

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.366, DE 2016

Concede ao usuário de rodovia o direito de atravessar gratuitamente praça de pedágio se houver efetuado pagamento de tarifa, no mesmo local, nos vinte minutos anteriores.

Autora: Deputada RENATA ABREU

Relatora: Deputada ANA PIMENTEL

I - RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei nº 5.366, de 2016, de autoria da Deputada Renata Abreu, que propõe a inclusão de inciso no art. 37 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a fim de conceder ao usuário de rodovia explorada mediante concessão o direito de atravessar gratuitamente a mesma praça de pedágio, caso já tenha efetuado pagamento da tarifa no mesmo local nos vinte minutos anteriores.

O projeto foi distribuído às Comissões de Viação e Transportes; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD). A apreciação é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Na Comissão de Viação e Transportes, em 20/09/2017, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Wilson Beserra (PMDB-RJ), pela aprovação e, em 10/10/2017, aprovado por unanimidade o parecer.

Encerrado o prazo regimental, não foi apresentada emendas ao projeto de lei nesta Comissão.



2025-19116

É o relatório.



II - VOTO DA RELATORA

1. Da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária

Nos termos da letra *h* do inciso X do art. 32 do RICD, compete à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) 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 art. 1º da Norma Interna da CFT prevê que “o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de que trata o art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, será feito mediante a análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas”, entre estas, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) e as disposições específicas estatuídas na Constituição Federal.

O PL n.º 5.366/2016 altera a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, para “conceder ao usuário de rodovia explorada mediante concessão o direito de atravessar praça de pedágio, gratuitamente, se houver efetuado pagamento de tarifa no mesmo local nos vinte minutos anteriores”.

Analisemos, inicialmente, alguns aspectos relativos às concessões para exploração de rodovias públicas e às tarifas de serviço público relacionadas com essa atividade.

A Lei n.º 10.233/2001 criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e, entre outras disposições, estabeleceu, em seu art. 13, que a exploração de infraestrutura de transporte público, quando descentralizada, será realizada sob a forma de concessão. Inserem-se na esfera legal de atuação da ANTT matérias afetas à exploração da infraestrutura rodoviária federal e, 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. A principal fonte de receita da concessionária advém do recebimento da tarifa de pedágio, e a ANTT pode autorizar, adicionalmente, a percepção das chamadas receitas extraordinárias, que complementarizam 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, que 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 estas tenham sido debilitadas.

A aplicação do referido princípio pode ser identificada em relevantes peças de legislação federal que disciplinam as concessões rodoviárias. A Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, estabelece, no § 2º de seu art. 9º, que “os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro”. Mais detalhadamente, 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 provoquem modificações na composição econômico-financeira da concessão. A esse respeito, por exemplo, a Instrução Normativa da ANTT nº 33, de 14 de novembro de 2024, assim disciplina:

Art. 18. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão será realizada mediante utilização dos seguintes mecanismos, a critério da ANTT, salvo previsão diversa em contrato:

- I - alteração do valor da tarifa de pedágio;
- II - alteração do prazo da concessão;
- III - aporte público;
- IV - modificação de obrigações contratuais;
- V - alteração da localização ou inclusão de praças de pedágio ou pórticos de fluxo livre;
- VI - estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio; e
- VII - transferência ou retenção de valores utilizando o mecanismo de contas da concessão.

Depreende-se, portanto, que o aporte de recursos públicos para indenização da concessionária por sua perda de receita efetivamente ocasionada por uma alteração legislativa constitui apenas uma das formas de se promover o necessário restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato.



Seguindo na análise do PL nº 5.366/2016, à luz das considerações precedentes, verifica-se que a proposta de concessão de isenção do pagamento da tarifa de pedágio a determinados usuários atualmente sujeitos à cobrança, caso aprovada, acarretará a redução da receita esperada das concessionárias de exploração da infraestrutura rodoviária, inclusive a federal. Tal receita, convém lembrar, foi considerada nos estudos e modelagens que embasaram a definição das tarifas vigentes nos contratos de concessão em execução. Por conseguinte, a frustração – ainda que parcial – dessas receitas poderá ensejar legítimos pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos correspondentes.

Entretanto, sem prejuízo do reconhecimento do direito à recomposição do equilíbrio dos contratos já firmados, concluímos que nada aponta para a possibilidade de um impacto inescapável – direto, líquido e certo – sobre a receita ou a despesa pública da União decorrente da aprovação do projeto de lei em epígrafe, tendo em vista a pluralidade de meios existentes para viabilizar o necessário reequilíbrio. Como demonstrado, é plenamente possível promover esse reequilíbrio sem que se imponham novos dispêndios de recursos federais para tanto.

Em decorrência de todo o exposto, com fulcro no art. 9º da Norma Interna desta Comissão, concluímos que não cabe a este colegiado afirmar se é adequado ou não o Projeto de Lei nº 5.366/2016, em razão de a matéria não ter implicações orçamentárias ou financeiras sobre receitas ou despesas públicas da União.

2. Mérito

A proposição em análise visa conceder ao usuário de rodovia explorada mediante concessão o direito de atravessar gratuitamente a mesma praça de pedágio, caso já tenha efetuado pagamento da tarifa no mesmo local nos vinte minutos anteriores.

O objetivo é assegurar tratamento mais justo ao usuário que, por engano de rota ou por necessidade de retorno imediato, precisa refazer o trajeto, evitando dupla cobrança em curto intervalo de tempo. A autora justifica que, em tais casos, o usuário é penalizado com novo pagamento de tarifa,



embora sua utilização da via seja praticamente idêntica à de quem segue viagem contínua. O projeto busca, portanto, corrigir essa distorção, estabelecendo um prazo razoável de vinte minutos para nova travessia gratuita.

Sob a ótica da equidade e da modicidade tarifária, princípios que regem a prestação de serviços públicos delegados, o projeto se lei é meritório. A cobrança repetida em curto intervalo de tempo, nas hipóteses de retorno involuntário ou de deslocamentos de pequena extensão, de fato, constitui situação injusta e desproporcional. Nesse sentido, a medida proposta traz racionalidade à cobrança de tarifas, alinhando-se à prática já observada em estacionamentos públicos e privados, nos quais se admite tempo de tolerância sem nova cobrança.

O Projeto de Lei nº 5.366, de 2016, recebeu parecer favorável da Comissão de Viação e Transportes (CVT), que reconheceu a justiça e a razoabilidade da medida ao assegurar tratamento equitativo ao usuário de rodovia. O parecer, de autoria do Deputado Wilson Beserra, destacou que a proposição corrige distorção injusta e de fácil solução técnica, e ressaltou a possibilidade de a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) regulamentar o procedimento de modo a prevenir eventuais fraudes.

Não se pode deixar de registrar, nesse ponto, o acerto e a pertinência do entendimento adotado, que reforça a coerência do presente voto pela aprovação, uma vez que as ponderações apresentadas pela CVT também evidenciam o equilíbrio entre o interesse público, a viabilidade operacional e a modicidade tarifária.

Importante frisar, por derradeiro, que a ANTT dispõe de meios tecnológicos para regulamentar a aplicação prática do benefício e prevenir fraudes — como o controle eletrônico por meio de tag veicular, leitura automática de placas, vinculação da passagem ao veículo, entre outros.

A proposição harmoniza-se, portanto, com a política pública de mobilidade e transporte rodoviário, promovendo justiça tarifária e eficiência administrativa.

3. Conclusão



Ante o exposto, voto pela não implicação orçamentária ou financeira da matéria e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.366, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ANA PIMENTEL
Relatora

2025-19116

