

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.062, DE 2008 **(Apensados: PL nº 3.664 de 2008 e PL nº 4.375 de 2008)**

Altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para dispor sobre a cobrança de pedágio.

Autor: Deputada ANGELA AMIN

Relator: Deputado ZONTA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.062, de 2008, visa alterar a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, com o objetivo de isentar do pagamento de tarifa de pedágio os veículos cujos proprietários possuam residência permanente ou exerçam atividades profissionais permanentes no Município em que se localizar a praça de pedágio. O Projeto de Lei nº 3.664, de 2008, e o Projeto de Lei nº 4.375, de 2008, apensos, estendem o benefício aos Municípios que lhes são contíguos, este último projeto estabelecendo que tais moradores deverão pagar apenas 50% da tarifa vigente.

Segundo os autores, nos últimos anos, a carência de recursos públicos para a realização de investimentos em infra-estrutura levou à adoção de uma política de concessão de rodovias de exploração por parte da iniciativa privada, mediante a cobrança de pedágio. Os autores argumentam que tal política trouxe consigo alguns problemas, tais como o ônus desproporcional que pesa sobre a população dos municípios, comprometendo seriamente a competitividade das atividades econômicas neles localizadas. Os três projetos objetivam corrigir tal distorção.

Em 23 de junho de 2009, o Projeto de Lei nº 3.062, de 2008, foi apresentado com as Emendas de Relator nº 1 e nº 2 propostas, e os Projetos de Lei nºs 3.664, de 2008, e 4.375, de 2008, foram rejeitados pela Comissão de Viação e Transportes.

A Emenda de Relator nº 1 ofereceu outra redação ao texto proposto pelo Projeto de Lei para o § 1º do Art. 4º-A acrescentado à Lei nº 9.277, de 1996, estabelecendo que “para se beneficiar da isenção instituída neste artigo, os veículos deverão ser credenciados em conjunto pelo concessionário e pelo poder concedente.”

A Emenda de Relator nº 2 solicita que se incluam no art. 4º-A acrescentado pelo projeto à Lei nº 9.277, de 1996, os seguintes parágrafos, passando o atual § 2º a constituir o § 6º:

“§ 2º Os procedimentos aplicáveis ao credenciamento a que se refere o parágrafo § 1º deste artigo serão fixados em regulamento.”

“§ 3º A isenção fixada no caput deste artigo dá ensejo a que o concessionário reclame ao poder concedente, se assim julgar necessário, a revisão da tarifa de pedágio, com o intuito de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão.”

“§ 4º Em havendo reclamação do concessionário, nos termos previstos no § 3º deste artigo, a isenção somente terá lugar após deliberação do poder concedente quanto à manutenção ou revisão das tarifas existentes.”

“§ 5º Na hipótese de o poder concedente decidir pela improcedência da reclamação feita pelo concessionário, este poderá recorrer a processo amigável de solução de divergência contratual, nos termos previstos no contrato de concessão, sem que, todavia, no decorrer do período de resolução do conflito, fique prejudicada a concessão do benefício instituído por este artigo.”

Em 19 de agosto de 2009, a Comissão de Viação e Transportes aprovou, em reunião ordinária, o Projeto de Lei nº 3.062, de 2008, com duas Emendas, e rejeitou os Projetos de Lei nºs 3.664 e 4.375 de 2008, tendo sido apresentado voto em separado do Deputado Nelson Trad.

Em 20 de agosto de 2009, foi enviado a esta Comissão de Finanças e Tributação para análise de mérito e da adequação orçamentária e financeira.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, “h”, e 53, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*, aprovada em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), em seu art. 93, condiciona a aprovação de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária, acarretando renúncia de receita, ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A LRF, por sua vez, exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o atendimento de pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de

base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

O § 2º desse mesmo artigo estabelece que os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2009, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, devem vigor por, no máximo, 5 (cinco) anos.

Quanto à natureza jurídica do pedágio, segundo o Professor Doutor em direito tributário pela UFSC, Carlos Araújo Leonetti, constata-se que, a partir da Constituição de 1988, a idéia segundo a qual aquele sempre revestirá natureza tributária vem sendo defendida por boa parte da doutrina e da jurisprudência brasileiras. O fundamento de tal entendimento consiste no fato de o constituinte de 1988 ter mencionado a exação (única e exclusivamente) no art. 150, inciso V, que integra o Capítulo I, Título VI, dedicado ao sistema tributário nacional:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias **conservadas pelo Poder Público;**”

O fato de o pedágio estar referido como uma exceção a uma regra geral que cuida de tributos corroboraria a inteligência de que o pedágio integra a categoria tributo. Parte da doutrina mais recente, no entanto, vem entendendo haver hipóteses em que há poder de opção pelo legislador entre o regime jurídico de custeio dos serviços públicos, entre taxa ou tarifa. Entendimento compartilhado pelo autor supramencionado, a natureza jurídica do pedágio, à luz da Carta de 1988, tanto pode ser de tributo (neste caso, sempre uma taxa) como pode se revestir da forma de tarifa. Se a via pública objeto da cobrança de pedágio for administrada diretamente pelo Poder Público, a exação revestirá a natureza de taxa. Se a via for explorada por entidade particular, mediante **concessão**, autorização ou permissão, a escolha compete ao legislador, ao disciplinar a cobrança de pedágio.

No Brasil, atualmente há cobrança de pedágio, em rodovias estaduais, nos Estados da Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além de alguns trechos de vias federais. Como regra, o pedágio é cobrado por empresa privada concessionária da exploração da via.

A Lei Federal nº 10.233, de 2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e regula a concessão de “exploração de infra-estrutura de transporte público” federal (art.13, I), em diversos dispositivos, deixa claro que tal exploração, pela concessionária, será remunerada mediante a cobrança de **tarifas**. Por exemplo, o art. 35, incisos VII e VIII, dispõe o seguinte:

“Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais as relativas a:

I – definições do objeto da concessão;

II – prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação;

.....

VII – **tarifas**;

VIII – critérios para reajuste e revisão das **tarifas**;

A Lei Federal nº 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, também faz remissão, em seu Capítulo IV, à política tarifária, e dispõe em seu art. 9º, §§ 2º e 3º:

“§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das **tarifas**, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º 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.”

O Projeto de Lei nº 3.062, de 2008, seus apensos, Projetos de Lei nº 3.664, de 2008, e nº 4.375, de 2008, e as Emendas de Relator nº 1 e 2 concedem isenção da tarifa de pedágio aos proprietários de veículos que possuam residência permanente ou que exerçam atividades profissionais permanentes no Município em que se localizar a praça de pedágio, ou em Município que lhe seja contíguo, não se sujeitando, portanto às

restrições aplicadas aos incentivos ou benefícios de natureza tributária pelo art. 14 da LRF. Observando-se que as proposições não colidem com as disposições do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, elas apresentam-se compatíveis e adequadas financeira e orçamentariamente.

Apesar disso, reconhecemos que a matéria pode causar impacto indireto nos orçamentos estaduais e municipais uma vez que se trata de rodovias federais sob a administração destes entes da Federação, na medida em que a concessão da isenção venha a causar desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão. Nesse sentido é que são as Emendas apresentadas pela Comissão de Viação e Transportes.

Entendemos, que há um problema na redação do § 2º do art. 4º-A que a proposição pretende introduzir na Lei nº 9.277, de 1996, na medida em que esta Lei trata apenas de rodovias federais delegadas a Estados e Municípios. Assim, para que não parem equívocos na interpretação do dispositivo, e para consolidar as alterações propostas pela Comissão de Viação e Transportes, estamos apresentando o Substitutivo em anexo.

No mais, filiamo-nos ao entendimento exposto por aquela Comissão quanto ao mérito das demais proposições.

Diante do exposto, voto pela **compatibilidade** quanto ao Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em vigor, e pela **adequação orçamentária e financeira** relativa à Lei Orçamentária para o exercício de 2009 dos Projetos de Lei nº 3.062, de 2008, nº 3.664, de 2008, e nº 4.375, de 2008, apensos, e das Emendas de Relator nº 1 e nº 2 aprovadas pela Comissão de Viação e Transportes, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.062, de 2008, e das Emendas de Relator nº 1 e nº 2 aprovadas pela Comissão de Viação e Transportes na forma do Substitutivo em anexo e pela rejeição dos Projetos de Lei nº 3.664, de 2008, e nº 4.375, de 2008, apensos.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado ZONTA
Relator

PROJETO DE LEI Nº 3.062, DE 2008
(Da Sra. ANGELA AMIN)
(Apensados: PL nº 3.664 de 2008 e PL nº 4.375 de 2008)

Altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para dispor sobre a cobrança de pedágio.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 4º-A:

“Art. 4º-A. Ficam isentos do pagamento de tarifa de pedágio os veículos cujos proprietários possuam residência permanente ou que exerçam atividades profissionais permanentes no Município em que se localizar a praça de pedágio.

§ 1º Para se beneficiar da isenção instituída neste artigo, os veículos deverão ser credenciados em conjunto pelo concessionário e pelo poder concedente.

§ 2º Os procedimentos aplicáveis ao credenciamento a que se refere o parágrafo § 1º deste artigo serão fixados em regulamento.

§ 3º A isenção fixada no caput deste artigo dá ensejo a que o concessionário reclame ao poder concedente, se assim julgar necessário, a revisão da tarifa de pedágio, com o intuito de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão.

§ 4º Em havendo reclamação do concessionário, nos termos previstos no § 3º deste artigo, a isenção somente terá lugar após deliberação do poder concedente quanto à manutenção ou revisão das tarifas existentes.

5º Na hipótese de o poder concedente decidir pela improcedência da reclamação feita pelo concessionário, este poderá recorrer a processo amigável de solução de divergência contratual, nos termos previstos no contrato de concessão, sem que, todavia, no decorrer do período de resolução do conflito, fique prejudicada a concessão do benefício instituído por este artigo.

§ 6º O disposto no *caput* aplica-se, também, às rodovias federais delegadas pela União ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios que, mediante concessão, sejam exploradas iniciativa privada.” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado ZONTA