rodovias mediante a cobrança de pedágio e propor solução para as impropriedades porventura nele existentes".

Durante os últimos seis meses foram ouvidos representantes do Governo, da iniciativa privada e especialistas no assunto, com expressiva participação dos membros da Subcomissão nas reuniões realizadas. Recebemos também a contribuição de Secretarias Estaduais, do Laboratório de Sistemas de Transportes da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e dos Ministério da Fazenda e dos Transportes.

Todo este estudo redundou no relatório apresentado pelo Deputado Edinho Araújo, que concluiu pela apresentação de anteprojeto que, agora na forma de Projeto de Lei, encaminhamos a vossa Excelência, após aprovação unânime na reunião realizada ontem por este Órgão Técnico.

Atenciosamente,

  
**Deputado RAIMUNDO COLOMBO**  
**Vice-Presidente, no exercício da Presidência**

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado MICHEL TEMER**  
Presidente da Câmara dos Deputados



## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

### PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

Normatiza a cobrança de pedágio.

**Autor:** Comissão de Viação e Transportes

**Relator:** Deputado Jovair Arantes

#### I - RELATÓRIO

A Subcomissão Especial do Pedágio, criada no âmbito da Comissão de Viação e Transportes, desenvolveu alentado trabalho sobre a concessão de rodovias mediante a cobrança de pedágio. Esse trabalho culminou com a apresentação de relatório elaborado pelo Deputado Edinho Araújo, incluindo anteprojeto de lei sobre a matéria. Esse anteprojeto, que veio a ser aprovado, por unanimidade, naquela Comissão, em reunião de 14 de dezembro de 1999, passou a tramitar como Projeto de Lei nº 2.246, de 1999.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que deverá pronunciar-se sobre seu mérito, dentro de suas competências regimentais.

#### II - VOTO DO RELATOR

A concessão de rodovias mediante pedágio constitui matéria da maior relevância para o desenvolvimento econômico e para a integração





nacional. As reiteradas matérias veiculadas pelos meios de comunicação dão conta das precárias condições de manutenção da maior parte da malha rodoviária federal. O mesmo se aplica a muitas rodovias estaduais. As limitadas disponibilidades de recursos orçamentários fazem da concessão de rodovias mediante a cobrança de pedágio uma alternativa fortemente recomendável para se assegurar boas condições de tráfego nas principais estradas brasileiras, imprescindíveis à interiorização do desenvolvimento.

Nesse contexto, a Subcomissão Especial do Pedágio, da Comissão de Viação e Transportes, examinou com profundidade as deficiências e desvios verificados na recente experiência de exploração de rodovias federais e estaduais, mediante concessão remunerada pela cobrança de pedágio. Concluiu então aquela Subcomissão pela conveniência de edição de norma legal que disciplinasse de forma completa a concessão de rodovias mediante cobrança de pedágio. Nesse sentido, apresentou anteprojeto de lei que, aprovado por unanimidade naquela Comissão, deu origem ao Projeto de Lei nº 2.246, de 1999.

O referido projeto trata de forma abrangente a matéria, ao longo de seus quatorze capítulos. O rigor técnico de sua elaboração reflete a profundidade da análise empreendida pela Subcomissão Especial do Pedágio. Fica facilitada, assim, a tarefa desta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que deverá manifestar-se sobre a proposição, no limite de suas competências regimentais.

Assim, sem prejuízo das manifestas qualidades do projeto de lei aprovado pela competente Comissão de Viação e Transportes, identificam-se alguns dispositivos referentes a aspectos de natureza administrativa que podem ser aprimorados. As modificações propostas têm uma mesma razão predominante. Ao tratar das licitações para a celebração de contratos de exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio, bem como ao dispor sobre as sanções cabíveis pela infração às disposições do contrato de concessão, a proposição envereda por temas já disciplinados de forma completa e adequada pela legislação em vigor. Nessas circunstâncias é preferível que sejam aplicadas, mediante remissão, as normas vigentes, complementadas apenas por aquilo que for peculiar à exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio.

Com esse propósito apresentamos três emendas de relator, com o teor a seguir descrito. A primeira emenda altera a redação dos arts. 34 e





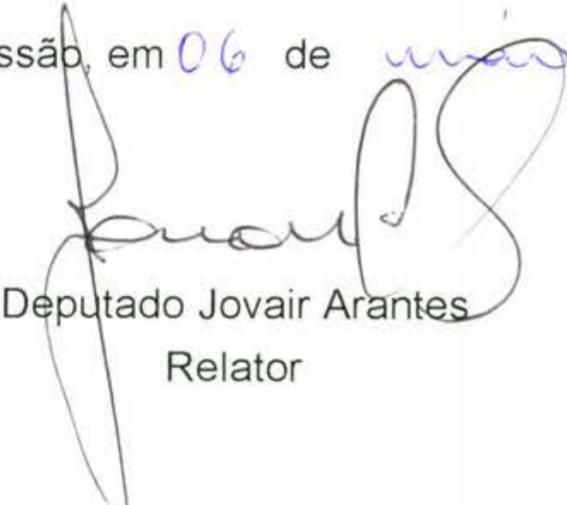
35, que tratam das infrações e das respectivas penalidades. Além da remissão às sanções e penalidades já previstas na lei de licitações e contratos, torna-se expressa a figura da caducidade da concessão, que já estava subjacente na hipótese de interrupção da exploração. Adita-se, ainda, a obrigatoriedade de edição de ato administrativo formal dispondo sobre a aplicação de advertências e multas, determinando sua incorporação ao contrato de concessão.

As hipóteses de interrupção da exploração, mediante declaração de caducidade da exploração, estão contempladas no art. 37 da proposição. Constata-se, todavia, que a lista de hipóteses motivadoras de sanção dessa espécie está incompleta e que não se dispõe sobre os procedimentos a serem cumpridos para sua aplicação. Torna-se conveniente, por conseguinte, que se faça remissão ao art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata dos casos e condições para a declaração de caducidade, remanescendo apenas a identificação de outras hipóteses que sejam peculiares ao objeto da proposição sob exame. A segunda emenda é apresentada com esse fito.

Por último, a terceira emenda substitui a desnecessária definição de processo licitatório específico, contida no art. 39 do projeto, pela imposição de adoção da modalidade concorrência, que compreende os estágios lá discriminados e que está detalhadamente disciplinada nos termos da legislação em vigor. Torna-se, em conseqüência, dispensável a previsão de atuação dos tribunais de contas, que já se encontra inserida no art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993. Acrescenta-se, ainda, a exigência de realização de prévia audiência pública, recomendável por se tratar de concessão passível de afetar direitos e interesses de considerável multiplicidade de usuários.

Ante o exposto, submeto a esse colegiado meu voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.246, de 1999, com as três emendas de relator apresentadas em anexo.

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2004.

  
Deputado Jovair Arantes  
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

### PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

Normatiza a cobrança de pedágio.

#### EMENDA Nº 1, de Relator

Dê-se aos arts. 34 e 35 do projeto a seguinte redação:

"Art. 34. Sem prejuízo da aplicação das sanções e penas previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as infrações serão puníveis, de acordo com a gravidade, mediante:

- I – advertência escrita;
- II – multa, de cem até dez mil unidades de referência de tarifa;
- III – interrupção da exploração, por motivo de caducidade da concessão

Parágrafo único. O valor de uma unidade de referência de tarifa corresponde a mil vezes o valor da tarifa básica de pedágio vigente na data de recolhimento da multa.

Art. 35. Ato da autoridade rodoviária, que integrará o contrato de concessão, estabelecerá:



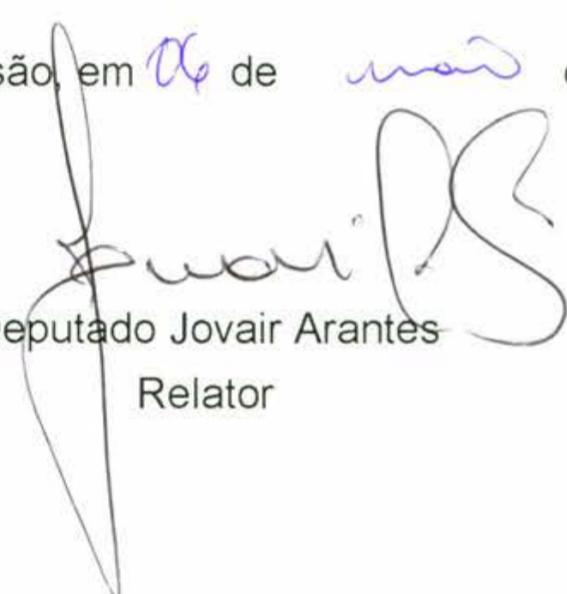
2F28486355



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- I - as infrações puníveis com advertência escrita ou multa;
- II - as circunstâncias agravantes ou atenuantes das infrações;
- III - os valores das multas, respeitados os limites fixados no art. 34."

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2004.

  
Deputado Jovair Arantes  
Relator



2F28486355



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

### PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

Normatiza a cobrança de pedágio.

#### EMENDA Nº 2, de Relator

Dê-se ao art. 37 do projeto a seguinte redação:

"Art. 37. Sem prejuízo de outras sanções contratuais, interrompe-se a exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio por motivo de caducidade da concessão, a ser declarada pela autoridade rodoviária nos casos e condições previstos no art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, bem como em virtude de:

I – suspensão da execução de obras ou da prestação dos serviços, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas à remoção da respectiva causa;

II – realização de obras em desacordo com as normas técnicas, com os projetos aprovados pela autoridade rodoviária ou com as determinações constantes do programa de exploração;

III – recusa em proceder a adequada conservação e manutenção dos bens que integram a exploração;



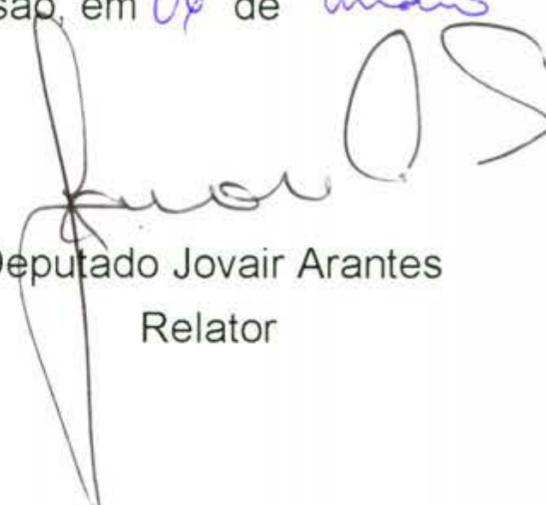
487BE8CE22



IV – cobrança de pedágio em valor diferente do fixado em contrato;

V – oposição repetida ao exercício da fiscalização, reiterada recusa ao cumprimento de exigências formuladas pela autoridade rodoviária ou sistemática inobservância do programa de exploração, quando se mostrarem ineficazes as demais sanções contratuais."

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2004.

  
Deputado Jovair Arantes  
Relator



487BE8CE22



**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999**

Normatiza a cobrança de pedágio.

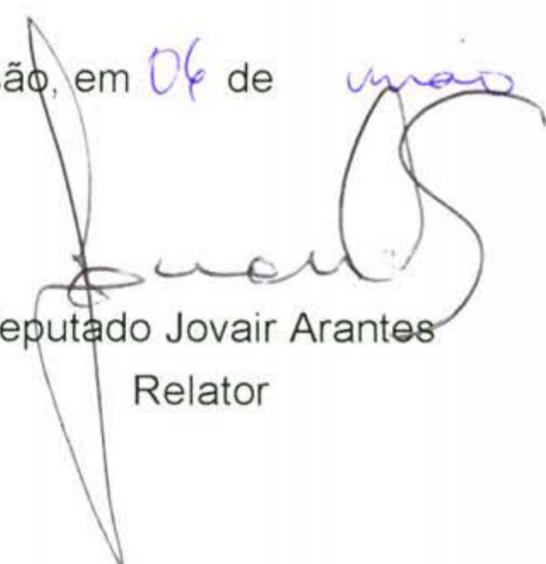
**EMENDA Nº 3, de Relator**

Dê-se ao art. 39 do projeto a seguinte redação:

"Art. 39. A licitação para concessão de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio será obrigatoriamente realizada sob a modalidade concorrência, devendo o programa de exploração constar do edital e do contrato.

Parágrafo único. A licitação a que se refere o caput será sempre antecedida de audiência pública a ser concedida nos prazos e condições estabelecidos pelo art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993."

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2004.

  
Deputado Jovair Arantes  
Relator

2004\_2014\_Jovair Arantes



34FC51E126



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

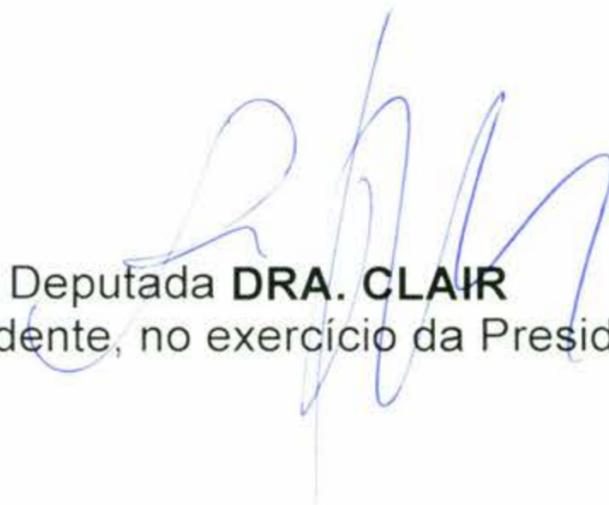
### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.246/1999, com emendas, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Tarcisio Zimmermann - Presidente, Dra. Clair, Isaías Silvestre e Luciano Castro - Vice-Presidentes, Daniel Almeida, Érico Ribeiro, Jovair Arantes, Jovino Cândido, Luiz Antonio Fleury, Milton Cardias, Paulo Rocha, Pedro Corrêa, Ricardo Rique, Vanessa Grazziotin, Ann Pontes, Homero Barreto e Neyde Aparecida.

Sala da Comissão, em 2 de junho de 2004.

  
Deputada **DRA. CLAIR**  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

**EMENDA Nº 1**

Dê-se aos arts. 34 e 35 do projeto a seguinte redação:

"Art. 34. Sem prejuízo da aplicação das sanções e penas previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as infrações serão puníveis, de acordo com a gravidade, mediante:

I – advertência escrita;

II – multa, de cem até dez mil unidades de referência de tarifa;

III – interrupção da exploração, por motivo de caducidade da concessão

Parágrafo único. O valor de uma unidade de referência de tarifa corresponde a mil vezes o valor da tarifa básica de pedágio vigente na data de recolhimento da multa.

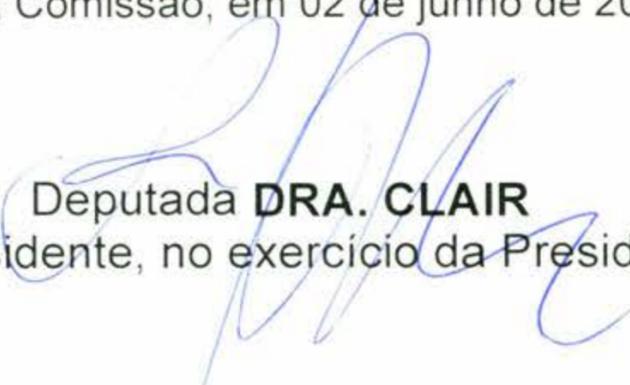
Art. 35. Ato da autoridade rodoviária, que integrará o contrato de concessão, estabelecerá:

I - as infrações puníveis com advertência escrita ou multa;

II - as circunstâncias agravantes ou atenuantes das infrações;

III - os valores das multas, respeitados os limites fixados no art. 34."

Sala da Comissão, em 02 de junho de 2004.

  
Deputada **DRA. CLAIR**  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

**EMENDA Nº 2**

Dê-se ao art. 37 do projeto a seguinte redação:

"Art. 37. Sem prejuízo de outras sanções contratuais, interrompe-se a exploração de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio por motivo de caducidade da concessão, a ser declarada pela autoridade rodoviária nos casos e condições previstos no art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, bem como em virtude de:

I – suspensão da execução de obras ou da prestação dos serviços, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas à remoção da respectiva causa;

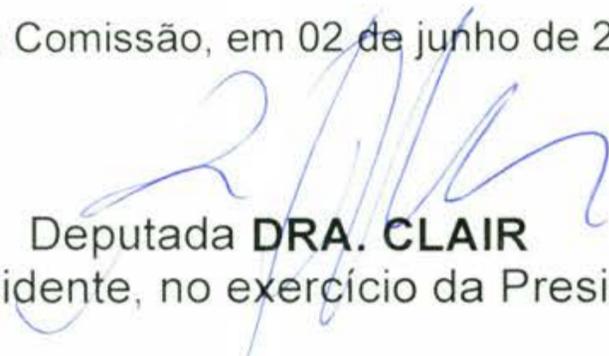
II – realização de obras em desacordo com as normas técnicas, com os projetos aprovados pela autoridade rodoviária ou com as determinações constantes do programa de exploração;

III – recusa em proceder a adequada conservação e manutenção dos bens que integram a exploração;

IV – cobrança de pedágio em valor diferente do fixado em contrato;

V – oposição repetida ao exercício da fiscalização, reiterada recusa ao cumprimento de exigências formuladas pela autoridade rodoviária ou sistemática inobservância do programa de exploração, quando se mostrarem ineficazes as demais sanções contratuais."

Sala da Comissão, em 02 de junho de 2004.

  
Deputada **DRA. CLAIR**  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

EMENDA Nº 3

Dê-se ao art. 39 do projeto a seguinte redação:

"Art. 39. A licitação para concessão de infra-estrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágio será obrigatoriamente realizada sob a modalidade concorrência, devendo o programa de exploração constar do edital e do contrato.

Parágrafo único. A licitação a que se refere o caput será sempre antecedida de audiência pública a ser concedida nos prazos e condições estabelecidos pelo art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993."

Sala da Comissão, em 02 de junho de 2004.

  
Deputada **DRA. CLAIR**  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999 (Apenso: PL nº 4.280, de 2004)

Normatiza a cobrança de pedágio.

**Autora:** COMISSÃO DE VIAÇÃO E  
TRANSPORTES

**Relator:** Deputado NELSON BORNIER

#### I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 2.246, de 1999, que normatiza a cobrança do pedágio, fruto de elaboração de trabalhos na Comissão de Viação e Transportes. O referido Projeto foi apreciado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, tendo sido aprovado com três Emendas de Relator. A ele foi apensado o Projeto de Lei nº 4.280, de 2004, do nobre Deputado Vieira Reis.

Os Projetos de Lei vêm a esta Comissão para o exame do mérito e dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, sua adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, na forma do que dispõe o art. 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

#### II - VOTO DO RELATOR

Analisamos os Projetos de Lei quanto à conformidade com a legislação financeira, em especial com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF, bem como com os dispositivos constitucionais pertinentes.

Na análise quanto à adequação orçamentária e financeira, observa-se que os Projetos não criam despesas para os cofres públicos e, também, não afetam a receita, por terem caráter exclusivamente normativo.



01D81AB140



Assim entendemos que não há implicação orçamentária e financeira por parte do presente projeto.

O PL 2.246, de 1999 é fruto de trabalho desenvolvido pela Subcomissão Especial do Pedágio, que funcionou na Comissão de Viação de Transportes de junho a dezembro de 1999, presidida pelo Deputado Ailton Cascavel, tendo como Relator o Deputado Edinho Araújo.

O Relatório da Subcomissão, datado de 8 de dezembro de 1999, contendo Anteprojeto de Lei, foi aprovado pela Comissão de Viação e Transportes, em 14 de dezembro de 1999, que, na mesma data, apresentou o Projeto de Lei 2.246, de 1999.

Era recente a implantação do Programa de Concessão de Rodovias, tanto em âmbito federal quanto nos Estados. A cobrança de pedágio por quatro concessionárias federais havia se iniciado no segundo semestre de 1996, e as concessões estaduais de maior impacto sobre os usuários, em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, haviam sido implantadas no ano anterior a apresentação do Projeto de Lei em referência.

Assim, foi sob o impacto dessa recente inovação, após um ano eleitoral em que a questão do pedágio foi intensamente discutida nos programas políticos e nos comícios, que se desenvolveram os trabalhos da Subcomissão Especial do Pedágio, refletindo, portanto, o clima e as abordagens com que então o assunto era tratado.

A análise desse PL, respeitada sua excelente qualidade e os esforços feitos, não pode deixar de considerar a evolução dessas discussões, decorrente de legislação superveniente, novas resoluções administrativas e decisões judiciais, bem como da experiência acumulada nesses cinco anos de operação das rodovias concedidas.

No plano de estruturação do setor, mudanças significativas foram introduzidas pela Lei nº 10.233, de 2001, que reformulou a área de gestão dos transportes terrestres e hidroviários no âmbito da União, com a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, da Agência de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT, e extinguiu o DNER, o GEIPOT e a RFFSA.



01D81AB140



A Lei nº 10.233, de 2001, além de efetuar a reformulação da estrutura administrativa e regulatória do setor, contemplou vários aspectos relacionados com as condições para a concessão de rodovias e para a respectiva licitação, explicitando, por exemplo, a necessidade de aprovação de um Plano de Outorgas, semelhante ao Plano de Metas cogitado no PL. Foram estabelecidas também regras específicas sobre as obrigações dos concessionários e cláusulas essenciais que devem constar dos correspondentes contratos de concessão.

No exercício de suas atribuições, a ANTT vem editando diversas resoluções administrativas que disciplinam o cumprimento dos contratos de concessão, inclusive sobre as condições e forma de reajuste e revisão das tarifas de pedágio, completando a lacuna que o PL visava preencher.

As competências legais atribuídas à ANTT e a especialização técnica da Agência nessas matérias tornaram sem sentido, por exemplo, o dispositivo do art. 15 do PL, que atribui ao CONTRAN o poder de estabelecer padrões de uniformização para a cobrança automatizada de pedágio.

No que se refere ao controle das outorgas, o Tribunal de Contas da União publicou a Instrução nº 46, de 25 de agosto de 2004, que pormenoriza a forma de acompanhamento das outorgas nos cinco estágios previstos no art. 39 do Projeto de Lei, a qual já vem sendo posta em prática no controle relativo à segunda etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais.

A tributação do setor também sofreu alteração importante desde a apresentação do PL com a publicação de leis municipais que inseriram os serviços de exploração rodoviária entre aqueles que estão sujeitos ao recolhimento do ISSQN, o que se deu após a edição da Lei Complementar nº 100, de 22 de dezembro de 1999.

Já a instituição da CIDE, em 19 de dezembro de 2001, não alterou a gravíssima situação das rodovias, especialmente das federais, por falta de recursos, o que se pode constatar pelas pesquisas publicadas pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT, demonstrando claramente o grande diferencial de qualidade das rodovias administradas pela iniciativa privada e mantidas com a receita de pedágio.



01D81AB140



Diante desse cenário institucional, não se deve deixar de considerar também que estão em andamento trabalhos para realizar a licitação da segunda etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais, que abrange oito lotes, em seis Estados, com uma extensão de mais de 3.000 km, cuja modelagem já foi inclusive objeto de audiência pública realizada em dezembro de 2.004 e aprovação pelo Conselho Nacional de Desestatização - CND.

Alguns dispositivos do PL conflitam com esse modelo, não obstante ter sido este elaborado de acordo com a orientação resultante de decisões judiciais e do TCU acerca das matérias tratadas em dispositivos do PL. Em especial, o atendimento às exigências feitas nos incisos I, III, V e VI do art. 60 e inciso III do art. 8º do PL, levaria até mesmo à inviabilidade da continuação do Programa de Concessões de Rodovias Federais.

No inciso I exige-se que a rodovia pedagiada seja de pista dupla. Essa condição estava sob análise do TCU quando se elaborou o PL. Em 11 de julho de 2001, pelo Acórdão nº 421/2001, esse Tribunal entendeu que era válida a cobrança de pedágio em rodovia de pista simples.

Pelo inciso III, a rodovia, para ser pedagiada, deve possuir acessos limitados. A manutenção dessa condição no Brasil, em que o Programa de Concessão de Rodovias foi feito para a recuperação, operação, conservação, melhoria e ampliação de rodovias existentes, classificadas como abertas, impediria a cobrança de pedágio em, praticamente, todos os trechos que compõem os oito lotes da segunda etapa do Programa Federal de Concessão de Rodovias. O fechamento de acessos às rodovias tem enfrentado grande resistência dos Municípios e da população que deles se utilizam, o que dificulta ainda mais e, por vezes, impossibilita a adaptação das rodovias existentes a essa condição.

O mesmo ocorre com as condições estabelecidas nos incisos V e VI do art. 6º, para cujo atendimento seria necessário que o Programa estivesse estruturado sobre rodovias novas, construídas de modo a atender tais condições.

No art. 8º que define quais são os requisitos indispensáveis para que se possa instituir a cobrança de pedágio, está incluída, no inciso III, a exigência de que exista *"infra-estrutura alternativa àquela na qual se pretende cobrar pedágio, indicada expressamente no estudo de que trata o inciso anterior,*



01D81AB140



*em conformidade com o disposto nos planos rodoviários federal, estadual ou municipal.”*

Esta questão, da necessidade de existência de rota alternativa para a cobrança de pedágio, vem sendo discutida no Brasil, desde quando o Estado de São Paulo implantou pedágio na Via Anchieta por ocasião da construção da Rodovia dos Imigrantes. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo Acórdão na Apelação Cível nº 244.642, de 25 de setembro 1975, decidiu que essa exigência somente seria cabível se expressamente prevista em lei.

Com a implantação do Programa de Concessão de Rodovias, esta discussão voltou aos Tribunais. Recentemente, a 1ª Turma do STJ, no julgamento do Recurso Especial nº 417.804, decidiu, por unanimidade, que a cobrança de pedágio, mesmo quando não há via alternativa “gratuita”, não afronta o direito de ir e vir e, tampouco, a liberdade de escolha dos usuários das rodovias, sendo válido transcrever, por ilustrativo, dois trechos do acórdão:

*“É certo que a referida cobrança importa forma de limitar o tráfego de pessoas. Todavia, essa mesma limitação, e em grau ainda mais severo, se verifica quando, por insuficiência de recursos, o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos usuários percursos mais longos ou desgastes e avarias em seus veículos”.*

*“... se por liberdade de escolha se entendesse, no caso de concessão de rodovia, a possibilidade de optar por uma via alternativa de livre trânsito, gratuita, ter-se-ia que entender que, para se cobrar tarifa pela prestação de serviço público de telecomunicações, água e esgoto, energia ou gás canalizado, seria necessária a existência de um serviço público de telecomunicações, água e esgoto, energia ou gás canalizado prestado gratuitamente pelo Poder Público, o que seria inconcebível” (Antônio Carlos Cintra do Amaral, Decisões e Pareceres Jurídicos sobre Pedágio, ABCR, São Paulo, 2002, p. 31)”.*

Parece não fazer sentido que o mesmo Estado que concede a exploração de rodovia para a iniciativa privada, sob a justificativa de falta de recursos, comprometa-se a conservar rodovias alternativas às pedagiadas ou que atribua essa tarefa às concessionárias, com o conseqüente impacto no valor da tarifa a ser cobrada.



01D81AB140



Merece registro que o Dep. João Caldas (PL/AL), apresentou o PL nº 5.125/2005, que trata especificamente desta matéria, PL este que se encontra em tramitação na Comissão de Viação e Transportes e onde poderá ser objeto de análise pertinente.

Pelos pontos mencionados acima, pode se constatar que não obstante o mérito do trabalho realizado pela Subcomissão Especial do Pedágio, especialmente ao levantar os pontos que eram fruto de intenso debate à época e adotar um posicionamento a respeito, o PL, como um todo, tornou-se, pelo tempo decorrido e pelos fatos supervenientes inadequado e desnecessário diante da realidade atual.

A sua atualização, mediante a elaboração de um Substitutivo, não parece ser uma boa solução, uma vez que não se trata de PL de iniciativa de um parlamentar, mas de um trabalho coletivo, elaborado por uma Subcomissão, durante seis meses.

Por todo o exposto, proponho o arquivamento dos Projetos de Lei de nº 2.246 de 1999 e nº 4.280 de 2004, não por desconhecer os seus méritos e o esforço dos Senhores Deputados que trabalharam na sua elaboração, mas pela constatação de terem eles ficado superados tanto pela realidade atual da infra-estrutura rodoviária quanto pela superveniência da Lei nº 10.233, de 2001.

Sala da Comissão, em 20 de setembro de 2005.

  
Deputado NELSON BORNIER  
Relator



01D81AB140



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999

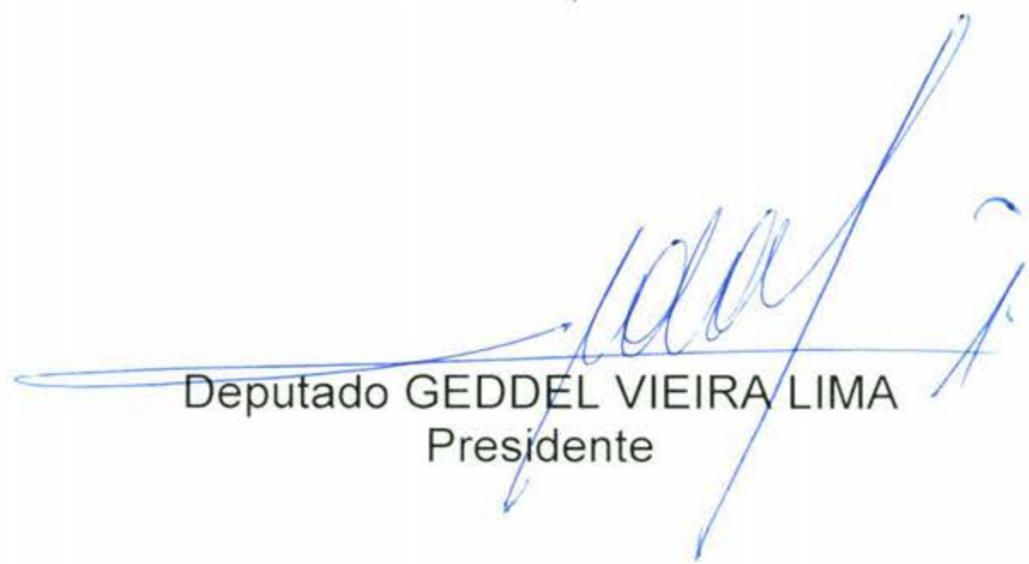
#### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, pelo arquivamento do Projeto de Lei nº 2.246/99 e do PL nº 4.280/04, apensado, nos termos do parecer do relator, Deputado Nelson Bornier.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Geddel Vieira Lima, Presidente; Eduardo Cunha, Luiz Carlos Hauly e Carlito Merz, Vice-Presidentes; Armando Monteiro, Coriolano Sales, Delfim Netto, Enivaldo Ribeiro, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Francisco Dornelles, João Magalhães, José Carlos Machado, José Militão, José Pimentel, Luiz Carreira, Max Rosenmann, Moreira Franco, Mussa Demeas, Nazareno Fonteles, Osório Adriano, Pauderney Avelino, Pedro Novais, Roberto Brant, Silvio Torres, Vignatti, Virgílio Guimarães, Wasny de Roure, Yeda Crusius, Antonio Cambraia, Geraldo Thadeu e Nelson Bornier.

Sala da Comissão, em 5 de outubro de 2005.

  
Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA  
Presidente



CÂMARA DE  
COMISSÃO DE

*Apreciados  
depoimentos  
do Presid.  
da CD*

UTAÇÃO

Of.P- nº 267/2005

Brasília, 05 de outubro de 2005

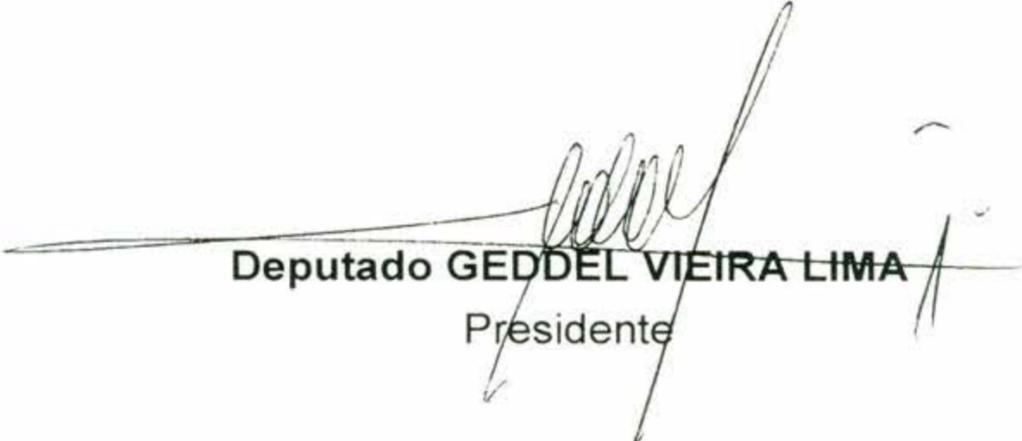
A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ALDO REBELO**  
Presidente da Câmara dos Deputados

Assunto: **Ofício de Publicação**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as providências regimentais cabíveis, o Projeto de Lei nº 2.246/99 e o PL nº 4.280/04, apensado, apreciados, nesta data, por este Órgão Técnico, que opinou pelo arquivamento da matéria, por haver ela perdido a oportunidade, na forma do disposto no inciso I, do artigo 164 do Regimento Interno desta Casa.

Atenciosamente,

  
**Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA**  
Presidente

PL-2.246/99 (ap. PL-4.280/04).

art. 164, inciso I

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as providências regimentares cabíveis, o Projeto de Lei nº 2.246/99 e seu apensado de nº 4.280/04, aprovados por este Órgão Técnico, que opinou pela anulação da matéria, por haver <sup>ela</sup> perdido a oportunidade, na forma do disposto no inciso I, do artigo 164 do Regimento Interno da Casa.

Atenciosamente,

Falar com Macedo - EFT

66655