

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 6.069, DE 2009 (Apenso o Projeto de Lei n.º 6.501, de 2009)

Dispõe sobre a garantia do direito de ir e vir dos cidadãos no território nacional, exigindo a existência de via de acesso alternativa à rodovia pedagiada.

Autor: Deputado GERALDINHO

Relator: Deputado ALEXANDRE SILVEIRA

I – RELATÓRIO

Está sob a análise desta Comissão o Projeto de Lei n.º 6.069, de 2009, apresentado pelo Deputado Geraldinho. Trata-se de iniciativa que proíbe a exploração de rodovia mediante cobrança de pedágio nos casos em que (i) a rodovia a ser explorada seja a única ligação gratuita entre duas ou mais localidades, (ii) havendo outra rodovia gratuita, ela possua características inferiores às da rodovia que se pretende explorar ou, ainda, aumente em mais de 10% a quilometragem do trajeto a ser percorrido. Segundo a proposição, todavia, as concessões já em vigor não serão afetadas pela proibição descrita acima. Finalmente, o projeto concede isenção de pagamento de pedágio, em rodovias municipais, estaduais ou federais, a (i) veículos com placas oficiais de qualquer um dos entes federados, (ii) veículos utilizados para transporte escolar, (iii) veículos pertencentes a entidades filantrópicas e os de assistência e transporte de pessoas portadoras de deficiência, e (iv) veículos emplacados no mesmo município de localização de praça de pedágio.

Na justificativa da proposta, o autor argumenta que o direito de livre circulação dentro do território nacional é cláusula pétrea, cumprindo ao legislador promover a defesa dessa garantia individual. Para

S.Ex.^a, “as estradas, ruas e rodovias são os patrimônios públicos por excelência, justamente sobre os quais se oferece ao cidadão o exercício do direito de ir e vir, que se mostra como uma contraprestação indelegável se confrontado com os crescentes tributos pagos pelo contribuinte. Portanto, o estado tem o dever de preservar e oferecer ao cidadão o direito de trafegar por rodovias com conforto e segurança mínimas”.

Foi apensado ao Projeto de Lei n.º 6.069, de 2009, o Projeto de Lei n.º 6.501, de 2009, do Deputado Edmar Moreira. Tal como a proposta mais antiga, esta também concede isenção de pagamento de pedágio a veículos emplacados no mesmo município de localização de praça de pedágio. A justificação é da mesma ordem da apresentada no Projeto de Lei n.º 6.069, de 2009.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto nasce do pressuposto de que cobrar pedágio do usuário de rodovia que não tem à sua disposição via alternativa é flagrante desrespeito ao direito de ir e vir, assegurado pela Constituição.

Não é finalidade nem atribuição desta Comissão decidir sobre se um princípio constitucional está ou não a ser atingido. Direitos e garantias individuais são matéria de competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Todavia, antes de analisar o assunto sob o prisma deste colegiado, parece-me importante destacar que a jurisprudência dos tribunais superiores vai contra a tese de que a inexistência de via alternativa e gratuita impede a cobrança de pedágio em rodovia – tese, essa, baseada na suposição de se estar ferindo o direito constitucional de ir e vir.

Em recente julgado, a Ministra Cármen Lúcia, do STF, assim se manifestou sobre a questão:

“(...) O acórdão recorrido dispôs, para se preservar a legalidade da cobrança de pedágio de empresa concessionária que administra rodovia federal, ser necessária a disponibilização de via pública alternativa e gratuita para os usuários, motivo pelo qual julgou indevida a exigência de

pedágio. Contudo, tal exegese está equivocada, uma vez que a Lei 9.648/88, que regula a questão controversa, não faz tal exigência. 2. Com efeito, a disponibilização e oferta de via pública alternativa e gratuita para os usuários, em caráter obrigatório, somente deve ser imposta quando objeto de previsão expressa de lei. (...)” (Rcl 3829 / PR – PARANÁ RECLAMAÇÃO Relator(a): Ministra CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 15/09/2009).

No âmbito do STJ, colho outra manifestação, essa agora do Ministro Francisco Falcão:

“(...) I - Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal visando suspender a cobrança de pedágio na Rodovia BR 227, nos postos indicados, sob a alegação de que tal cobrança em rodovias federais cuja exploração foi concedida à iniciativa privada somente se legitima caso exista via alternativa, possibilitando ao usuário deslocar-se sem o referido pagamento. II - A Lei n.º 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, não prevê a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio, nem mesmo no seu artigo 7º, III. Ao contrário, o artigo 9º, parágrafo 1º, da mesma lei, é expresso em dispor que "a tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (...)” (Resp. 927810/ PR RECURSO ESPECIAL 2007/0030326-4 Relator (a) Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116) Órgão Julgador T1 – PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 17/05/2007).

Feitas essas anotações, passo à análise do mérito da iniciativa.

De pronto, é bom deixar claro que a proposta virtualmente impede a instituição de novos projetos de exploração rodoviária mediante cobrança de pedágio, assim como a renovação dos existentes. As concessões só seriam viáveis, em face das exigências feitas, nos casos em que a iniciativa privada se dispusesse a construir ou explorar rodovia paralela a estrada já saturada, mantida pelo Estado. Em qualquer outro contexto, a concessão não teria lugar, por pura falta de interesse privado ou impossibilidade legal. Esta, baseada no fato de que o projeto impede a exploração privada de uma rodovia se a estrada pública e gratuita que lhe serve de alternativa não for tão boa (ora, nessa circunstância, basta que o poder público não se esmere no cuidado das

vias que administra – isso, paradoxalmente, faria da exploração rodoviária privada algo impossível). Aquela – a falta de interesse privado –, em função de que nenhum empreendedor está disposto a correr riscos se tem diante de si um competidor que oferece produto de igual qualidade, porém gratuito.

Vale notar que esse desejo – o do projeto – de transmutar a exploração privada de rodovias de estratégia relativamente comum para algo excepcional vem à luz exatamente quando são mais variadas e numerosas as experiências de delegação de rodovias à iniciativa privada, seja no Brasil, seja no exterior. Trata-se de um contra-senso. A disseminação das delegações não tem ocorrido por força de capricho. O progresso das tecnologias aplicadas à exploração de vias – especialmente a de individualização da cobrança pelo uso da infraestrutura – torna cada vez mais fácil a administração de rodovias em moldes privados, igualando o consumidor de espaço viário ao de muitos outros bens e serviços de utilidade pública – água, energia ou telefonia, por exemplo. Isso não apenas favorece um uso mais racional de recurso escasso – princípio econômico fundamental – como também (i) estimula a formação de capital necessário para novos investimentos rodoviários, (ii) libera recursos públicos, que seriam aplicados em infraestrutura, para áreas nas quais a atuação do Estado é mais urgente ou não encontra paralelo na iniciativa privada, (iii) faz crescer o controle sobre a gestão do serviço, pois os usuários passam a ser consumidores, no lugar de contribuintes, (iv) favorece inovações de todo tipo no campo rodoviário, graças ao interesse privado no aumento da produtividade, (v) tende a reduzir muito o número de acidentes, de vez que para o explorador privado vias interditadas representam redução de receita.

Não posso imaginar, diante de todos esses ganhos, que o país opte por retornar à situação que se encontrava há vinte anos, então inteiramente dependente da capacidade de investimento estatal nas estradas. Tal vulnerabilidade, felizmente, foi reduzida. É um despropósito fazê-la grande, de novo.

Sobre as isenções, esta comissão já teve a oportunidade de se pronunciar diversas vezes, externando os problemas relacionados a elas. Não vou repeti-los aqui. Lembro, todavia, que no caso específico da isenção de pedágio para veículos registrados em município no qual se localize praça de cobrança, a medida já foi aprovada por esta comissão, em agosto deste ano, ao discutir o Projeto de Lei n.º 3.062, de 2008, agora em análise da Comissão

de Finanças e Tributação. Não houvesse outra razão, a simples economia processual recomendaria que não se desse seguimento a sugestão já acatada por este órgão da Casa. Isso vale, evidentemente, tanto para a proposta mais antiga quanto para a apensada.

Meu voto, assim, é pela rejeição do Projeto de Lei n.º 6.069, de 2009, e do Projeto de Lei n.º 6.501, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado **ALEXANDRE SILVEIRA**
Relator