



Câmara dos Deputados
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 39, DE 2000
RELATÓRIO FINAL

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle fiscalize o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e as empresas concessionárias de exploração de rodovias federais, especialmente no caso da inclusão da alíquota de 5% na tarifa de pedágio, correspondente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Autor: Márcio Reinaldo Moreira
(PPB/MG)

Relator: Max Mauro (PTB/ES)

I – INTRODUÇÃO

A presente Proposta de Fiscalização e Controle é um desdobramento e consequência da Representação nº 2, de 1999, de autoria do Tribunal de Contas da União – TCU, encaminhada ao Congresso Nacional a partir de iniciativa do Deputado Federal Sérgio Miranda (PC do B/MG) junto àquela Corte, a propósito da cobrança por concessionárias de rodovias federais, junto com o valor do pedágio, do ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) aos usuários, a qual foi considerada irregular pelo TCU, consoante a Decisão nº 516/99-TCU-Plenário.

O Excelentíssimo Deputado Márcio Reinaldo Moreira (PPB/MG), Relator daquela representação no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, após vista concedida ao Deputado João Magalhães, propôs o arquivamento da Representação do TCU e a aprovação de Proposta de Fiscalização e Controle para apurar a responsabilidade dos agentes públicos que, ao descumprir a lei, autorizaram a arrecadação do ISSQN.

Aludida Proposta foi numerada pela Mesa como Proposta de Fiscalização e Controle nº 39, de 2000.

O objetivo da PFC restou caracterizado como sendo apurar formas de alcançar a punição dos culpados pela autorização de cobrança ilegal de ISSQN e encontrar meios de recolher aos cofres públicos ou de ressarcir aos usuários das rodovias os valores que lhes foram ilegalmente cobrados.



II – DA EXECUÇÃO DA PFC

Após a sua numeração pela Mesa Diretora da Casa, a presente PFC foi distribuída a este Relator, tendo sido apresentado o Relatório Prévio em 07.12.2000.

Por meio do Ofício nº 008/2000-Gab. Min. BJB, de 18.05.2000, o TCU já havia encaminhado à CFFC cópia do inteiro teor do processo TC nº 003.214/1999-0, que trata da cobrança do ISSQN pelas concessionárias de rodovias.

Em 07.08.2001, foi realizada audiência pública com o Chefe da Divisão de Concessões Rodoviárias do DNER, Engenheiro Paulo Rodolfo Vilas Boas Nunan a fim de discutir formas de aplicação dos recursos arrecadados indevidamente.

Tendo em vista as mudanças ocorridas na titularidade do Ministério dos Transportes, não foi possível a realização de audiência pública com o Exmo. Sr. Ministro dos Transportes.

Cabe agora a este Relator apresentar as conclusões e propostas de encaminhamento resultantes dos fatos apurados neste procedimento de fiscalização.

III - DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O nobre Autor, ao formular o requerimento da presente PFC, solicitou a requisição de cópia do processo que tratou do assunto no TCU, de forma a subsidiar a análise da CFFC.

Conforme consta do processo nº 003.214/1999-0, originado de representação do Deputado Federal Sérgio Miranda, o TCU, inicialmente, por meio da Decisão nº 434/99-TCU-Plenário, prolatada em 14.07.99, assinou o prazo de 15 (quinze) dias para que o DNER, por intermédio de seu Diretor-Geral, adotasse providências para a interrupção da cobrança do ISSQN sobre os trechos rodoviários explorados por concessão, bem como para a alteração dos contratos de concessão que prevejam a cobrança de tal tributo e para a suspensão da utilização dos recursos provenientes de aludida cobrança.

Expirado o prazo para cumprimento das determinações por aquela autoridade sem a adoção das providências determinadas, o TCU aplicou a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, na forma determinada pelo Acórdão nº 138/99-TCU-Plenário, de 11.08.99. Naquela mesma assentada, proferiu a Decisão nº 516/99-TCU-Plenário, que sustou o ato do Diretor-Geral do DNER que autorizava a utilização dos valores irregularmente arrecadados pelas concessionárias, bem como decidiu representar ao Congresso Nacional para sustar as cláusulas nos contratos já apontados.



Câmara dos Deputados
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

O TCU apurou que nos contratos de concessão da exploração de rodovias firmados entre a União e empresas concessionárias, houve permissão para a cobrança ilícita por parte destas concessionárias do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sem previsão legal, em afronta aos princípios constitucionais inscritos no art. 150, incisos I (legalidade) e III, alínea “a” (irretroatividade).

Tal previsão veio a ocorrer apenas com o advento da Lei Complementar nº 100/99, a partir de 1º de janeiro de 2000. A partir dessa data, poderiam os municípios instituírem a cobrança do ISSQN em seu território.

O Acórdão nº 56/2001, proferido em 04.04.2001, manteve os termos da decisão anterior, quanto à multa aplicada ao então Diretor-Geral do DNER por descumprir a determinação de sustar a cobrança indevida do ISSQN no pedágio. Vale esclarecer que a multa decorreu do aludido descumprimento de decisão do TCU, e não da inclusão da cobrança indevida nos contratos de concessão. Ainda o mesmo Acórdão frisa a postura do DNER perante as empresas, conforme consignado pelo eminente Ministro-Relator Bento José Bugarin:

“Outro aspecto revelador da forma parcial de atuação do DNER é o modo como a entidade processa as alterações das tarifas. Quando este Tribunal determinou a interrupção da cobrança do ISSQN, o DNER tentou, de todas as formas, protelar o cumprimento da decisão, opondo embargos, pedindo prorrogação de prazo, argüindo dificuldades operacionais das concessionárias, ou simplesmente deixando de atender à determinação desta Corte. Somente foi reduzida a tarifa após a imposição de multa e a expressa determinação ministerial, afora o encaminhamento de todos os dados ao Congresso Nacional.

Quando se tratou de restaurar a cobrança do tributo, o DNER mostrou surpreendente agilidade, pois a lei foi publicada no dia 23 de dezembro; a Portaria do Ministério dos Transportes, no dia 29, e as Portarias autorizando o aumento expedidas no dia 30, para vigorar a partir do dia 1º de janeiro deste ano.”

Entre agosto de 1996 e agosto de 1999 (quando a cobrança foi suspensa por determinação do TCU), conforme estimativa daquela Corte confirmada pelo DNER perante a CFFC, foram arrecadados indevidamente em torno de R\$ 50 milhões. A possibilidade de cobrança do tributo a partir de janeiro/2000, com a aprovação de leis em cada município atingido pela rodovia, não tem o mérito de convalidar as cobranças indevidas já feitas, em função do princípio constitucional da irretroatividade da lei tributária.

O DNER havia autorizado, inicialmente, a aplicação dos recursos irregularmente arrecadados em obras não previstas nos contratos de concessão, o que foi sustado pelo TCU. Simultaneamente, as obras foram paralisadas, em função de portaria expedida pelo Exmo. Sr. Ministro dos Transportes.

O TCU, após realizar inspeção nas obras executadas pelas concessionárias nas rodovias com os recursos indevidamente arrecadados, proferiu a Decisão nº 281/2000, nos seguintes termos:

“8.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, no art. 45 da Lei n.º 8.443/92, e no art. 195 do Regimento Interno do TCU, e considerando o disposto nos itens 8.2.3 da Decisão 434/99 e 8.1.1 da Decisão 516/99, ambas do



Câmara dos Deputados

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Plenário, assinar o prazo de 30 (trinta) dias para que o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistente na **revisão definitiva das tarifas de pedágio cobradas nos trechos rodoviários sob sua jurisdição**, explorados pela iniciativa privada, sob a modalidade de concessão, contemplando tanto a nova conjuntura de legítima instituição do ISSQN, por parte de alguns municípios, quanto a situação pretérita de cobrança indevida desse tributo, com o objetivo de **restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro original**, observadas as seguintes diretrizes:

8.1.1. considerar os valores indevidamente arrecadados, a título de cobrança de ISSQN, como "outras receitas" não previstas, calculando seu impacto no fluxo de caixa de acordo com os mesmos critérios de atualização previstos nos contratos de concessão de cada concessionária;

8.1.2. considerar como saídas de caixa, para fins de abatimento das quantias indevidamente arrecadadas de ISSQN, somente os valores efetiva e exclusivamente desembolsados, não admitindo nenhum encargo correlato, para a execução das obras relacionadas a seguir, por concessionária:

8.1.2.1. obras executadas pela Concessionária da Ponte Rio - Niterói S/A: a) reformulação da sinalização náutica; b) implantação de sinalização reflexiva ao longo da mediana fixa; c) desobstrução do sistema de drenagem pluvial na Base Naval de Mocanguê; d) ampliação do sistema de iluminação existente na praça do pedágio; e) melhorias nas vias de acesso à Ponte, executadas pela Prefeitura Municipal de Niterói;

8.1.2.2. obras executadas pela Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (NOVADUTRA): a) construção da 3ª faixa Bonsucesso a Arujá, intersecção de Guaratinguetá; b) prolongamento de uma pista marginal em São José dos Campos, entre viaduto CTA e trevo Embraer; c) construção do viaduto de transposição de Pindamonhangaba, no km 89;

8.1.2.3. obras executadas pela Concessionária Concer S/A a) acesso entre o distrito de Cotegipe e o município de Simão Pereira;

8.1.2.4. obras executadas pela Concessionária Rio - Teresópolis S/A (CRT): a) construção da passarela de Saracuruna - km 143 da BR 116-RJ, Saracuruna - Duque de Caxias; b) acesso ao retorno de Imbariê, km 137 BR-116/RJ;

8.1.2.5. obras executadas pela Concessionária da Rodovia Osório - Porto Alegre S/A (CONCEPA): a) instalação de tachas refletivas monodirecionais; b) instalação de pórticos; c) colocação de placas de alta intensidade de refletância (placas A.I.);

8.1.3. considerar como saídas de caixa, para fins de abatimento das quantias indevidamente arrecadadas de ISSQN, somente os valores efetiva e exclusivamente desembolsados, não admitindo nenhum encargo correlato, para a execução das obras a seguir relacionadas, por concessionária, na exata medida em que superam ou excedem os quantitativos ou valores previstos originalmente nos respectivos Programas de Exploração:

8.1.3.1. obras executadas pela Concessionária da Ponte Rio - Niterói S/A: a) construção de jardineiras para proteção ao concreto das Bases dos pilares nos acessos da ponte em Niterói;

8.1.3.2. obras executadas pela Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (NOVADUTRA): a) construção de barreira de concreto; b) instalação de defensas metálicas; c) instalação de dispositivos antiofuscante; d) passarelas: km 180,80 RJ; 270,46 RJ; 304,58 RJ; 330,00 RJ; e 211,96 SP;

8.1.4. considerar, inclusive, como "outras receitas" não previstas, as importâncias arrecadadas a título de ISSQN desde 1º.1.2000, abatendo desse montante exclusivamente os recursos transferidos às administrações municipais cuja leis instituidoras do ISSQN apresentem regularidade jurídica e observem o princípio da anterioridade;

8.1.5. submeter ao crivo da Procuradoria Jurídica da entidade todas as leis municipais instituidoras do ISSQN, para pronunciamento acerca da sua regularidade jurídica e exigibilidade do tributo no exercício em curso;..."



Câmara dos Deputados
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Salientou o Ministro Walton Alencar Rodrigues que o DNER autorizou novamente a cobrança do ISSQN nos preços a partir de janeiro/2000, sem perquirir da existência de leis municipais instituindo o tributo ou mesmo da alíquota instituída em cada lei, pois a lei complementar federal apenas autorizou a instituição do tributo e fixou a alíquota máxima (5%), que pode ser menor conforme a discricionariedade de cada município.

De acordo com a supracitada Decisão nº 281/2000, o TCU determinou ao DNER que procedesse à revisão dos preços dos pedágios, tendo em conta a instituição do ISSQN apenas por alguns municípios, o reinício da cobrança indevida e os valores ainda não aplicados da cobrança feita entre 1996 e 1999. Ao mesmo tempo, o TCU discriminou dentre as obras executadas aquelas consideradas necessárias e não incluídas no contrato de concessão e que, portanto, poderiam ter utilizado os recursos arrecadados.

Dados fornecidos pelo DNER informam que, do total aproximado de R\$ 53 milhões arrecadados indevidamente, R\$ 6,3 milhões não foram aplicados em obras, sendo utilizados na repactuação das tarifas, conforme a determinação do TCU.

Cabe ressaltar que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública perante a Justiça Federal em São Paulo (Processo 1999.61.00.022763-5) em face da Concessionária Nova Dutra, conforme consta da cópia do processo de fiscalização remetido pelo TCU. Aludida ação visou à condenação dos concessionários e à restituição aos consumidores/usuários dos valores indevidamente pagos por estes, bem como ao pagamento de indenização por danos morais coletivos. Tal ação ainda não possui sentença cadastrada, encontrando-se em fase de produção de provas.

Não há informação sobre ações ajuizadas contra as demais concessionárias ou os administradores do DNER à época.

Conclui-se que as únicas beneficiárias dessa arrecadação indevida foram as concessionárias, que apropriaram-se indevidamente dos recursos, investiram no mercado financeiro, obtiveram lucros e depois aplicaram pequena parcela na redução dos valores dos pedágios.

Perderam os usuários das rodovias, que pagaram por um tributo inexistente, em clara lesão ao princípio constitucional da legalidade, mas não puderam ser ressarcidos. Perderam também os municípios, pois o ISSQN é tributo de competência municipal, para que aqueles entes possam atender às necessidades de seus habitantes, não diretamente relacionadas às rodovias. Afirmar que os recursos foram aplicados em melhoramentos na rodovia é subtrair à municipalidade o poder de determinar as prioridades da população a serem atendidas com os, em geral, escassos recursos orçamentários disponíveis.



IV – DO ENCAMINHAMENTO

O art. 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados afirma, em seu **caput**, que:

“Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

.....

IV - o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.”

Por sua vez, o art. 37 citado dispõe:

“Art. 37. Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no Diário do Congresso Nacional e encaminhado:

I - à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

II - ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;

III - ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

V - à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.”

Em relação aos possíveis encaminhamentos disciplinados pelas normas regimentais transcritas, entendemos que:

- a) não é cabível o oferecimento de qualquer proposta de alteração do ordenamento jurídico vigente, tendo em vista que a Lei Complementar nº 100/99 veio a incluir entre as hipóteses de incidência do ISSQN a cobrança de pedágio, o que possibilitou aos municípios instituírem tal tributo no âmbito do seu território, tendo o pedágio como fato gerador;



Câmara dos Deputados
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

- b) deva ser feita remessa dos documentos obtidos ao Ministério Público Federal, para que avalie a possibilidade promover ações contra as demais concessionárias a exemplo do procedido contra a concessionária Nova Dutra, caso ainda não o tenha feito, assim como contra os agentes públicos que deram causa à cobrança indevida do ISSQN no preço do pedágio, sem autorização legal;
- c) não é necessária a remessa de documentos ao Poder Executivo, pela inexistência de medidas a serem adotadas neste momento, além das já determinadas pelo TCU e encaminhadas por aquela Corte;
- d) não é cabível a remessa de documentos ao TCU, tendo em vista que os documentos analisados tiveram sua origem naquela Corte;
- e) deva ser feita remessa dos documentos à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, para conhecimento e eventual proposição de alteração na legislação sobre concessão de rodovias, de forma a aumentar o poder estatal de fiscalização sobre as concessionárias.

V – VOTO

Diante das irregularidades constatadas, **VOTO pelo encerramento da presente PFC e encaminhamento dos documentos à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, para conhecimento e eventual proposição de alteração na legislação sobre concessão de rodovias, e ao Ministério Público Federal, para que avalie a possibilidade de ajuizar ações civis públicas contra as concessionárias e os agentes públicos que deram causa à cobrança indevida do ISSQN no preço do pedágio, sem autorização legal.**

Sala das Sessões , Brasília, 17 de dezembro de 2001

Deputado Max Mauro
Relator