

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.057, DE 2015

Acrescenta o parágrafo único ao art. 13 da Lei 8.987, de 1995, para isentar do pagamento de pedágio os residentes permanentes ou que exerçam atividades profissionais nas localidades onde haja cobrança de pedágio.

Autor: Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA

Relatora: Deputada ANA PIMENTEL

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Dep. Bonifácio de Andrada, propõe isentar do pagamento de pedágio os residentes permanentes ou que exerçam atividades profissionais nas localidades onde haja cobrança de pedágio.

Na justificação, o parlamentar embasa a proposição na premissa de que a Lei 8.987, de 1995, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, estabeleceu em seu art. 13, que as tarifas poderão ser diferenciadas de acordo com os “distintos segmentos de usuários”. Entretanto, acrescenta o autor, este princípio não tem sido observado no que se refere aos pedágios, principalmente em relação às pessoas que moram e trabalham no mesmo município onde se localizam os postos de cobrança da tarifa, que vem enfrentando dificuldades para se deslocarem para realizarem as



atividades mais simples do seu dia a dia, como ir à escola, trabalhar, frequentar igrejas, realizar compras etc.

De forma semelhante, os seguintes Projetos foram apensados à proposição principal e dispõem igualmente sobre a isenção, total ou parcial, do pagamento de tarifa de pedágio para determinados usuários – ou determinados veículos – da infraestrutura rodoviária explorada por meio de concessão:

a) PL nº 3.114/2015, que altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para isentar “da cobrança do pedágio, os veículos dos moradores e empresas do município onde a praça de pedágio for instalada e que, os deslocamentos diários os obriguem a transitar por várias vezes nas respectivas praças”;

b) PL nº 8.551/2017, que prevê serem “isentos do pagamento de pedágio em rodovia ou obra-de-arte especial, integrantes do sistema rodoviário federal, os veículos automotores especialmente destinados à condução de artistas e materiais circenses, desde que credenciados pelo poder concedente”;

c) PL nº 4.476/2019 e PL nº 5.728/2019, que alteram a Lei nº 9.277, de 1996, para isentar “do pagamento de tarifa de pedágio o veículo cujo usuário ou proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio”;

d) PL nº 5.960/2019, que altera a Lei nº 9.277, de 1996, prevendo que “pagará o valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) da tarifa de pedágio o veículo cujo usuário ou proprietário esteja regularmente matriculado em instituição de ensino médio ou superior cuja praça de cobrança de pedágio esteja na rota entre seu local de trabalho ou de moradia e a instituição de ensino”; e

e) PL nº 4.219/2021, que altera o Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, para isentar do pagamento de pedágio “os veículos oficiais, aqueles do corpo diplomático e os veículos cadastrados como taxis”;



O PL nº 147/2020, que altera a Lei nº 13.103, de 2 de março de 2015, apesar de também dispor sobre isenção parcial da tarifa de pedágio para usuários conduzindo determinados veículos, pretende regulamentar editais de licitação futuros, sem impacto nas concessões rodoviárias atuais.

Finalmente, os seguintes Projetos apensados à proposição principal dispõem sobre a isenção do pagamento de tarifa de pedágio para determinados usuários ou veículos na eventualidade de situações atípicas e excepcionais por eles elencadas:

a) PL nº 1.096/2020, que “institui a isenção de pagamento de tarifa de pedágio em rodovias federais para os veículos que determina, quando o país for afetado por pandemia ou decretado estado de calamidade pública”;

b) PL nº 1.334/2020, que dispõe sobre a isenção da tarifa de pedágio nas vias rodoviárias federais para profissionais de saúde e segurança pública, inclusive militares das forças armadas, “em caso de grave perturbação da ordem pública ou da paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções da natureza, bem como em casos de comoção grave de repercussão nacional ou internacional, assim reconhecido por ato do poder executivo”;

c) PL nº 1.374/2020, que prevê que, em determinados casos de calamidade pública e somente no tocante a veículos utilitários destinados ao transporte e distribuição de bens essenciais à coletividade, “deverá ocorrer a suspensão das tarifas de pedágios pelo tempo que durar a medida excepcional, no território em que produzir efeitos o ato administrativo da autoridade competente”; e

d) PL nº 1.660/2020, que “permite ao poder público, a nível federal, isentar da cobrança de pedágio nas rodovias federais os transportadores itens essenciais durante decretação de estado de calamidade pública em razão de epidemia”.

O projeto tramita em regime ordinário (Art. 151, III, RICD) e está sujeito à proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (Art. 24, II, RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Viação e Transportes, de



Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Viação e Transportes, as proposições principal e apensadas foram rejeitadas, nos termos do parecer proferido pelo Deputado Diego Andrade.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

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.

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 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 3.057/2015 e de seus apensados à luz das considerações precedentes, verifica-se que todas essas proposições visam à concessão de isenção, total ou parcial, do pagamento da tarifa de pedágio a determinados usuários ou veículos atualmente sujeitos à cobrança e/ou na eventualidade de determinadas situações atípicas e excepcionais.

A aprovação das proposições em exame, à exceção do PL nº 147/200, acarretará 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 dos projetos de lei em exame, 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.

No caso do PL nº 147/2020, conforme verificado anteriormente, apesar de também dispor sobre isenção parcial da tarifa de pedágio para usuários conduzindo determinados veículos, ele pretende tão somente regulamentar editais de licitação futuros. Assim, pode-se concluir que o Projeto



não tem nenhum impacto nem nas concessões rodoviárias atuais nem na receita ou despesa pública da União.

Ademais, sob a ótica das finanças públicas, a isenção de pedágio para residentes e trabalhadores locais representa um mecanismo de equidade fiscal, alinhado ao princípio da capacidade contributiva. O custo do pedágio, quando imposto de forma indiscriminada sobre populações que dependem da via para deslocamentos cotidianos essenciais — como acesso ao trabalho, educação, saúde e serviços básicos —, configura-se como um encargo regressivo, onerando proporcionalmente mais a renda das famílias de menor poder aquisitivo. Dessa forma, a medida não apenas atenua um custo extrafiscal, mas também fortalece a função social da tributação, assegurando que a política tarifária não restrinja direitos fundamentais, como o ir e vir.

Além disso, a isenção proposta pode ser entendida como um investimento público indireto em desenvolvimento local e inclusão socioeconômica. Ao reduzir o custo de mobilidade para comunidades diretamente impactadas pela presença da praça de pedágio, o poder público estimula a circulação de pessoas e o dinamismo econômico municipal, fatores que repercutem positivamente na arrecadação de tributos locais. A medida, portanto, representa uma realocação inteligente de recursos que privilegia o bem-estar coletivo e a eficiência alocativa, em consonância com os fundamentos constitucionais e com as diretrizes de responsabilidade fiscal.

Em contínuo, é pertinente realizar-se avanços no projeto quanto à necessidade de regulamento específico que defina parâmetros claros para enquadramento na prerrogativa em tela, além de outros ajustes redacionais, dentre outras melhorias, consolidadas na forma do substitutivo em anexo.

Em face do exposto, **voto 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 n.º 3.057/2015 e seus apensados, os Projetos de Lei nº 147/2020, 3.114/2015, 8.551/2017, 4.476/2019, 5.728/2019, 5.960/2019, 4.219/2021, 1.096/2020, 1.334/2020,**



1.374/2020 e 1.660/2020 e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 3.057/2015 e seus apensados, os Projetos de Lei nº 147/2020, 3.114/2015, 8.551/2017, 4.476/2019, 5.728/2019, 5.960/2019, 4.219/2021, 1.096/2020, 1.334/2020, 1.374/2020 e 1.660/2020, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ANA PIMENTEL
Relatora

2025-20612



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.057, DE 2015**

Acrescenta o parágrafo único ao art. 13 da Lei 8.987, de 1995, para isentar do pagamento de pedágio os residentes permanentes ou que exerçam atividades profissionais nas localidades onde haja cobrança de pedágio.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 13 da Lei nº 8.987, de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 13.....

Parágrafo único. Os usuários das vias públicas federais, estaduais e municipais, comprovadamente residentes ou com trabalho fixo na localidade em que esteja situada a praça de cobrança do pedágio, estarão isentos do pagamento da tarifa aplicável, dentro da área respectiva do seu domicílio, nos termos do regulamento”. (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ANA PIMENTEL
Relatora

2025-20612

