

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.410, DE 2011

(Apenso: PL nº 1.473, de 2011)

Dispõe sobre a isenção de pagamento de pedágio para motocicletas e similares em rodovias federais.

Autor: Deputado Washington Reis

Relator: Deputado Leonardo Quintão

I – RELATÓRIO

Conforme despacho da Mesa Diretora 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 8/6/2011, apensou-se ao PL nº 1.410/2011 o Projeto de Lei nº 1.473, de 2011, que dispõe sobre a isenção do pagamento de pedágio em rodovias federais dos “veículos automotores de duas rodas cujo motor possua capacidade inferior a 300 cm³ de cilindrada”.

Em 31/1/2015, o PL nº 1.410/2011 foi arquivado nos termos do art. 105 do RICD, e desarquivado em 10/2/2015, nos termos do mesmo dispositivo.

Em 8/4/2015, a Comissão de Viação de Transportes aprovou o PL nº 1.410/2011 e o PL nº 1.473/2011, apensado, com substitutivo,

nos termos do parecer do Relator, Deputado Aureo, contra os votos dos Deputados Fabiano Horta, Hugo Leal e Roberto Britto. O Deputado Hugo Leal apresentou voto em separado.

Ainda em 8/4/2015, o PL nº 1.410/2011 foi recebido por esta Comissão de Finanças e Tributação, com a proposição PL nº 1.473/2011 apensada.

Encerrado o prazo para sua apresentação, nenhuma emenda foi oferecida ao Projeto.

II – VOTO DO RELATOR

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.”

O PL nº 1.410/2011, pretende estabelecer a isenção de pagamento de pedágio para “motocicletas e similares” em rodovias federais.

O PL nº 1.473/2011, apensado, objetiva conceder isenção do pagamento de pedágio em rodovia ou obra de arte especial do sistema rodoviário federal aos “veículos automotores de duas rodas cujo motor possua capacidade inferior a 300 cm³ de cilindrada”. O texto da proposição excetua da isenção a que se refere aqueles veículos aos quais estejam conectados side-car ou semirreboque.

O texto do Substitutivo adotado pela Comissão de Viação e Transportes prevê a concessão de isenção de pagamento de pedágio aos veículos automotores de duas rodas em vias federais, desde que não estejam conectados a *side-car* ou semirreboque.

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 à 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 por todas as 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 veículos 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.

Entretanto, 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 em exame 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.

Vale dizer, como bem mencionou a relator na Comissão Temática precedente, “as motocicletas representaram menos de 2% dos veículos que pagaram pedágio nas rodovias brasileiras”. Esse percentual nos leva a deduzir que a isenção para esse tipo de veículo resultaria em um impacto insignificante para a composição da tarifa de pedágio.

Saliente-se ainda que o impacto causado pelas motos no pavimento asfáltico é praticamente nulo. Assim, conclui-se que os transtornos causados pela cobrança de pedágio dos veículos de duas rodas tanto para os motociclistas quanto para os demais usuários da via não justificam a continuidade dessa cobrança. Nesse sentido, em nome da eficiência de todo o sistema de rodovias com pedágio, é recomendável a isenção pretendida, sem restrições quanto à capacidade do motor do veículo.

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 1.410/2011, o apensado Projeto de Lei nº 1.473/2011 ou o Substitutivo adotado pela Comissão de Viação e Transportes, em razão de as matérias não terem implicações orçamentárias ou financeiras sobre receitas ou despesas públicas da União. No mérito, somos pela aprovação dos Projetos de Lei nº 1.410/2011 e nº 1.473/2011, apensado, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Viação e Transportes.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Leonardo Quintão
Relator