



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 535, DE 2011

Susta os efeitos da Agência Nacional de Transportes Terrestres, que aprovou o reajuste da Tarifa Básica de Pedágio – TBP da empresa VIABAHIA S.A.

Autor: Deputado NELSON PELLEGRINO

Relator: Deputado HUGO LEAL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 535/2011, é de autoria dos Deputados Nelson Pellegrino e Sérgio Barradas Carneiro, e tem por escopo sustar os efeitos da Resolução nº 3.746/2011, da Agência Nacional de transportes Terrestres – ANTT, que autoriza a revisão e o reajuste da Tarifa Básica de Pedágio do Contrato de Concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, trecho Divisa BA/MG – Salvador - Acesso à Base Naval de Aratu, explorado pela VIABAHIA Concessionária de Rodovias S/A, firmado em 3 de setembro de 2009.

Segundo os Autores, em sua justificativa, a Resolução “somente favorece a empresa ViaBahia Concessionária de Rodovias S/A, responsável pela cobrança, prejudica e desrespeita os usuários das rodovias, que pagam por um serviço de péssima qualidade, haja vista a atual situação das estradas, que se encontram deterioradas pela total falta de cuidados, má sinalização, o que ocasiona gastos com manutenção dos veículos e até mesmo acidentes, às vezes com vítimas fatais”.

A matéria, distribuída previamente para a Comissão de Viação e Transportes, foi aprovada em 05.11.2014, na forma do Parecer Reformulado do Deputado Ricardo Izar, tendo votos contrários dos Deputados Hugo Leal e Jesus Rodrigues.

Assim, de acordo com o art. 32, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como no mérito do Projeto de Decreto Legislativo em comento.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Relator da matéria na Comissão de Viação e Transportes, Deputado Ricardo Izar, principia seu voto sobre o mérito do projeto de decreto legislativo, ressaltando que a proposição ampara-se em instrumento previsto em nossa Carta Política de 1988, que permite ao Congresso Nacional, na dicção do disposto no art. 49, sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Impõe-se a esta Comissão, pois, responder a seguinte pergunta: Está a Resolução da ANTT nº 3.746/2011, que concede reajuste na tarifa de pedágio em concessão de rodovia federal, exorbitando da competência atribuída pela Lei?

Sendo assim, cumpre-nos analisar a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que *“Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências”*.

Lê-se na Seção II – Das Atribuições da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da supracitada Lei, em seu art. 24:

“Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I -.....

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

.....

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

.....

VII - proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrecadados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

.....”.

(grifamos)

Infere-se, pois, sem qualquer dificuldade de compreensão, que compete à ANTT editar normas reajustando tarifas dos serviços prestados e, sendo assim, não constitui avanço indevido, para além do poder regulamentar ou do limite a ela atribuído na delegação legislativa.

Igualmente inadmissível é o argumento apresentado pelo Relator da matéria na CVT para justificar o PDC, embasado nas condições precárias dos trechos rodoviários concedidos, da falta de sinalização e da deterioração dos pavimentos e, portanto, “*incompatível com a revisão e reajuste extraordinário da tarifa básica de pedágio cobrada*”. Isto porque a Concessionária, por força contratual, tem prazo de 12 horas para corrigir buracos, bem como prazo de 17 horas para recomposição ou reposição de sinalização vertical danificada.

Quanto à sinalização, já na fase de Recuperação, com conclusão prevista para 03 de setembro próximo passado, está prevista a implantação da sinalização definitiva e a recuperação total do pavimento.

Integra ainda o corpo do Parecer do Relator da CVT, na análise de mérito, *“que a ANTT, ao desconsiderar que a definição de tarifas deve ser avaliada em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários, extrapolou os limites da delegação legislativa a ela atribuída”*.

A frágil argumentação não se sustenta ao simples cotejamento com a Legislação que autoriza a ANTT a proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais.

Ademais, a avaliação de desempenho, realizada anualmente, tem por objetivo identificar, por meio do cumprimento de indicadores, o atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade e obras de caráter não obrigatório. Exemplifique-se que um dos indicadores avaliados é relativo à qualidade do Pavimento e da Sinalização. Observe-se, por pertinente, que o resultado da avaliação de desempenho determina o percentual relativo ao Desconto de Reequilíbrio a ser aplicado à Tarifa Básica de Pedágio.

Neste particular, imprescindível se torna conhecer o Processo 50500.054074/2011-64 que trata da 1ª Revisão Ordinária, 2ª Revisão Extraordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio – TBP, do Contrato de Concessão explorado pela ViaBahia Concessionária de Rodovias S/A, onde a ANTT observou o disposto nas cláusulas 16 e 20, do Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 001/2008.

Ainda nos termos da Lei, foi comunicado ao Ministério da Fazenda das revisões e do respectivo reajuste da tarifa de pedágio, conforme previsto na cláusula 16.3 do contrato de concessão firmado com a ViaBahia, que é feito anualmente e tem como índice o IPCA e é aplicado sobre o valor original da data-base do contrato até dois meses anteriores à vigência dos novos valores.

Conforme Informação nº 023/2013/GEROR/SUINF, da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária, datada de 19 de março de 2013, não existia óbice, por parte daquela Gerência, para a

aprovação do Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio da ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A. Com previsão nas cláusulas 16.4, 16.5 e 16.6 do contrato, a revisão tarifária é aplicada quando há fatores que provocam desequilíbrios econômico-financeiros do contrato.

Consta do parágrafo 9 da referida Informação:

“No caso em análise, trata-se da reversão das receitas extraordinárias auferidas e alterações no Programa de Exploração da Rodovia devido à antecipação da implantação de uma passarela para pedestres, inexecuções do 1º ano de concessão, inclusão de itens referentes ao Sistema Inteligente de Transportes, regulamentado pelas Resoluções nº 3323A de 18.11.2009 e nº 3576 de 02.09.2010, inclusão da implantação de iluminação e de barreiras fixas do km 626+200 ao km 607+600 da BR-324/BA, inserção de investimentos para a conclusão do viaduto de Simões Filho e inserção de investimentos e custos operacionais nas BA-526 e BA-528. Esta revisão produziu um impacto de 5,56% no valor da Tarifa Básica de Pedágio aprovada na revisão anterior”.

E ainda, nos parágrafos 10 e 11, respectivamente:

“10. Também previsto contratualmente, na subcláusula 20.6.5, em razão de não atingimento de parâmetros de desempenho foi aplicado o desconto de reequilíbrio, apurado para o 1º ano de concessão, que resultou em uma redução da Tarifa Básica de Pedágio em 3,29%, entre 12 de dezembro de 2011 e 06 de dezembro de 2012.”

“11. Desta forma, o efeito combinado da Revisão, do Reajuste e da aplicação do desconto de reequilíbrio, resultou na elevação final da Tarifa de Pedágio reajustada, após a aproximação, que é o efeito que foi repassado aos usuários, em 7,14%, para a categoria de veículo 1, nas praças de pedágio P1 e P2, elevando-se de R\$ 1,60 para R\$ 1,70, a partir de 12 dezembro de 2011.”

Observa-se que a ANTT, ao contrário da afirmação do Senhor Relator da CVT em seu Parecer, em momento algum desconsiderou que a definição de tarifas deve ser avaliada em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários, fazendo-o, inclusive, para a redução de tarifa de pedágio entre 12 de dezembro de 2011 e 06 de dezembro de 2012.

Vencida a questão de mérito, entendo que o projeto de decreto legislativo, a nosso ver, padece de vício de inconstitucionalidade, visto que para a prerrogativa avocada não encontra guarida para o instrumento utilizado. Em outras palavras, para que o instrumento (projeto de decreto legislativo) fosse corretamente utilizado, deveria ele apontar violação da constituição e, assim, o poder de sustação, conferido ao Congresso Nacional, estaria amparado por mácula de ato do Poder Executivo.

Nesse sentido, recorremos ao constitucionalista MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, que assim preleciona:

“Sustar quer dizer ‘suspender’. O preceito em exame confere ao Congresso Nacional competência para, por meio de decreto legislativo, suspender a eficácia de atos normativos do Poder Executivo. Dos atos normativos gerais, editados ou como regulamento (v. infra, art. 84, IV) ou em decorrência de violação dos limites de delegação legislativa (v. infra, art. 68).

As duas hipóteses mencionadas configuram casos de inconstitucionalidade. Envolvem violação da Constituição, pois o regulamento deve estar, sempre, sub lege, como a lei delegada tem, sempre, de ajustar-se ao ‘conteúdo e termos’ da delegação (v. art. 68, § 2º). Assim, o poder de sustação aqui conferido ao Congresso Nacional pressupõe, para ser validamente exercido, inconstitucionalidade do ato do Poder Executivo. Ato esse que há de ser ‘normativo’, ou seja, que estabeleça normas gerais, suscetíveis de aplicação a uma generalidade de casos. Ato individual, portanto, não pode ser sustado pelo Congresso Nacional.

A norma em exame estende a competência do Congresso Nacional, tornando-o juiz da constitucionalidade de atos do Poder Executivo. O controle de constitucionalidade exercido por órgão público, e o Congresso Nacional indubitavelmente o é, sempre mereceu a desconfiança se não repúdio da doutrina.

De qualquer modo, esse controle não vai além da sustação da eficácia do ato, ficando a declaração de sua nulidade em mãos do Poder Judiciário. É este o único que tem a competência para apreciação no mérito da inconstitucionalidade, cabendo nesse caso a última palavra ao Supremo Tribunal Federal.” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988 – Editora Saraiva – 2000 – vol. 1 – p.310 usque 311)

Por absoluta correspondência, infere-se, pois, que os atos do Poder Executivo passíveis de serem sustados pelo Congresso Nacional são aqueles emanados do(a) Presidente da República, em virtude da edição de decretos regulamentares ou leis delegadas (art. 84, IV, e art. 68, ambos da CF/88), não alcançando, assim, os atos dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, incluindo aí os atos da Agência Nacional de Transportes Terrestres, vez que a atuação desta não possui o atributo da generalidade. Em síntese, a ANTT, em seus atos, não são dotados da natureza normativa exigida pela regra constitucional, sendo, ao contrário, de caráter individual, para regulamentar situação específica, própria da competência conferida em lei.

Apesar de prejudicada a análise de juridicidade em face da inconstitucionalidade apontada, ressaltamos que a proposição afronta o sistema jurídico na medida em que desvirtua o real escopo do instrumento inserido na Carta Política de 1988 pelo constituinte originário. No mérito, a Resolução nº 3.746/2011 observou as disposições contratuais e legais que regem a ANTT, inexistindo, pois, vícios ou irregularidades na sua edição.

Face ao exposto, voto pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 535, de 2011, restando prejudicadas tanto a análise quanto à juridicidade como da técnica legislativa empregada e, no mérito, pela REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 535, de 2011.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2014.

Deputado HUGO LEAL