

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.858, DE 2011 (Apensado o Projeto de Lei nº 4.169/2012)

Acrescenta artigo à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para isentar do pagamento de pedágio os condutores que tenham residência permanente ou exerçam atividades profissionais no mesmo Município onde funcione praça para a arrecadação dessa tarifa.

Autor: Deputado Bohn Gass

Relator: Deputado Leonardo Quintão

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.858, de 2011, de autoria do Deputado Bohn Gass, tem por objetivo acrescentar artigo à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para isentar do pagamento de pedágio os condutores que tenham residência permanente ou exerçam atividades profissionais no mesmo município onde funcione a praça para a arrecadação dessa tarifa.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o projeto em exame deve ser apreciado pela Comissão de Viação e Transportes, por esta Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O exame da Comissão de Finanças e Tributação deverá dar-se com respeito ao mérito e à adequação financeira e orçamentária da proposição a que se refere o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Em 6/8/2012, apensou-se ao projeto o Projeto de Lei nº 4.169, de 2012, que propõe alterar a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, “isentando do

pagamento das tarifas de pedágio os usuários da rodovia residentes e trabalhadores dos municípios em que se encontram as praças de cobrança de pedágio”.

Em 7/5/2014, a Comissão de Viação e Transportes aprovou o PL nº 2.858/2011 e rejeitou o PL nº 4.169/2012, apensado, nos termos do parecer do Relator, Deputado Jaime Martins, contra o voto do Deputado Jesus Rodrigues.

Em 5/8/2014, encerrou-se o prazo regimental para recebimento de emendas, sem que nenhuma emenda tivesse sido oferecida ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Do exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária

Nos termos da letra *h* do inciso X do art. 32 do RICD, compete a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

Adicionalmente, o § 2º do art. 1º da Norma Interna desta Comissão estabelece que a obrigatoriedade do exame supracitado restringir-se-á às proposições legislativas que derem ensejo a impacto sobre as finanças e os orçamentos públicos da União, particularmente.

O PL nº 2.858/2011 pretende acrescentar o seguinte artigo na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, entre outras providências:

Art. 45-A. Nas concessões em que as rodovias públicas são o objeto, a cobrança de pedágio pela utilização da via não se aplicará aos condutores que tenham residência permanente ou exerçam atividades profissionais no mesmo Município onde funcione a praça para a arrecadação dessa tarifa.

*Parágrafo único. Para se adaptarem às regras estabelecidas no **caput**, e com a finalidade de preservação*

do seu equilíbrio econômico e financeiro, os contratos de concessão em vigor poderão ser objeto de revisão extraordinária.

O apensado PL nº 4.169/2012, por sua vez, objetiva alterar a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais, mediante o acréscimo do seguinte artigo:

Art. 4º-A É isento do pagamento da tarifa de pedágio em rodovias federais, estaduais e municipais ou delegadas pela União ao Distrito Federal, aos Estados ou aos Municípios, exploradas pela iniciativa privada mediante concessão ou pelo poder público, o veículo do usuário, residente ou com trabalho (sic) fixo, no município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio.

§ 1º Para usufruir da isenção da tarifa na praça de cobrança de pedágio localizada no município em que reside ou trabalha, o usuário deverá ter seu veículo credenciado pelo poder concedente ou pelo concessionário responsável pela via.

§ 2º As normas para o credenciamento que se refere o § 1º deste artigo e sua aplicação, serão fixadas pelo órgão competente da administração pública.

Tendo-se em vista o desconhecimento da existência, atualmente, de rodovias públicas federais que estejam sendo exploradas diretamente pela União com cobrança de tarifa de pedágio, concentrar-nos-emos nos casos de exploração da infraestrutura rodoviária federal pela iniciativa privada.

Analisemos, inicialmente, alguns aspectos relativos às concessões para exploração de rodovias públicas e as tarifas de serviço público relacionadas com essa atividade.

Uma das diretrizes gerais para o transporte terrestre estabelecidas pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, é a descentralização de ações e a promoção de sua transferência, entre outras, a empresas privadas mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão. Consoante o art. 13 dessa lei, ressalvado o disposto em legislação específica, ditas outorgas serão realizadas sob a forma de concessão nos casos de exploração de infraestrutura de transporte público, precedida ou não de obra pública.

Em se tratando de rodovias públicas, em particular, vale observar que a transferência à iniciativa privada da sua exploração configura uma concessão “de serviço público”, e não, “de uso de um bem público”. Tal concessão de serviço público pode, ainda, classificar-se de duas formas, nos moldes do art. 2º, III, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quais sejam a “concessão de serviço público” e a “concessão de serviço público precedida da execução de obra pública”. Por obra pública entender-se-ia a “construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente”.

Atualmente, inserem-se na esfera legal de atuação da ANTT matérias afetas à exploração da infraestrutura rodoviária federal. Nesse âmbito, a agência tem como uma de suas atribuições a edição de atos de outorga de direito de exploração de infraestrutura, cabendo-lhe a celebração e gerência dos respectivos contratos e demais instrumentos administrativos.

De acordo com o § 2º do art. 34-A da Lei nº 10.233/2001, o edital de licitação para a concessão rodoviária indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica, os critérios para o julgamento da licitação, assegurando a prestação de serviços adequados, e considerando, isolada ou conjuntamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga. Compete à ANTT compatibilizar a tarifa do pedágio com as vantagens econômicas e o conforto de viagem, transferidos aos usuários em decorrência da aplicação dos recursos de sua arrecadação no aperfeiçoamento da via em que é cobrado.

A principal fonte de receita da concessionária advém, portanto, do recebimento da tarifa de pedágio. A ANTT pode autorizar, adicionalmente, a percepção das chamadas receitas extraordinárias, as quais, juntamente com as respectivas receitas financeiras delas decorrentes, complementariam a remuneração da outorgada.

As disposições contratuais decorrentes da outorga de concessões consubstanciam um pacto estabelecido e uma relação formada entre os encargos e as vantagens anuídos pelas partes, a qual é presumida como sendo a melhor proposta para a execução do serviço público, tanto para a Administração pública quanto para o particular. Essa equivalência entre exigências e direitos traduz-se no que se denomina a equação econômico-financeira da concessão, objeto do reconhecido “princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão”. Tal princípio visa ao restabelecimento da equivalência entre os encargos

e as vantagens inicialmente pactuadas, restituindo-se a justiça contratual e a equivalência objetiva da prestação e da contraprestação, nos casos em que tenham sido estas debilitadas.

A aplicação do princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão pode ser identificada em relevantes peças de legislação federal que disciplinam as concessões rodoviárias. Nesse sentido, a Lei nº 8.987/1995, no § 2º do seu art. 9º, estabelece que “os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro”. Mais detalhada e incisivamente, o § 3º do mesmo artigo prevê que, “ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso”. Na mesma linha, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, consigna, no art. 35, que “a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

Amparada pelo arcabouço legal que rege a matéria, a ANTT tem previsto em seus contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária a possibilidade de recomposição do seu equilíbrio econômico-financeiro na eventualidade de concretização de riscos relacionados com a concessão alheios à responsabilidade da concessionária. Entre tais riscos, têm constado as alterações na legislação e regulamentação que alterem a composição econômico-financeira da concessão.

Para viabilizar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, nos casos em que esta tenha sido julgada cabível, a ANTT tem consignado nos contratos de concessão um rol não exaustivo de meios. Têm sido consideradas as seguintes possibilidades: o aumento ou redução do valor da tarifa básica de pedágio; o pagamento à concessionária, pelo poder concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio fluxo de caixa marginal; a modificação de obrigações contratuais da concessionária; o

estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio; e a prorrogação do contrato.

Com respeito ao objetivado pelas proposições em exame, de conformidade com todo o acima analisado, pode-se considerar que a concessão de isenção de pagamento da tarifa de pedágio por parte de determinados usuários que até o momento o fazem provocaria redução da receita esperada pelas concessionárias de exploração da infraestrutura rodoviária federal. Tais receitas, por sua vez, foram certamente consideradas nos cálculos que culminaram na definição dessas tarifas de pedágio dos contratos de concessão já celebrados e atualmente em vigor. Por conseguinte, sua frustração, ainda que parcial, poderia ensejar legítimas solicitações de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos correspondentes.

No tangente aos Projetos de Lei em exame, no entanto, sem embargo do reconhecimento do direito à recomposição do equilíbrio dos contratos já firmados, nada aponta para a possibilidade de que as possíveis consequências da aprovação das proposições venham a incluir impacto inescapável – direto, líquido e certo – sobre a receita ou a despesa pública da União, tendo em vista a pluralidade de meios para viabilizar o necessário reequilíbrio. Como visto acima, há plenas possibilidades de conduzir a questão sem que se imponham novos dispêndios de recursos federais para tanto.

Do mérito

A instalação de cabines de pedágios rodoviários em áreas urbanas é medida que gera custos financeiros distintos para grupos diversos de cidadãos. Dois deles podem ser identificados claramente: de um lado, há os que passam pela via com pouca frequência, como parte de percursos de grande distância; de outro, estão os que necessitam cruzar as cancelas e submeterem-se às cobranças diariamente, em razão de o pedágio encontrar-se em trajeto indispensável para o cumprimento de suas atividades cotidianas.

O fato de os integrantes do segundo grupo usarem a rota mais vezes, contudo, não necessariamente implica que sejam responsáveis por maior parcela do desgaste sofrido pelas rodovias. É que a quilometragem por eles percorrida tende a ser menor do que o itinerário dos membros do primeiro conjunto. Em consequência, não se pode afirmar, em princípio, que eles devam ser responsáveis por arcar com a maior parcela dos recursos necessários para conservação e melhoramento da rodovia.

Tem-se, então, a seguinte situação: alguns usuários da estrada cuja administração é concedida à iniciativa privada podem estar pagando proporcionalmente mais do que outros para utilizá-la, o que poderia constituir afronta à isonomia. No limite, parcela significativa dos recursos de que dispõe um cidadão podem acabar sendo destinada a gastos com sua movimentação, limitando seu orçamento e a fruição de outros direitos que dependam do consumo de bens e serviços. Tratar-se-ia, então, de lesões à liberdade de locomoção e a outros direitos cujo gozo dependesse de capacidade financeira.

A fim de formarmos compreensão precisa das questões levantadas e enfrentadas pelo projeto de lei, voltamos a atenção ao esclarecimento de três premissas que nos parecem inquestionáveis.

Em primeiro lugar, temos que o valor do pedágio é diretamente proporcional aos gastos com conservação e melhoramentos da via. A par disso, pode-se afirmar que, idealmente, cada motorista que passasse pela estrada deveria pagar um valor proporcional ao desgaste que provocasse, considerados a quantidade de quilômetros percorridos, o peso de seu carro e, eventualmente, outras variáveis pertinentes. Um cálculo como esse, contudo, ainda não parece viável nas circunstâncias atuais de nossas estradas, embora isso ocorra em países estrangeiros. No Brasil, o que existe hoje é uma aproximação: quem passa mais vezes pelas cabines de pedágio, paga mais.

A proposição em análise considera essa solução inadequada, por provocar excessivo prejuízo para determinado grupo de usuários.

A segunda premissa consiste na impossibilidade de se estabelecer uma regra geral sobre a porcentagem dos pagantes do pedágio formada pelos habitantes do município em que os postos de cobrança se encontram.

Consideremos, por exemplo, uma estrada consideravelmente movimentada em toda sua extensão, que ligue dois municípios, A e E, passando pelos municípios B, C e D. Uma cabine de pedágio instalada no município C pode receber grande proporção de veículos que se dirijam de A ou B a D ou E, e poucos motoristas com domicílio em C – por hipótese, digamos que 10% (dez por cento) dos veículos que por ali passam sejam conduzidos por pessoas domiciliadas em C.

Situação distinta é aquela em que, numa estrada que ligue o município F ao município J, passando pelos municípios G, H e I, exista tráfego intenso

de veículos apenas entre F e G, cidades próximas. Nessa hipótese, caso haja um posto de cobrança no território do município G, é provável que a grande maioria dos que por ali transitam residam em uma das cidades e trabalhem ou tenham compromissos frequentes na outra.

A distinção é relevante, pois, no primeiro exemplo, a diminuição de receita para a concessionária decorrente da isenção do pagamento de pedágio aos moradores do município C pode ser compensada por um pequeno aumento do preço cobrado dos demais motoristas que se submetem à cobrança.

Já no segundo exemplo, em que um alto percentual de motoristas tem domicílio residencial ou profissional na cidade em que instalado o posto de cobrança, a referida isenção não pode ser facilmente compensada por um aumento na tarifa cobrada dos demais usuários da via. Nesse caso, ou o aumento do preço seria significativo ou o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, aspecto fundamental do contrato firmado entre o Estado e as concessionárias que administram rodovias, demandaria outra medida.

A terceira premissa da análise a ser empreendida é bastante simples. Ela consiste em que a cabine de pedágio sempre estará instalada em algum município. É de se notar, contudo, que nem sempre os moradores dessa localidade serão prejudicados. Pode-se imaginar, por exemplo, um município com uma densa área urbana, na qual se concentrem a quase totalidade das atividades profissionais de seus habitantes, e que tenha um pedágio instalado em área rural. Nessa hipótese, a grande maioria dos seus habitantes não é prejudicada com a cobrança pela utilização de rodovia, ainda que, eventualmente, alguns deles passem por postos de cobrança.

À luz dessas três ordens de considerações, é possível avaliar se a proposição em tela pode oferecer solução para os problemas da distribuição desproporcional dos custos com a conservação de estradas e da excessiva oneração de determinados grupos de usuários, decorrentes do emprego do critério de número de passagens pela cabine de cobrança para a determinação do valor a ser dispendido pelos usuários.

Nesse sentido, por um lado, é forçoso considerar que os motoristas domiciliados nos municípios em que instaladas praças de pedágio também utilizam a rodovia e, por isso, são responsáveis por parcela de seu desgaste e se beneficiam de melhoramentos realizados pela concessionária.

É certo, por outro lado, que a simples passagem pela cancela de cobrança não é suficiente para indicar precisamente qual a participação do motorista no desgaste da via. Afinal, como dito acima, motoristas que passam com maior frequência pelo pedágio podem ser responsáveis por parcela relativamente pequena da deterioração provocada pelo trânsito de veículos.

Entre as duas alternativas colocadas – de um lado, a cobrança do mesmo valor de todos os que cruzam as cancelas, de outro, a isenção total concedida aos moradores de municípios em que situadas as praças de cobrança – o ideal seria buscar o meio termo, em que os pagamentos seriam proporcionais à utilização.

Contudo, em não sendo possível o emprego de instrumentos que permitam o cálculo preciso do uso da rodovia por cada condutor, não é adequado e justo que os habitantes de determinados municípios tenham seu direito de ir e vir limitado pela instalação de cabines de cobrança nos seus trajetos cotidianos, ainda que a proibição de cobrança desse grupo de usuários possa gerar distorções.

Convém, ainda, ressaltar que a Comissão de Finanças e Tributação, quando da apreciação do Projeto de Lei nº 1.023, de 2011, de autoria do ilustre Deputado Espiridião Amin, manifestou-se sobre a matéria em apreço e teve por bem aprovar aquela proposição.

Por fim, na linha do parecer aprovado pela Comissão de Viação e Transportes, apontamos que o Projeto de Lei nº 4.169, de 2012, embora vise ao mesmo fim do Projeto de Lei nº 2.858, de 2011, tem o inconveniente de modificar norma legal cuja finalidade precípua é regular a delegação de bem federal – portos e rodovias – a estados e municípios. Parece-nos mais adequado que se altere a chamada “Lei de Concessões”, como faz o Projeto de Lei nº 2.858, de 2011, por se tratar de norma geral, dirigida a todas as explorações rodoviárias mantidas por pedágio.

Em decorrência de todo o exposto, com fulcro no art. 9º da Norma Interna desta Comissão, concluímos que não cabe à Comissão afirmar se são adequados ou não o Projeto de Lei nº 2.858/2011 e o apensado Projeto de Lei nº 4.169/2012, em razão de as matérias não terem implicações orçamentárias ou financeiras sobre receitas ou despesas públicas da União; quanto ao mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.858/2011 e pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.169/2012, pelas razões expostas acima.

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2015.

Deputado LEONARDO QUINTÃO
Relator