

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 1.434, DE 2015 **(Apensados o PL nº 3.572, de 2015, e o PL nº 6.017, de 2016)**

Altera o Decreto Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, incluindo o parágrafo único no seu art. 2º, definindo as distâncias mínimas de instalação de praças de cobrança de pedágio.

Autor: Deputado MARCELO BELINATI
Relator ALTINEU CÔRTEZ

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe acrescenta o parágrafo único ao art. 2º do Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, para estabelecer que a distância mínima de instalação de praças de cobrança de pedágio não seja inferior a cem quilômetros, no caso de novas concessões ou de renovações das já existentes. A nova regra abrangeria tanto praças do mesmo trecho concedido, quanto praças de trechos distintos, independentemente da concessionária.

Trata-se de medida que tem por objetivo, na visão do autor, tornar efetivo o princípio da modicidade tarifária, coibindo a instalação de praças de pedágio próximas umas das outras, o que inviabilizaria a utilização de rotas alternativas e o efetivo exercício do direito constitucional de livre locomoção.

A este projeto foi apensado o PL nº 3.572, de 2015, de autoria do ilustre Dep. Zé Augusto Nalin, que altera a Lei nº 10.233, de 2001,

para limitar o número de praças de pedágio no território de um mesmo Município.

Também apensado, o PL nº 6.017, de 2016, de autoria do Deputado Cabo Daciolo, tem por objetivo proibir a instalação de pedágios que limitem o tráfego de pessoas ou bens em vias urbanas interbairros.

Nos termos do art. 32, inciso XX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Viação e Transportes manifestar-se sobre o mérito da matéria. Na sequência, as proposições deverão ser encaminhadas para a análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No Brasil, a concessão da infraestrutura rodoviária foi motivada pela acentuada escassez de recursos públicos, que levou a uma crescente deterioração da qualidade das rodovias, exigindo vultosos investimentos para recuperação, manutenção, operação e ampliação da malha.

A política de concessão tem melhorado as condições das rodovias pedagiadas, porém, chama a atenção o grande número de praças de pedágio que surgiram nos últimos anos, principalmente nas regiões Sudeste e Sul, o que já tem provocado contestações por parte dos usuários, inclusive pelo elevado preço das tarifas. É este problema que o projeto, ora em análise, propõe resolver.

O contrato de concessão de serviço público tem por objeto a transferência da execução de um serviço do Poder Público ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento, aí incluídos os ganhos normais do negócio, mediante tarifa cobrada dos usuários.

A taxa interna de retorno – TIR – é definida no processo licitatório quando da apresentação da proposta de tarifa inicial pela licitante

vencedora. Ao assinar o contrato, concedente e concessionária concordam que a tarifa inicial é suficiente para gerar as receitas que garantam o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento e para assegurar a TIR de equilíbrio para a concessionária. Dessa maneira, os desequilíbrios que vierem a ocorrer ao longo do tempo serão corrigidos pela manutenção da taxa interna de retorno referente ao ano base (TIR inicial).

Neste ponto reside o principal óbice à aprovação dos projetos em tela. A adoção de distâncias maiores entre praças de pedágio, embora proporcione eficiência com menos praças de pedágio e, portanto, menor custo de arrecadação (total e por quilômetro de via), certamente, causa perda em equidade, uma vez que, em cada praça de pedágio, uma parcela cada vez menor de veículos acaba por pagar proporcionalmente mais do que deveria em função da distância efetivamente percorrida na via, enquanto uma parcela cada vez maior deixa de pagar pedágio, na medida em que seu percurso se realiza integralmente entre duas praças sucessivas, sem passar por qualquer uma. O estabelecimento de número máximo de praças de pedágio em Municípios é igualmente inadequado por desconsiderar as robustas extensões territoriais de alguns Municípios, notadamente no norte do País, como Altamira e São Félix do Xingu.

O § 4º do art. 9º da Lei nº 8.987, de 1995, determina que, em caso de desequilíbrio da equação econômico-financeira da concessão acarretado por alteração unilateral do contrato, sua readequação deve se dar concomitantemente. Em outras palavras, o ato do Estado que, alterando o contrato, onerar ou desonerar o concessionário deve conter, em si próprio ou em ato paralelo emitido na mesma oportunidade, a forma de recomposição da equação econômico financeira inicial.

Com efeito, ao alterar a distância entre praças de pedágio ou limitar o número de postos no território do Município, os projetos de lei contribuirão para desfazer, por completo, a relação de equivalência que motivou a celebração da avença e sobre a qual ela se estrutura (prerrogativas do poder concedente, as chamadas cláusulas exorbitantes, de um lado, e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro, de outro). De fato, a possibilidade de quebra do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão impõe elevado ônus não só às concessionárias e ao poder concedente, mas também aos usuários das rodovias, pois coloca em risco a adequada prestação do serviço público.

Trata-se de transferir para as concessões risco político que será somado ao risco técnico, este último mitigado pelas tarifas. A título de exemplo, tramitam hoje nesta Casa projetos que isentam taxistas, munícipes, isentam em 50% transportadores de carga, isentam pessoas com deficiência, autoridades, motocicletas, entre outros. Se todos os projetos que tratam de pedágios forem aprovados, haverá ruína do mecanismo das concessões para iniciativa privada. Não é demais lembrar que não há estoque de capital para manter a infraestrutura.

Além das questões econômicas, relacionadas ao custeio e remuneração dos investimentos, e da equidade no tratamento tarifário dos diversos usuários, a definição da localização de praças de pedágio deve obedecer a critérios técnicos tais como condições físicas adequadas, relacionadas ao traçado, rampas e interferências, a existência ou não de rotas alternativas de média distância e de rotas de fuga e as informações obtidas pela Polícia Rodoviária Federal. Os critérios técnicos e econômicos definirão o número e a localização das praças de pedágios no âmbito dos Programas de Exploração Rodoviária – PER – definidos para cada rodovia concedida.

Cabe ressaltar que, para assegurar ambiente favorável aos investimentos, é imprescindível a existência de regras contratuais estáveis. A aprovação dos projetos em análise concorre para a quebra das regras estabelecidas nos contratos, o que, além de abrir precedente para a aprovação de outros projetos de mesma natureza, geraria vários processos de reequilíbrio econômico-financeiro.

O momento indicado para esta discussão é a modelagem, em que se constrói o Programa de Exploração Rodoviária, se verificam usos, fontes, montantes de investimentos e custeio, se dimensiona a quantidade de praças de pedágio, se estabelecem suas localizações, bem como a definição das tarifas-teto, que serão submetidas, no certame, ao crivo do mercado. Além disso, cada modelagem é analisada pelo TCU e submetida ao controle popular por meio das audiências públicas.

Por fim, repiso que esta Comissão já rejeitou projetos de teor semelhante, como o PL nº 1.421, de 1999, que dispunha sobre os princípios e diretrizes para a cobrança de pedágio nas rodovias do Sistema Nacional de Viação, e o PL nº 6.745, de 2002, que estabelecia condições referentes à localização de praças de cobrança de pedágio.

Quanto ao PL nº 6.017, de 2016, em que pese a boa intenção do autor, de impedir que sejam criadas barreiras tarifárias para o

tráfego de pessoas e bens em vias que ligam bairros de um mesmo Município, por meio da proibição da instalação de pedágios, referida norma acabaria por inviabilizar importantes ações de gestão municipal previstas na Lei nº 12.587, de 3 janeiro de 2012, a chamada Lei da Mobilidade Urbana, que assim dispõe no inciso III de seu art. 23:

“Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

.....
 III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;

.....”

Dessa forma, votamos, quanto ao mérito, pela **rejeição** do PL nº 1.434, de 2015 e pela **rejeição** dos seus apensos, o PL nº 3.572, de 2015, e o PL nº 6.017, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado ALTINEU CÔRTEZ
 Relator

