

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.992, DE 2009

Acrescenta o artigo 45-A, na Lei 8.987, de 03 de maio de 1995, vedando a cobrança de tarifa de pedágio de pessoas residentes em Município em que está localizada a praça de cobrança.

Autor: Deputado Carlos Sampaio

Relator: Deputado Julio Lopes

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame propõe o acréscimo do art. 45-A na Lei n.º 8.987, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, vedando a cobrança de tarifas de pedágio das pessoas com residência permanente no município em que estiver localizada a praça de cobrança.

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 desta Comissão de Finanças e Tributação deverá dar-se com respeito ao mérito e à adequação financeira e orçamentária da proposição de que trata o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Em sua Justificativa, o Autor ressaltou a injustiça da cobrança do pedágio em relação às pessoas que precisam transitar dentro de sua própria cidade, e considera a iniciativa respaldada pelo art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição, segundo o qual depende de lei federal regulamentar a política tarifária das concessões públicas.

Em 24/11/2010, a Comissão de Viação e Transportes aprovou unanimemente o PL n.º 5.992/2009, nos termos do parecer do relator, Deputado Pedro Fernandes.

Em 25/11/2010, o Projeto em exame foi recebido por esta Comissão de Finanças e Tributação.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

O Projeto foi arquivado em 31 de janeiro de 2011, nos termos do art. 105 do RICD, tendo sido desarquivado em 16 de fevereiro de 2011, nos termos do mesmo artigo.

É o relatório.

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 n.º 5.992/2009 pretende, com o acréscimo do art. 45-A à Lei n.º 8.987/1995, proibir a cobrança de tarifas de pedágio, nas concessões de rodovias públicas, das pessoas com residência permanente no município em que estiver localizada a praça de pedágio. São três os parágrafos do novo artigo. O § 1º dá prazo de 180 dias aos estados e à União para adaptar os atuais contratos de concessão à nova situação legal. O § 2º autoriza a prorrogação do prazo de vigência desses contratos, como forma de se restabelecer seu equilíbrio econômico-financeiro. O § 3º veda que tal restabelecimento se dê por intermédio de aumento das tarifas de pedágio.

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 n.º 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, incisos II e III, da Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 pelo PL n.º 5.992/2009, 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 – quais sejam, especificamente, os utilizados por pessoas com residência permanente nos municípios em que se localizem as praças de pedágio – tem o condão de provocar redução da receita esperada pelas concessionárias de exploração da infraestrutura rodoviária. 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 às finanças públicas da União, ainda que o § 3º do art. 45-A proposto vede o aumento da tarifa de pedágio como forma de se restabelecer mencionado equilíbrio – solução que passaria ao largo de qualquer efeito sobre as contas públicas –, deve-se observar que nada aponta

para a possibilidade de que as possíveis consequências da aprovação do Projeto venham a incluir impacto inescapável – direto, líquido e certo – sobre receitas ou despesas federais, haja vista a pluralidade de meios opcionais para viabilizar o necessário reequilíbrio. Como verificado acima, há plenas possibilidades legais de conduzir a questão sem que se imponham novos dispêndios de recursos públicos federais para tanto, inclusive uma eventual prorrogação do prazo de vigência dos atuais contratos, expressamente aventada pelo § 2º do novo artigo.

Em decorrência de todo o exposto, com fulcro no art. 9º da Norma Interna desta Comissão, concluímos que não cabe à Comissão afirmar se é adequado ou não o Projeto de Lei n.º 5.992/2009, em razão de a matéria não ter implicações orçamentárias ou financeiras sobre receitas ou despesas públicas da União.

Quanto ao mérito, retomamos o “princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão”. Nesse sentido, ousamos dizer que a aprovação de tal proposta tornaria absolutamente inviável a grande maioria dos contratos de concessão de rodovias hoje existentes.

De pronto, é preciso destacar que a isenção da tarifa de pedágio das pessoas residentes no município onde a praça de cobrança está situada pode alcançar justamente o público alvo da cobrança dessa tarifa, ou seja, toda a população e o tráfego que foram considerados pelo Poder Outorgante quando do estabelecimento da equação econômico-financeira da concessão. Por exemplo, se todos os moradores de Niterói ficassem isentos do pagamento do pedágio existente no início da travessia da Ponte Rio-Niterói, por certo restaria prejudicado de morte o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado entre a concedente e a concessionária.

Em situações como essa, bastante frequentes, uma suposta prorrogação da validade dos contratos, como previsto no projeto, deveria ser tão longa que provavelmente também seria considerada inviável, face à impossibilidade técnica de se fazer previsões econômicas de longuíssimo prazo. Ademais, não se pode esquecer que a prorrogação de contratos implica em não realização de novas licitações ao término do que seriam os prazos originais. Logo, todos os valores que poderiam ser recebidos como ágio nas novas concessões desses trechos rodoviários o deixariam de ser, implicando em perdas de receitas pelo Poder Público, ainda que diferida.

Como o projeto de lei em comento veda o reajuste das tarifas de pedágio a fim de reequilibrar as equações desbalanceadas, e mesmo se pudesse haver reajuste, os valores poderiam se tornar proibitivos para os motoristas que não se beneficiassem da isenção, não é possível vislumbrar saída que respeite os contratos e a razoabilidade e a proporcionalidade administrativa de forma a viabilizar a aprovação da proposição em tela. Talvez uma solução a ser pensada e discutida em comissão própria a tratar deste mérito seja a fixação da isenção somente para moradores de uma região diminuta que circunde a praça de pedágio, talvez de raio de 2 ou 3 Quilômetros.

Diante de todo o exposto, com fulcro no art. 9º da Norma Interna desta Comissão, concluímos que não cabe manifestar-nos sobre a compatibilidade e adequação orçamentária ou financeira da matéria, em razão de a mesma não ter implicações orçamentárias ou financeiras sobre receitas ou despesas públicas da União, e, no mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.992, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Julio Lopes
Relator