



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROJETO DE LEI Nº 1.421, DE 1999 (Do Sr. Carlos Santana)

Dispõe sobre os princípios e diretrizes para a cobrança de pedágio nas rodovias do sistema nacional de viação, entre outras providências.

(AS COMISSÕES DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

### **O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º** Entende-se por pedágio rodoviário a tarifa ou preço público, instituído pelo Poder Público competente, cobrado do usuário das rodovias do sistema nacional de viação, conforme definido em lei, em contrapartida pelo uso de sistema viário especial, formado por rodovia ou conjunto de trechos rodoviários integrados, inclusive seus acessos, com padrão de qualidade superior às demais, funcionando em regime de eficiência e padrões de segurança adequados, conforme diretrizes definidas nesta Lei e na sua devida regulamentação.

**Art. 2º** O pedágio só poderá ser cobrado, se devidamente autorizado pelo competente Poder Legislativo da jurisdição da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, a que a rodovia, sujeita ao pedágio, estiver subordinada, por iniciativa do respectivo Poder Executivo.

**Parágrafo único.** O pedágio de rodovia delegada, mediante convênio, conforme a Lei Nº 9.277, de 10 de maio de 1977, será autorizado pelo respectivo Poder Legislativo do Estado, Distrito Federal ou Município, objeto da delegação e por iniciativa do respectivo Poder Executivo.

**Art. 3º Somente poderá ser instituído pedágio em sistema viário especial, que estiver de acordo com as seguintes diretrizes, além de outras que poderão ser determinadas pelos respectivos Poderes Públicos competentes:**

**I - seja formado por rodovias expressas, fechadas, exceto em acessos predeterminados, com vias duplicadas e canteiro central adequado;**

**II - garanta ao cidadão o direito de ir e vir, em especial o disposto no inciso XV, artigo 5º da Constituição Federal, que garante a todos a livre locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens, garantindo, esta lei, para este fim, o uso de via alternativa, sem**

**pedágio, compatível com as necessidades fundamentais do usuário de transporte;**

**III - possua, entre uma praça de pedágio e outra do mesmo sistema viário, a distância mínima de cem quilômetros;**

**IV - qualquer praça de pedágio deverá estar localizada, no mínimo, a uma distância de vinte quilômetros da cidade ou conglomerado urbano mais próximo da mesma;**

**V - funcione em regime de plena eficiência operacional e econômica, com padrão de qualidade superior às rodovias sem pedágio, em bom estado de manutenção, sinalização adequada e conservado permanentemente, adequando a capacidade das vias às necessidades da demanda por transporte, de modo a evitar congestionamentos indevidos ou pontos de estrangulamento de tráfego;**

**VI - seja dotado de garantias de segurança de acordo com as necessidades próprias do sistema viário sob pedágio, sem pontos críticos, com sistemas de proteção às pessoas e ao patrimônio adequados, evitando, ao máximo possível, acidentes e assaltos;**

**VII - possua sistema próprio de pronto atendimento à acidentes, com ambulâncias apropriadas, devidamente equipadas, com equipe de médicos ou paramédicos e equipamentos adequados, inclusive preparado para o atendimento a problemas com o transporte de cargas perigosas, e**

**VIII - seja devidamente equipado com modernos sistema de comunicação disponível para o usuário, no mínimo, a cada dois quilômetros e sistema apropriado de acompanhamento do tráfego.**

**Art. 4º** O sistema viário, com características eminentemente urbanas, terá legislação própria para o estabelecimento de pedágio urbano, com lei aprovada pelos respectivo Poder Público local, por iniciativa do Poder Executivo correspondente, sem a obrigatoriedade de seguir as diretrizes estabelecidas no artigo anterior desta Lei.

**Art. 5º** O sistema de vias sob pedágio serão explorados diretamente pelo Poder Público competente, ou mediante concessão à iniciativa privada, nos termos da legislação que dispõe sobre concessões, podendo o Poder Público competente propor ao respectivo Poder Legislativo as medidas institucionais adequadas para a regulação dos sistemas em regime de exploração privada, inclusive de criação de órgão apropriado e conselho de gestão, composto por representantes dos

governos envolvidos, dos usuários, dos operadores de transporte e dos trabalhadores em transporte.

**Parágrafo único.** O Ministério dos Transportes será a entidade responsável pela supervisão da aplicação dos dispositivos contidos nesta Lei, especialmente da diretrizes estatuídas no artigo 3º desta Lei.

**Art. 6º** A tarifa do pedágio rodoviário será proposta pelo Poder Executivo competente e aprovada pelo Poder Legislativo respectivo, inclusive a forma de cobrança, de acordo com lei que estabelece os princípios e as diretrizes para o sistema nacional de viação e em consonância com a legislação sobre concessões, no caso de rodovias exploradas pela iniciativa privada, observadas as seguintes disposições:

**§ 1º** - o veículo de carga, transportando produtos agrícolas, de origem vegetal ou animal, destinados ao abastecimento interno, assim como insumos para a agricultura, será isento do pedágio.

**§ 2º** - o pedágio cobrado dos veículos de carga que estiverem transportando produtos agrícolas destinados à exportação, assim como de medicamentos essenciais à saúde da população, será estabelecido, no máximo, no valor de até cinquenta por cento da tarifa integral estabelecida para os demais veículos de carga, assim como o de material didático para educação básica .

**§ 3º** - o pedágio cobrado de ônibus, destinado ao transporte público coletivo, não poderá ser superior à cinquenta por cento da maior tarifa estabelecida para os veículos de carga;

**§ 4º - o valor do pedágio cobrado por veículo de carga não poderá superar em quarenta por cento o valor cobrado por veículo de passeio ou automóvel;**

**§ 5º - as demais isenções, descontos, critérios ou formas de cobrança serão estabelecidas pelo competente Poder Legislativo por proposta do poder Executivo.**

**§ 6º - O Conselho de Gestão, quando devidamente instituído, deverá ser sempre previamente consultado sobre as propostas do Poder Executivo sobre quaisquer determinações sobre pedágio.**

**Art. 7º O Poder Público competente deverá realizar auditoria, contábil, econômico-financeira e técnico-operacionais, no mínimo anualmente, que poderá ser solicitada, a qualquer instante, também pelo Poder Legislativo respectivo e pelo Conselho de Gestão respectivo, quando criado; o resultado da auditoria deverá ser amplamente divulgado à sociedade e, em qualquer hipótese, encaminhado ao Poder Legislativo, com parecer do Tribunal de Contas.**

**Parágrafo único. Os cidadãos, inclusive através de suas entidades de classe legalmente instituída, poderão, a qualquer momento, ter pleno acesso às informações operacionais das rodovias pedagiadas, especialmente às suas contas de receitas, despesas, de resultado e patrimoniais, assim como às planilhas de cálculo detalhadas, adotadas com referência para o estabelecimento do valor do pedágio, sendo as entidades públicas ou privadas, que exploram o pedágio, obrigadas a publicar em jornal de grande circulação, seus balanços anuais e suas planilhas de custos, sempre que houver variações no valor dos pedágios, assim como informações de relevante interesse público.**

**Art. 8º - os atuais sistemas com pedágios já estabelecidos terão o prazo de dois anos para ajustarem-se às diretrizes estabelecidas nos dispositivos do Art. 3º desta Lei, ressalvado o disposto nos seus incisos I, III e IV, cujo prazo será de três anos, ajustando-se devidamente os contratos de concessões existentes; extinguir-se-ão automaticamente a cobrança de pedágios, nos casos em que as determinações deste artigo não forem devidamente cumpridas.**

**Art. 9º Esta lei será devidamente regulamentada pelo Poder Executivo competente, no prazo de até cento e vinte dias.**

**Art. 10º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.**

**Art. 11º Revogam-se as disposições em contrário.**

## **JUSTIFICATIVA**

O recente movimento dos caminhoneiros por si só é a mais eloquente justificativa deste Projeto de Lei. Como razão principal desta mobilização nacional de trabalhadores rodoviários em transporte, sem precedentes na história da Nação, está a afirmação principal de seus líderes: *"onde existem pedágios as estradas são razoáveis, quando deveriam ser ótimas, pelo elevadíssimo valor do pedágio, custo esse que inviabiliza boa parte dos fretes; onde não existem pedágios, as estradas estão com péssimo estado de conservação, onerando de forma excessiva os custos operacionais de transporte e colocando em risco a vida dos usuários"*.

Na verdade, nos últimos tempos, o Congresso Nacional tem assistido passivamente à implantação desmesurada de praças de pedágio, aumentando em muito os encargos pagos pelos usuários de rodovias pedagiadas, encargos esses já elevados mesmo sem este tipo de ônus adicional ( Imposto de Importação e Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICMS, incidentes sobre os preços dos combustíveis e lubrificantes, além de parcelas de compensação embutidas nos preços dos derivados de petróleo, estes últimos verdadeiros tributos disfarçados, sem amparo constitucional, mas praticados há décadas, além do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores-IPVA e do Imposto sobre Serviços de Transporte de Passageiros Interestaduais e Intermunicipais). Segundo estimativas, os encargos fiscais representam mais de 30% na gasolina. O ICMS sobre combustíveis arrecada hoje cerca de R\$ 7 bilhões, quando o tributo que o sucedeu antes da Constituição de 1988, o Imposto Unico sobre Combustíveis, não arrecadava mais de R\$ 1 bilhão, não passando de R\$ 3 bilhões, na época áurea do setor transporte, em meados da década de 70.

Percebe-se aí a enorme carga tributário que grava os usuários do setor transporte. Os pedágios a agravaram muito mais, sem resolver os problemas centrais de transporte do País. Muito menos diminuíram o propalado "custo Brasil". Na verdade, o setor de transporte mais arrecada do que gasta, transferindo renda para outros setores da economia, mas sem garantir as mínimas condições de segurança das vias. Basta dizer que o usuário de transporte, via gasolina, subsidia de forma brutal o preço do gás de cozinha e da nafta; por outro lado não consegue transportar de forma eficiente estes mesmos produtos em suas rodovias.

O custo excessivo do pedágio foi a gota d' água que faltava para que ocorresse a fortíssima reação dos caminhoneiros, que obrigou o Governo Federal a ceder de forma nunca vista antes, em período pós-

ditadura. Na verdade, a solução do pedágio virou moda, acompanhada do exagero e modismos de privatizações e concessões feitas de forma inconsequente; de solução virou problema, criando um círculo vicioso de complexo e difícil arranjo e equilíbrio.

Na verdade é o pedágio um instrumento útil e clássico de política fiscal e tarifária, adotado na maior parte do mundo, se aplicado de forma equilibrada e moderada, implantado complementarmente a impostos seletivos no setor, em especial os tributos sobre combustíveis, destinados a preservação do patrimônio viário.

No mundo, os pedágios não ultrapassam a 10% do total das extensões das rodovias; em grande parte os pedágios dos países desenvolvidos representam apenas 5%, sendo adotados tão somente em vias expressas, de elevadíssimo padrão de qualidade e segurança.

No Brasil a meta é muito mais ambiciosa, pretende-se pedaggiar um volume de mais de 30% das rodovias asfaltadas brasileiras (cerca de 142.000 km); estados como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e até o Estado de Tocantins, este último sem nenhuma via expressa, alardeiam metas superiores a 50% de suas estradas. A verdade é que a frustração começa a aparecer: de um lado, os governos deixaram, de longe, de cumprir as suas metas, inclusive o Governo Federal, não atingindo ainda 10% das rodovias asfaltadas; no entanto, mesmo não cumprindo o objetivo declarado a implantação dos pedágios foi realizada de forma desmedida e irresponsável, pedaggiando-se vias não apropriadas, algumas já com praças de pedágio em pista simples, instaladas antes de serem feitas as obras de conservação e manutenção.

A paciência dos usuário foi saturada. A revolta dos proprietários de carros de passeio é enorme, mas surda pelo seu fraco poder de organização, dada a impossibilidade de sua organização em entidade representativa deste tipo de usuário. A revolta dos caminhoneiros é idêntica e pode ser manifesta pela sua tradicional organização em entidades representativas da categoria e pela essencialidade da atividade de transporte para a sobrevivência de suas famílias. Na verdade, foram pacientes demais, quando o Governo e o Poder Legislativo da União não adotaram medidas preventivas e cautelares para evitar o exagero na imposição de pedágios.

O Congresso, principalmente, não deu seqüência à Proposta de Emenda Constitucional PEC N ° 81/95, que cria o Fundo Nacional de Transportes, nem propôs, ainda, a sua criação na Comissão de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados, sem contar as oportunidades perdidas na própria Assembléia Constituinte, na Revisão Constitucional, na criação do Selo-Pedágio, na aprovação da Taxa de Conservação

Rodoviária, julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Enquanto oportunidades raras e preciosas são perdidas, a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação desmantela-se ou adotam-se soluções caríssimas, como o pedágio, prejudicando o custo social de transporte de todo o País.

Em seu histórico movimento, os caminhoneiros apregoaram a necessidade imperiosa de diminuir o valor e o ritmo de cobrança dos pedágios, clamando na prática por uma regulamentação adequada da questão por parte do Congresso. Mas foram muito mais além: afirmaram, enfaticamente, que muito mais importante que resolver a questão dos pedágios, é reinstituir o fundo nacional de transportes, que existia no Brasil desde 1945 e foi sendo gradativamente eliminado desde 1975 e totalmente extirpado com a vigência da Constituição de 1988. Na verdade, concordamos plenamente com a posição dos caminhoneiros, da seguinte forma:

- a revisão dos sistemas de pedágio é medida extremamente necessária, mas emergencial, e
- a criação do Fundo Nacional de Transportes, lastrado na instituição do imposto sobre combustíveis, em substituição ao ICMS e Imposto sobre Importação de combustíveis, destinado exclusivamente à preservação do patrimônio viário nacional, é medida estrutural, de caráter essencial e estratégico, que resolverá de forma permanente o problema de manutenção e segurança do sistema viário brasileiro.

O parlamentar que ora apresenta este projeto, já no seu terceiro mandato, vem lutando de forma insistente pela criação do Fundo Nacional de Transporte, inclusive quando teve a honra de ser Presidente da Comissão de Viação e Transportes desta Casa, em 1991. Apresentamos diversas Propostas ou emendas à Proposta de Emenda Constitucional, destacando-se a apresentada à Comissão da PEC-81, em conjunta com a deputada Teima de Souza, acatada pelo relator e aprovada, na forma de substitutivo pela Comissão de Transportes, em conjunto com emendas de outros parlamentares, principalmente do deputado Eliseu Resende; infelizmente, o substitutivo referido não foi colocado em votação em plenário. No momento, estamos com duas emendas sobre o assunto, mais completas e mais bem elaboradas, à Proposta de Emenda Constitucional PEC-175, Reforma Tributária, aguardando discussão e aprovação pela Comissão Especial criada para este fim.

Acreditamos assim estar atentos, há cerca de dez anos, à questão fundamental da manutenção e do alto custo das vias brasileiras,

esforçando-se por atender de forma satisfatória aos interesses da sociedade, e agora, em especial, ao seu forte brado de alerta, através do movimento dos caminhoneiros. Para ir mais além do que a essencial medida para criação do Fundo Nacional de Transportes, mas extremamente demorada por se tratar de uma mudança constitucional e por fortes barreiras políticas, apresentamos a presente propositura legal, que *"dispõe sobre os princípios e diretrizes para a cobrança de pedágio nas rodovias do sistema nacional de viação"*, que contem, em resumo, as seguintes disposições principais:

- procura definir de forma mais precisa o conceito de pedágio rodoviário;
- estabelece as principais diretrizes para a instituição correta e adequada de pedágio, garantindo o consagrado direito mundial de ir e vir, respeitado no mundo todo, exceto no Brasil, que chega ao ponto de cobrar pedágio para cidadão que mora perto dos seus locais de cobrança, obrigando-os a pagar por tráfego urbano diário, inclusive para ir de sua casa ao trabalho e vice-versa; nos demais países são assegurados caminhos alternativos, sem pedágios, fato esse desconhecido neste País.
- determina que só as rodovias especiais, expressas, funcionando com plena eficiência e elevado padrão de segurança, além tecnologia moderna para comunicação e controle do tráfego, poderão contar com a instituição do pedágio;
- permite a criação dos Conselhos de Gestão, com a participação da comunidade, para garantir a efetiva regulação e correta instituição dos pedágios;
- estabelece critérios sociais e necessários ao desenvolvimento do País para o estabelecimento dos preços ou tarifas de pedágios.

Do ponto de vista político social, a apresentação deste Projeto de Lei esta fundeada nas vigorosas e legítimas reivindicações da população brasileira. Do ponto de vista legal, tem amplo amparo constitucional, em especial o inciso XXI, artigo 21 da Constituição da República Federativa do Brasil, o inciso XI, artigo 22, da Carta Magna, e fundamentalmente o inciso XV, artigo 5º da Constituição Federal.



Contamos com a forte sensibilização dos parlamentares desta Casa e com o seu consciente apoio.

Plenário da Câmara dos Deputados,  
Sala da Sessões, em 5 de agosto de 1999;



Deputado CARLOS SANTANA(PT/RJ)

“LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS – CeDI”

# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

## TÍTULO II Dos Direitos e Garantias Fundamentais

### CAPÍTULO I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

## TÍTULO III Da Organização do Estado

### CAPÍTULO II Da União

Art. 21. Compete à União:

.....  
XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;  
.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
XI - trânsito e transporte;  
.....  
.....

## **LEI Nº 9.277, DE 10 DE MAIO DE 1996.**

AUTORIZA A UNIÃO A DELEGAR AOS MUNICÍPIOS, ESTADOS DA FEDERAÇÃO E AO DISTRITO FEDERAL A ADMINISTRAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE RODOVIAS E PORTOS FEDERAIS.

Art. 1º Fica a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, autorizada a delegar, pelo prazo de até vinte e cinco anos, prorrogáveis por até mais vinte e cinco, aos municípios, estados da Federação ou ao Distrito Federal, ou a consórcio entre eles, a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias federais.

Art. 2º Fica a União igualmente autorizada, nos termos desta Lei, a delegar a exploração de portos sob sua responsabilidade ou sob a responsabilidade das empresas por ela direta ou indiretamente controladas.

*\* Artigo regulamentado pelo Decreto nº 2.184, de 24/03/1997..*

Art. 3º A delegação será formalizada mediante convênio.

§ 1º No instrumento de convênio constará cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação do Município, do Estado ou do Distrito Federal na cobrança

de pedágio ou de tarifa portuária, ou de outra forma de cobrança cabível, no que não contrarie a legislação federal.

§ 2º A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso ou nos portos que lhe derem origem.

Art. 4º Para a consecução dos objetivos indicados nesta Lei, poderá o Município, o Estado ou o Distrito Federal explorar a via ou o porto diretamente ou através de concessão, nos termos das leis federais que regem as concessões e da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

.....  
.....