

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 5.350, DE 2019

Proíbe aumento de preços nas praças de pedágios em rodovias federais, estaduais e transportes hidroviários fiscalizados e/ou sob tutela dos Estados, União, municípios e/ou Distrito Federal nos fins de semana e feriados.

Autor: Deputado PASTOR SARGENTO ISIDÓRIO

Relator: Deputado GILBERTO ABRAMO

I - RELATÓRIO

Vem à Comissão o Projeto de Lei nº 5.350, de 2019, de autoria do Deputado Pastor Sargento Isidório. A proposta tem a intenção de proibir que se elevem, nos fins de semana e feriados, as tarifas de pedágio, de *ferryboat* e de outros transportes hidroviários. De acordo com o texto, em cada praça de pedágio ou *ferryboat* deve prevalecer apenas uma tarifa, a ser definida segundo as regras da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Para o autor, alguns “*consórcios e permissionárias, devidamente autorizados pela ANTT e ANA, estranhamente cobram valores bem superiores nos sábados, domingos e feriados, inflacionando o ir e vir dos motoristas com seus veículos e transeuntes*”. Afirma S. Exa. que é “*justo e necessário a criação de um dispositivo legal, este PL, que unifique os preços cobrados*”.

A matéria também foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. A iniciativa está sujeita



* C D 2 4 1 7 1 4 0 3 2 3 0 0 *

à apreciação conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário.

Cabe notar que os relatores anteriores – Deputados Paulo Azi, Gutemberg Reis e Juninho do Pneu – não chegaram a apresentar parecer à matéria, nesta Comissão.

Não houve emendas.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto em exame tem a intenção de proibir que se elevem, nos fins de semana e feriados, as tarifas de pedágio, de *ferryboat* e de outros transportes hidroviários.

O tema não é novo nesta Comissão. A CVT já se manifestou a respeito dele ao decidir unanimemente pela rejeição do Projeto de Lei nº 755, de 2003, nos termos do voto que passo a reproduzir, do então Deputado Cleuber Carneiro.

“Trata-se de proposta que não leva em consideração o fato de que a iniciativa privada só demonstra interesse pelo negócio da concessão de rodovias quando a receita prevista se mostra suficiente para financiar os investimentos exigidos e remunerar o capital próprio aplicado.

Ao se proibir a fixação de valor mais elevado para a tarifa básica de pedágio, em função de horários ou dias que apresentem maior fluxo de veículos, três opções se nos apresentam: o término da concessão, por não haver mais condições de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato com a manutenção do valor reduzido (o que implica o pagamento de indenizações à empresa detentora da concessão); a redução dos encargos da concessionária, de sorte que a redução na receita não afete o já citado equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e, finalmente, a majoração da tarifa básica unificada, a fim de que a receita advinda dos que utilizam a rodovia nos horários e dias de menor movimento compense a perda proveniente da proibição em foco.



Nenhuma das possibilidades nos parece animadora. A extinção da concessão, além dos mencionados prejuízos aos cofres públicos em razão das indenizações devidas, pode comprometer grandemente a segurança e a fluidez da rodovia, seja pelo abandono de obras em construção, seja pelo adiamento de metas e projetos a ela relacionados. A redução dos encargos da concessionária, por sua vez, traz consequências semelhantes, embora em menor grau, o que já constitui prejuízo para a coletividade. Finalmente, a unificação das tarifas no sentido de compensar as perdas pela redução do preço nos horários ou dias de maior movimento, além de gerar um valor não muito diferente do cobrado nessas ocasiões (em virtude do tráfego concentrar-se exatamente nos dias em que é cobrada tarifa mais elevada), apenas transfere para outros usuários uma parte do ônus de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, que não pode ser afetado pela decisão unilateral do legislador de reduzir as receitas.”

Além dessa proposta, rejeitada, tramitou pela CVT o Projeto de Lei nº 4.277, de 2004, que não chegou a ser votado, embora tenha recebido do relator, então Deputado Milton Monti, o seguinte voto contrário.

“Em relação à concessão rodoviária, há que se compreender, desde logo, que duas condições devem ser satisfeitas, se não estiver em cogitação o emprego de recursos públicos na sustentação do empreendimento: as despesas com a manutenção e a melhoria da rodovia, bem como com os serviços de atendimento aos usuários, que devem ser cobertas pela receita proveniente da cobrança de tarifa de pedágio; de outra parte, essa receita deve ser tal que não apenas os custos de exploração sejam pagos, mas também haja um excedente capaz de atrair o investidor privado para o negócio.

Isso posto, é evidente que a fixação de tarifas, seja diretamente pelo poder público, seja pela proposta vencedora da licitação, visa a atender as condições acima descritas. Do contrário, não se obteria recursos suficientes para viabilizar a concessão.

Para garantir um fluxo de caixa que faça frente às despesas da exploração e remunere o investidor, a tarifa pode ser definida em bases igualitárias – todos pagam uma mesma quantia por uso, sempre – ou, como é



* C D 2 4 1 7 1 4 0 3 2 3 0 0 *

mais usual, em bases proporcionais, a depender do tipo de veículo ou do dia ou horário em que se utiliza a via.

O segundo modelo tem a clara vantagem de permitir que se cobre daqueles responsáveis pelos maiores dispêndios da concessão uma tarifa correspondente a esse ônus, tal qual se procede nos negócios de mercado.

De fato, tanto do ponto de vista da eficiência econômica, quanto da justiça, não faz sentido submeter todos os usuários às mesmas condições de pagamento. Se um caminhão exige espaço de rolamento viário “n” vezes maior do que o exigido por um automóvel e se deforma o pavimento em magnitude “n” vezes maior do que o faz o automóvel, é natural que dele se reclame tarifa superior à cobrada do automóvel (está-se desconsiderando aqui, naturalmente, abordagens de natureza macroeconômica, que poderiam sugerir a adoção de um “subsídio cruzado” como forma de transferir dos veículos comerciais de transporte para os veículos particulares parte do encargo representado pelo pagamento das tarifas). De maneira similar, se o trânsito de veículos em determinada via concentra-se em períodos específicos de tempo, sobrecarregando o sistema nessas ocasiões, é recomendável que sobre o usuário da via, nesses períodos mais movimentados, recaia o ônus econômico da dita sobrecarga.

Veja-se mais especificamente a questão da cobrança diferenciada pelo uso das rodovias nos finais de semana, como se procede no Rio de Janeiro e na Bahia.

Nesses Estados, foram concedidas rodovias que promovem a interligação de região metropolitana com municípios de preponderante vocação turística, no litoral. Como seria de esperar, nesses casos, o grande fluxo de veículos ocorre nos finais de semana, devido ao deslocamento de pessoas para as praias, na sexta-feira e no sábado, e ao retorno desses turistas para a cidade, no domingo.

Ora, mesmo havendo concentração de tráfego em período de tempo relativamente curto - dois ou, no máximo, três dias na semana, o concessionário é obrigado a manter continuamente as infra-estruturas física e



operacional em dimensões compatíveis com o período de maior demanda, ainda que elas se revelem superdimensionadas durante a maior parte do tempo.

Ante tais circunstâncias, cobrar a mesma tarifa do veículo que transita em dias úteis e do veículo que circula nos finais de semana seria um favorecimento a este e um desestímulo àquele. Considerando que nos finais de semana predomina o trânsito de veículos particulares, parece claro que os veículos comerciais, cujo tráfego se distribui de forma mais harmônica durante a semana, acabariam por subsidiar a diversão dos turistas.

É importante notar, também, que o estabelecimento de preço mais elevado de pedágio nos finais de semana, tem o condão de selecionar os usuários da rodovia no período de maior movimento. Ou seja, sendo o espaço viário um bem escasso, no começo do sábado e no final do domingo, vão pagar por seu uso somente os que não tiverem alternativa de substituir tal aquisição por uma outra menos dispendiosa, mantendo-se, naturalmente, o mesmo grau de satisfação.

De fato, o turista, para quem não há opção de substituir viagens no final de semana por viagens em dias úteis, acaba se dispondo a pagar um preço mais elevado pela utilização da estrada. Já os demais usuários, cuja escolha não é tão inflexível, hão de optar por deslocamentos em dias nos quais se praticar tarifa mais barata e, tão vantajoso quanto, inexistirem congestionamentos.

Esses comentários, embora tornem mais fácil a compreensão das escolhas dos usuários da rodovia, apenas ilustram um princípio simples e essencial da teoria econômica: o preço de um bem deve refletir o grau de sua escassez ou, falando de outra maneira, o preço deve representar o quanto cada potencial consumidor está disposto a gastar para obter o respectivo bem.

Assim, a tarifa de pedágio deveria mesmo ser mais elevada nos finais de semana, porque muito mais pessoas estão dispostas a pagá-la a esse preço. Já nos dias úteis, em que o grau de escassez do espaço viário e dos serviços de apoio é bem menor, e a motivação para viajar se reduz, a propensão a pagar, do usuário, também diminui. ”



* C D 2 4 1 7 1 4 0 3 2 3 0 0 *

Nota-se que o posicionamento deste Colegiado tem sido rejeitar proposição que institua esse tipo de regra – uniformizar a tarifa de pedágio.

Julgo importante lembrar que a administração pública, ao prever contrato de concessão rodoviária cujo valor da tarifa de pedágio pode variar em função dos dias da semana, o faz mediante a fixação de regras que impedem a livre flutuação de preço, como ocorre nos negócios no livre mercado. As tarifas aplicáveis em dias específicos da semana são previstas pela própria administração, antes da licitação, ou são fruto da melhor proposta no certame licitatório. Tais tarifas, cabe lembrar, não podem ser alteradas, a menos no caso de reajustes anuais e revisões previstas em contrato, com a anuência do regulador.

Por fim, ressalto que a diferenciação de tarifa de serviço público tem previsão legal, já tendo sido abonada em diversos julgados. Eis o que dita o art. 13 da Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões):

“Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.”

Com base nesse dispositivo, por exemplo, tribunais já decidiram que o faturamento do serviço de fornecimento de água com base na tarifa progressiva, de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, é legítimo e atende ao interesse público, porquanto estimula o uso racional dos recursos hídricos. É, de fato, o que decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ, vide Súmula 407: “É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.”

No fornecimento de energia elétrica, a premissa é a mesma, isto é, tarifas diferenciadas são previstas em função dos horários de utilização, a fim de que não se sobrecarregue o sistema nas horas de pico.

Posto tudo isso em relação à cobrança de pedágio, basta dizer, com respeito aos serviços de *ferryboat*, que se trata de realidade similar, também não havendo motivo aqui para a imposição de regra proibitiva por lei. Nunca é demais lembrar que o Estado, ao outorgar a prestação do serviço,



bem pode estabelecer a invariabilidade de tarifa, se essa lhe parecer a solução mais adequada, de acordo com os princípios da administração pública.

De mais a mais, vale notar que a outorga do serviço de travessia (balsa ou *ferryboat*) somente é feita pela União em caso de linha correspondente a diretriz de rodovia federal ou interestadual. Travessias mais conhecidas – como as feitas entre Salvador e Itaparica ou entre o Rio de Janeiro e Niterói – são de responsabilidade dos respectivos Estados, no caso, Bahia e Rio de Janeiro.

Sendo assim, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.350, de 2019.

Sala da Comissão, em 27 de junho de 2024.

Deputado GILBERTO ABRAMO
Relator

