



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 140, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 8, de 2013 (PL nº 1023/2011), do Deputado Esperidião Amin, que *altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para dispor sobre a cobrança de pedágio.*

Relator: Senador **JAYME CAMPOS**

I – RELATÓRIO

Encontra-se para análise do Plenário do Senado Federal, em decisão remota, o Projeto de Lei da Câmara nº 8, de 2013, do então Deputado Esperidião Amin, hoje Senador da República, que “altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para dispor sobre a cobrança de pedágio”.

O projeto contém quatro artigos. O primeiro tem caráter meramente formal, e enuncia os objetivos da proposta. O segundo, por seu turno, insere um novo art. 4º-A na 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”), cujo *caput* determina que fica isento do pagamento de pedágio o veículo cujo proprietário “possua residência ou exerça atividade profissional permanente” no município onde a praça de pedágio esteja instalada”. Este art. 4º-A contém seis parágrafos que especificam as regras para usufruto do benefício ali tratado: credenciamento obrigatório do veículo pelo concessionário e pelo poder concedente (§ 1º), na forma do regulamento (§ 2º); e revisão prévia da tarifa de pedágio para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (§§ 3º a 6º).



SF/20248.25218-97

O art. 3º do projeto determina que o reequilíbrio econômico-financeiro seja realizado automaticamente no primeiro dia do ano seguinte ao da entrada em vigor da lei que decorrer do projeto, de modo a cobrir o percentual de isenções concedidas em relação ao total de veículos do ano anterior. O cálculo, a partir daí, será refeito a cada ano, ou a critério do concessionário, em acordo celebrado com o poder concedente. Por fim, o art. 4º determina a vigência imediata da lei que decorrer do projeto.

O projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Serviços de Infraestrutura; e de Assuntos Econômicos. Na CCJ, foi aprovada sem emendas. Arquivada ao fim da legislatura passada, o projeto foi desarquivado pelo próprio autor, hoje Senador, Esperidião Amin, e volta a tramitar nas mesmas comissões, inclusive valendo a aprovação da CCJ.

A CI, ao aprovar o Parecer do PLC nº 8, de 2013, do qual fui relator, ponderou que, uma vez que o objetivo maior do PLC analisado é eliminar a cobrança exacerbada dos usuários das rodovias concedidas que realizam deslocamentos curtos, mas circulam por trecho interceptado por praça de pedágio e, portanto, pagam pelo uso da rodovia valor desproporcional ao deslocamento realizado, solução mais coerente seria criar condições para a adequada implementação da cobrança de pedágio operado por meio de sistemas de livre passagem, sem praças de pedágio, com bloqueio viário eletrônico, conhecido como **Sistema “Free Flow”**. O sistema pressupõe o pagamento proporcional ao uso da rodovia. Trata-se, conforme relatório aprovado na CI, de um sistema mais justo onde todos pagam, mas pagam menos.

Dessa forma, o substitutivo aprovado se propõe a alterar a legislação vigente de maneira a viabilizar a utilização desse tipo de cobrança por parte das concessionárias de rodovias.

Seu art. 1º determina que a lei vindoura estabelecerá condições para a adequada implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem. O parágrafo único desse artigo afirma que o Ministério da Infraestrutura regulamentará o sistema, inclusive possibilitando a concessão de benefícios tarifários a usuários frequentes, limitados ao abatimento de tributos municipais incidentes sobre a receita de exploração da rodovia. Essa regulamentação deverá ocorrer no prazo de 180 dias.



O substitutivo insere o § 10 no art. 115 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para determinar que os veículos deverão ser identificados, em adição às placas dianteira e traseira, por dispositivos de identificação eletrônica, na forma definida pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que deverá ocorrer no prazo de 180 dias.

No intuito de garantir o fiel cumprimento do pagamento de pedágio por parte dos usuários das rodovias, o substitutivo altera a redação do art. 209 e insere o art. 209-A no Código de Trânsito Brasileiro para tipificar como infração grave, com penalidade de multa, deixar de efetuar o pagamento do pedágio na forma estabelecida. A regulamentação dos procedimentos deverá ocorrer no prazo de 180 dias.

O parágrafo único proposto para o art. 209-A estabelece que caberá ao CONTRAN definir os procedimentos técnicos e administrativos, no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), para garantir a correta identificação dos veículos e o acesso e integração de informações entre os órgãos e entidades envolvidos no processo, para fins de implementação da cobrança de pedágio operado por meio de sistemas de livre passagem.

O substitutivo ainda insere §3º ao art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, prevendo que o valor das multas arrecadadas por aplicação do art. 209-A (não pagamento do pedágio na forma estabelecida) poderá ser destinado à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de rodovias, no limite dos desequilíbrios apurados em decorrência do não pagamento do pedágio por usuários da via, nos termos do regulamento a ser expedido pelo Ministério da Infraestrutura.

Por sua vez, o art. 24 da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, é alterado para estender à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), diretamente ou mediante convênio, em sua esfera de atuação, competência para executar, quanto ao não pagamento do pedágio na forma estabelecida, a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar.

Atualmente, compete à ANTT apenas fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar.



A Lei nº 10.233, de 2001, é alterada ainda em seu art. 26 para determinar que a ANTT deverá, na elaboração dos editais de licitação, utilizar sistema tarifário que garanta ao usuário a cobrança proporcional ao uso efetivo da infraestrutura.

A matéria recebeu **quatro Emendas de Plenário**. A **Emenda de Plenário nº 4**, do Senador Angelo Coronel, suspende as cobranças de tarifas de pedágio nas rodovias concedidas pelo Poder Público à iniciativa privada para o transporte de cargas quando feita por transportadores autônomos ou cooperados quando decretado Estado de Calamidade Pública ou qualquer outra emergência de caráter nacional.

Por sua vez, a **Emenda de Plenário nº 5**, da Senadora Rose de Freitas, substitui a expressão “Ministério da infraestrutura” por Poder Executivo” no texto do substitutivo aprovado pela CI.

Já a **Emenda de Plenário nº 6**, de autoria da Senadora Mara Gabrilli, propõe conceder isenção do pagamento de tarifa de pedágio às pessoas com deficiência e as pessoas com doenças raras que realizem tratamentos de saúde e de reabilitação no Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio.

Finalmente, a **Emenda de Plenário nº 7**, do Senador Rogério Carvalho, propõe isentar do pagamento de tarifa de pedágio o veículo cujo proprietário estude ou cujos dependentes estudem no próprio Município em que esteja localizada sistema de cobrança de pedágio. É proposta a isenção também ao proprietário do veículo que necessite – ou cujos dependentes necessitem – deslocar-se para o município da cobrança de pedágio para realização de tratamento de saúde de caráter continuado.

II – ANÁLISE

Dada a situação extraordinária em que se encontram as deliberações do Senado Federal em virtude da pandemia da COVID-19, o PLC nº 8 de 2013 é submetido ao Plenário desta Casa, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

A princípio, não se identificam vícios que maculam a constitucionalidade da proposição. Com efeito, nos termos do art. 22, incisos XI e XXVII, da Constituição Federal, a União possui competência para legislar sobre trânsito e transporte bem como sobre normas gerais de



licitação e contratação. A iniciativa da proposição tampouco apresenta qualquer nulidade.

No mérito, reiteramos a argumentação constante do Parecer aprovado na Comissão de Infraestrutura (CI), do qual tive a satisfação de ser relator, de que o **Sistema “Free Flow”** é a solução, do ponto de vista econômico, mais oportuna para resolver o problema da cobrança desproporcional de usuários que utilizam trechos curtos de rodovias concedidas.

Nesse sentido, destacamos entendimento exarado no parecer aprovado pela CI de que a isenção prevista no projeto de lei encaminhado pela Câmara dos Deputados *“teria como consequência a redução do custo total do deslocamento, o que criaria um estímulo a uma maior utilização da infraestrutura pelos usuários não-pagantes. Esse comportamento, por sua vez, demandaria mais manutenção e, consequentemente, maiores custos para o concessionário. Por outro lado, o inexorável aumento das tarifas para os demais usuários teria o efeito inverso, isto é, como o custo total de seu deslocamento aumentaria, geraria o estímulo a uma menor utilização da rodovia, reduzindo ainda mais a receita do concessionário, demandando nova rodada de reequilíbrio econômico-financeiro, em um círculo vicioso que dificultaria a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão”*.

Renovo a tese contida naquele parecer segundo a qual *“o objetivo maior do PLC ora em análise é eliminar a cobrança exacerbada dos usuários das rodovias concedidas que realizam deslocamentos curtos mas circulam por trecho interceptado por praça de pedágio e, portanto, pagam pelo uso da rodovia valor desproporcional ao deslocamento realizado, entendemos que solução mais coerente seria criar condições para a adequada implementação da cobrança de pedágio operado por meio de sistemas de livre passagem, sem praças de pedágio, com bloqueio viário eletrônico, conhecido como Sistema “Free Flow”*.

Entretanto, entendemos que ainda se fazem oportunas algumas melhorias na redação do substitutivo apresentado pela CI. Primeiramente, tendo em vista que a Constituição Federal, em seu art. 84, inciso IV, determina que compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis, consideramos que o parágrafo único do art. 1º deva ter seu texto alterado para substituir a expressão **“Ministério da Infraestrutura”** por **“Poder Executivo”**. A



mesma alteração deve ser feita para o § 3º inserido no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Além disso, entendemos que a limitação da concessão de benefícios tarifários definida no parágrafo único do art. 1º do Substitutivo da CI justifica-se apenas nos casos de contratos preexistentes à existência da futura Lei, que já não prevejam tal benefício e nos quais não seja possível implementar o sistema de livre passagem. Isso com o intuito de preservar-se a equação econômico-financeira original dos contratos em vigor, conforme disciplina a Constituição (art. 37, XXI, da CF/88). Nesses casos, o abatimento de tributos municipais poderá ser utilizado como compensação ao benefício tarifário, sem impacto no equilíbrio contratual. Já nos contratos firmados após a publicação da lei pretendida, não se justifica tal limitação, uma vez que a estruturação dos projetos de concessão poderá encontrar alternativas distintas que viabilizem esse tipo de benefício. Ressalte-se que, ao prever esses benefícios originalmente na celebração do contrato e, por consequência, em sua equação econômico-financeira original, mantém-se o equilíbrio econômico-financeiro da avença durante o seu período de vigência, daí também ser desnecessária essa limitação aos contratos futuros.

Quanto à inserção do art. 209-A à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), acreditamos que a redação deva considerar não apenas as rodovias, mas também as vias urbanas pedagiadas. Isso para garantir maior efetividade e abrangência à nova infração prevista, uma vez que não somente as rodovias (tipicamente vias rurais) podem ser pedagiadas, mas sim qualquer via urbana. Dado o princípio da taxatividade ínsito à previsão de qualquer sanção legal, faz-se necessário, portanto, melhor caracterizar o tipo previsto no art. 209-A. Utilizando-se desses mesmos fundamentos, também deve-se promover a alteração do § 3º inserido no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Por oportuno, verificamos que a redação desse novo § 3º ainda merece outros ajustes. Primeiramente, a redação original do Substitutivo da CI trata da aplicação das multas arrecadadas, devido ao não pagamento de pedágio, na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de rodovias, limitada essa aplicação às perdas correspondentes das receitas das concessionárias das vias. Acreditamos que a forma da recomposição das perdas de receita das concessionárias não deva ser tratada em lei, ou seja, necessariamente por meio do procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro (como está previsto no texto aprovado na CI). Ao nosso ver, essa recomposição poderá ser realizada de diferentes maneiras, a depender do caso concreto, tais como pelo próprio procedimento de



reequilíbrio econômico-financeiro (mais moroso), indenização, ressarcimento ou outra modalidade a ser definida pelo contrato da concessão.

Já em relação à alteração proposta para o § 2º do art. 26 da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, a redação prevê a garantia da cobrança proporcional ao uso efetivo da infraestrutura, o que diverge do previsto do art. 1º da lei pretendida, que estabelece que o sistema de cobrança guarde maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado. Dessa forma, entendemos que o teor do § 2º do art. 26 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, deve ser compatibilizado ao previsto no art. 1º da lei pretendida, por isso propomos mera alteração redacional.

Sugerimos ainda a alteração da redação proposta para o § 10 ao art. 115 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. A fim de não limitar a possibilidade de identificação dos veículos a dispositivos de identificação eletrônica, dada a constante evolução tecnológica, optamos por deixar ao CONTRAN simplesmente a regulação dos meios técnicos, de uso obrigatório pelos veículos, para garantir a identificação dos que transitarem por rodovias e vias urbanas com cobrança de uso pelo sistema de livre passagem. Com isso, garante-se maior abrangência normativa para o complexo processo de identificação automática de usuários. Ressalte-se que, pela redação proposta, o uso dos dispositivos somente será obrigatório para aqueles condutores que transitarem por rodovias nos quais esteja plenamente em funcionamento o sistema de livre passagem, e não para todos os condutores indiscriminadamente. Com essa redação proposta, torna-se desnecessária a previsão contida no parágrafo único do art. 209-A do Substitutivo aprovado na CI, dado que a matéria já se encontra contemplada nesse § 10 do art. 115 e no art. 12 do CTB.

Por fim, retiramos do texto da ementa a expressão “adequada” por considerarmos que todos os atos da administração pública são, por pressuposto, adequados.

Quanto à Emenda de Plenário nº 4, consideramos que o seu teor vai de encontro ao objetivo que perpassa o Projeto de Lei ora em análise, qual seja tornar justo o pagamento pelo uso da infraestrutura.

De igual maneira, as Emendas de Plenário nºs 6 e 7, ao concederem isenção a determinado grupo de usuários da rodovia, implica no necessário reequilíbrio contratual que, em última análise, irá onerar a tarifa paga pelos demais usuários.



Por sua vez, consideramos pertinente acatar a Emenda de Plenário nº 5 uma vez que compete ao Presidente da República, e não a Ministro de Estado, expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, e no mérito, pela **APROVAÇÃO** do PLC nº 8, de 2013, e da Emenda de Plenário nº 5, e pela rejeição das Emendas de Plenário nºs 4, 6 e 7, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 8 - PLEN (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, para estabelecer condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem, com o intuito de possibilitar pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se sistema de livre passagem a modalidade de cobrança de tarifas pelo uso de rodovias e vias urbanas sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários.



§ 2º O Poder Executivo regulamentará o sistema de livre passagem.

§ 3º Para os contratos de concessão de rodovias e vias urbanas firmados anteriormente à publicação desta Lei, nos quais não seja possível implementar o sistema de livre passagem, a regulamentação prevista no § 2º deste artigo deverá prever a possibilidade de celebração de termo aditivo para viabilizar a concessão de benefícios tarifários a usuários frequentes, os quais serão condicionados e limitados ao abatimento de tributos municipais incidentes sobre a receita de exploração da rodovia.

Art. 2º A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 115.

§ 10. O CONTRAN estabelecerá os meios técnicos, de uso obrigatório, para garantir a identificação dos veículos que transitarem por rodovias e vias urbanas com cobrança de uso pelo sistema de livre passagem.” (NR)

“Art. 209. Transpor, sem autorização, bloqueio viário com ou sem sinalização ou dispositivos auxiliares, ou deixar de adentrar às áreas destinadas à passagem de veículos:

Infração - grave;

Penalidade - multa.” (NR)

“Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuar-lo na forma estabelecida:

Infração - grave;

Penalidade - multa.”

“Art. 320

§3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio de multas do art. 209-A, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo.” (NR)



Art. 3º A Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24.

XVII - exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas nos incisos VI, quanto à infração prevista no artigo 209-A, e VIII do art. 21 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, nas rodovias federais por ela administradas.

.....” (NR)

“Art. 26.

§ 2º Na elaboração dos editais de licitação, para o cumprimento do disposto no inciso VI do caput, a ANTT cuidará de compatibilizar a tarifa do pedágio com as vantagens econômicas e o conforto de viagem, transferidos aos usuários em decorrência da aplicação dos recursos de sua arrecadação no aperfeiçoamento da via em que é cobrado, bem como de utilizar sistema tarifário que guarde maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.

.....” (NR)

Art. 4º A regulamentação de que dispõe o § 2º do art. 1º ocorrerá no prazo de 180 dias.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

