

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.992, DE 2009

Acrescenta o art. 45-A, na Lei nº 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

Relatora: Deputada ANA PIMENTEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame propõe o acréscimo do art. 45-A na Lei n.º 8.987, 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 (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD), e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, 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. 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. A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (Art. 24, II, RICD) e seu regime é de tramitação ordinária.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

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 5.992/2009 acrescenta o art. 45-A à Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, “vedando a cobrança de tarifa de pedágio de pessoas residentes em Município em que está localizada a praça de cobrança”.



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 conjugadamente, 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 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, 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 5.992/2009, 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 5.992/2009, 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, na forma como se encontra, pode tornar inviável a boa parte 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 para moradores de regiões que circundem a praça de pedágio, buscando-se evitar situações em que a praça divida um município ou um bairro em dois. Isso pode ser definido



nos termos de regulamento do Poder Executivo Federal. Desse modo, propomos a seguir um Substitutivo que busca sanar os problemas verificados no Projeto de Lei

Diante de todo o exposto, votamos pela **não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 5.992, de 2009, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.992, de 2009, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ANA PIMENTEL
Relatora

2025-20004



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.992, DE 2009

Acrescenta o art. 45-A, na Lei nº 8.987, de 3 de maio de 1995, vedando a cobrança de tarifa de pedágio de pessoas com residência permanente nas regiões vizinhas ao local da praça de cobrança, caso a praça se localize entre bairros ou distritos de um mesmo Município.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. A Lei 8.987, de 3 de maio de 1995, passa a vigorar acrescida do artigo 45-A, com a seguinte redação:

“Art. 45-A. Nas concessões de rodovias públicas, é proibida a cobrança de tarifas de pedágio das pessoas com residência permanente nas regiões vizinhas ao local da praça de cobrança, caso a praça se localize entre bairros ou distritos de um mesmo Município.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão rever, no prazo de um ano, os atuais contratos de concessão, adaptando-os à regra prevista no caput deste artigo.

§ 2º Para fins do disposto no §1º, os contratos em vigor poderão ter seu prazo de vigência estendido pelo tempo necessário ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º O Poder Executivo Federal regulamentará o disposto neste artigo.”

Art. 2º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ANA PIMENTEL
Relatora

2025-20004

Apresentação: 25/11/2025 10:36:55.833 - CFT
PRL 1 CFT => PL 5992/2009

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD259744156300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Ana Pimentel

