

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 2.246, DE 1999 (Apenso: PL nº 4.280, de 2004)

Normatiza a cobrança de pedágio.

**Autora:** COMISSÃO DE VIAÇÃO E  
TRANSPORTES

**Relator:** Deputado NELSON BORNIER

### I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 2.246, de 1999, que normatiza a cobrança do pedágio, fruto de elaboração de trabalhos na Comissão de Viação e Transportes. O referido Projeto foi apreciado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, tendo sido aprovado com três Emendas de Relator. A ele foi apensado o Projeto de Lei nº 4.280, de 2004, do nobre Deputado Vieira Reis.

Os Projetos de Lei vêm a esta Comissão para o exame do mérito e dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, sua adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, na forma do que dispõe o art. 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

### II - VOTO DO RELATOR

Analisamos os Projetos de Lei quanto à conformidade com a legislação financeira, em especial com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF, bem como com os dispositivos constitucionais pertinentes.

Na análise quanto à adequação orçamentária e financeira, observa-se que os Projetos não criam despesas para os cofres públicos e, também, não afetam a receita, por terem caráter exclusivamente

normativo. Assim entendemos que não há implicação orçamentária e financeira por parte do presente projeto.

O PL 2.246, de 1999 é fruto de trabalho desenvolvido pela Subcomissão Especial do Pedágio, que funcionou na Comissão de Viação de Transportes de junho a dezembro de 1999, presidida pelo Deputado Airton Cascavel, tendo como Relator o Deputado Edinho Araújo.

O Relatório da Subcomissão, datado de 8 de dezembro de 1999, contendo Anteprojeto de Lei, foi aprovado pela Comissão de Viação e Transportes, em 14 de dezembro de 1999, que, na mesma data, apresentou o Projeto de Lei 2.246, de 1999.

Era recente a implantação do Programa de Concessão de Rodovias, tanto em âmbito federal quanto nos Estados. A cobrança de pedágio por quatro concessionárias federais havia se iniciado no segundo semestre de 1996, e as concessões estaduais de maior impacto sobre os usuários, em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, haviam sido implantadas no ano anterior a apresentação do Projeto de Lei em referência.

Assim, foi sob o impacto dessa recente inovação, após um ano eleitoral em que a questão do pedágio foi intensamente discutida nos programas políticos e nos comícios, que se desenvolveram os trabalhos da Subcomissão Especial do Pedágio, refletindo, portanto, o clima e as abordagens com que então o assunto era tratado.

A análise desse PL, respeitada sua excelente qualidade e os esforços feitos, não pode deixar de considerar a evolução dessas discussões, decorrente de legislação superveniente, novas resoluções administrativas e decisões judiciais, bem como da experiência acumulada nesses cinco anos de operação das rodovias concedidas.

No plano de estruturação do setor, mudanças significativas foram introduzidas pela Lei nº 10.233, de 2001, que reformulou a área de gestão dos transportes terrestres e hidroviários no âmbito da União, com a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, da Agência de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT, e extinguiu o DNER, o GEIPOT e a RFFSA.

A Lei nº 10.233, de 2001, além de efetuar a reformulação da estrutura administrativa e regulatória do setor, contemplou vários aspectos relacionados com as condições para a concessão de rodovias e para a respectiva licitação, explicitando, por exemplo, a necessidade de aprovação de um Plano de Outorgas, semelhante ao Plano de Metas cogitado no PL. Foram estabelecidas também regras específicas sobre as obrigações dos concessionários e cláusulas essenciais que devem constar dos correspondentes contratos de concessão.

No exercício de suas atribuições, a ANTT vem editando diversas resoluções administrativas que disciplinam o cumprimento dos contratos de concessão, inclusive sobre as condições e forma de reajuste e revisão das tarifas de pedágio, completando a lacuna que o PL visava preencher.

As competências legais atribuídas à ANTT e a especialização técnica da Agência nessas matérias tornaram sem sentido, por exemplo, o dispositivo do art. 15 do PL, que atribui ao CONTRAN o poder de estabelecer padrões de uniformização para a cobrança automatizada de pedágio.

No que se refere ao controle das outorgas, o Tribunal de Contas da União publicou a Instrução nº 46, de 25 de agosto de 2004, que pormenoriza a forma de acompanhamento das outorgas nos cinco estágios previstos no art. 39 do Projeto de Lei, a qual já vem sendo posta em prática no controle relativo à segunda etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais.

A tributação do setor também sofreu alteração importante desde a apresentação do PL com a publicação de leis municipais que inseriram os serviços de exploração rodoviária entre aqueles que estão sujeitos ao recolhimento do ISSQN, o que se deu após a edição da Lei Complementar nº 100, de 22 de dezembro de 1999.

Já a instituição da CIDE, em 19 de dezembro de 2001, não alterou a gravíssima situação das rodovias, especialmente das federais, por falta de recursos, o que se pode constatar pelas pesquisas publicadas pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT, demonstrando claramente o grande diferencial de qualidade das rodovias administradas pela iniciativa privada e mantidas com a receita de pedágio.

Diante desse cenário institucional, não se deve deixar de considerar também que estão em andamento trabalhos para realizar a licitação da segunda etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais, que abrange oito lotes, em seis Estados, com uma extensão de mais de 3.000 km, cuja modelagem já foi inclusive objeto de audiência pública realizada em dezembro de 2.004 e aprovação pelo Conselho Nacional de Desestatização - CND.

Alguns dispositivos do PL conflitam com esse modelo, não obstante ter sido este elaborado de acordo com a orientação resultante de decisões judiciais e do TCU acerca das matérias tratadas em dispositivos do PL. Em especial, o atendimento às exigências feitas nos incisos I, III, V e VI do art. 60 e inciso III do art. 8º do PL, levaria até mesmo à inviabilidade da continuação do Programa de Concessões de Rodovias Federais.

No inciso I exige-se que a rodovia pedagiada seja de pista dupla. Essa condição estava sob análise do TCU quando se elaborou o PL. Em 11 de julho de 2001, pelo Acórdão nº 421/2001, esse Tribunal entendeu que era válida a cobrança de pedágio em rodovia de pista simples.

Pelo inciso III, a rodovia, para ser pedagiada, deve possuir acessos limitados. A manutenção dessa condição no Brasil, em que o Programa de Concessão de Rodovias foi feito para a recuperação, operação, conservação, melhoria e ampliação de rodovias existentes, classificadas como abertas, impediria a cobrança de pedágio em, praticamente, todos os trechos que compõe os oito lotes da segunda etapa do Programa Federal de Concessão de Rodovias. O fechamento de acessos às rodovias tem enfrentado grande resistência dos Municípios e da população que deles se utilizam, o que dificulta ainda mais e, por vezes, impossibilita a adaptação das rodovias existentes a essa condição.

O mesmo ocorre com as condições estabelecidas nos incisos V e VI do art. 6º, para cujo atendimento seria necessário que o Programa estivesse estruturado sobre rodovias novas, construídas de modo a atender tais condições.

No art. 8º que define quais são os requisitos indispensáveis para que se possa instituir a cobrança de pedágio, está incluída, no inciso III, a exigência de que exista *“infra-estrutura alternativa àquela na qual se pretende cobrar pedágio, indicada expressamente no estudo de que*

*trata o inciso anterior, em conformidade com o disposto nos planos rodoviários federal, estadual ou municipal.”*

Esta questão, da necessidade de existência de rota alternativa para a cobrança de pedágio, vem sendo discutida no Brasil, desde quando o Estado de São Paulo implantou pedágio na Via Anchieta por ocasião da construção da Rodovia dos Imigrantes. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo Acórdão na Apelação Cível nº 244.642, de 25 de setembro 1975, decidiu que essa exigência somente seria cabível se expressamente prevista em lei.

Com a implantação do Programa de Concessão de Rodovias, esta discussão voltou aos Tribunais. Recentemente, a 1ª Turma do STJ, no julgamento do Recurso Especial nº 417.804, decidiu, por unanimidade, que a cobrança de pedágio, mesmo quando não há via alternativa “gratuita”, não afronta o direito de ir e vir e, tampouco, a liberdade de escolha dos usuários das rodovias, sendo válido transcrever, por ilustrativo, dois trechos do acórdão:

*“É certo que a referida cobrança importa forma de limitar o tráfego de pessoas. Todavia, essa mesma limitação, e em grau ainda mais severo, se verifica quando, por insuficiência de recursos, o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos usuários percursos mais longos ou desgastes e avarias em seus veículos”.*

*“... se por liberdade de escolha se entendesse, no caso de concessão de rodovia, a possibilidade de optar por uma via alternativa de livre trânsito, gratuita, ter-se-ia que entender que, para se cobrar tarifa pela prestação de serviço público de telecomunicações, água e esgoto, energia ou gás canalizado, seria necessária a existência de um serviço público de telecomunicações, água e esgoto, energia ou gás canalizado prestado gratuitamente pelo Poder Público, o que seria inconcebível” (Antônio Carlos Cintra do Amaral, Decisões e Pareceres Jurídicos sobre Pedágio, ABCR, São Paulo, 2002, p. 31)”.*

Parece não fazer sentido que o mesmo Estado que concede a exploração de rodovia para a iniciativa privada, sob a justificativa de falta de recursos, comprometa-se a conservar rodovias alternativas às pedagiadas ou que atribua essa tarefa às concessionárias, com o conseqüente impacto no valor da tarifa a ser cobrada.

Merece registro que o Dep. João Caldas (PL/AL), apresentou o PL nº 5.125/2005, que trata especificamente desta matéria, PL este que se encontra em tramitação na Comissão de Viação e Transportes e onde poderá ser objeto de análise pertinente.

Pelos pontos mencionados acima, pode se constatar que não obstante o mérito do trabalho realizado pela Subcomissão Especial do Pedágio, especialmente ao levantar os pontos que eram fruto de intenso debate à época e adotar um posicionamento a respeito, o PL, como um todo, tornou-se, pelo tempo decorrido e pelos fatos supervenientes inadequado e desnecessário diante da realidade atual.

A sua atualização, mediante a elaboração de um Substitutivo, não parece ser uma boa solução, uma vez que não se trata de PL de iniciativa de um parlamentar, mas de um trabalho coletivo, elaborado por uma Subcomissão, durante seis meses.

Por todo o exposto, proponho a prejudicialidade dos Projetos de Lei de nº 2.246 de 1999 e nº 4.280 de 2004, não por desconhecer os seus méritos e o esforço dos Senhores Deputados que trabalharam na sua elaboração, mas pela constatação de terem eles ficado superados tanto pela realidade atual da infra-estrutura rodoviária quanto pela superveniência da Lei nº 10.233, de 2001.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2005.

Deputado NELSON BORNIER  
Relator