

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 187, de 2010 – Complementar, do Senador Marcelo Crivella, que *altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966* (Código Tributário Nacional), *a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, para proibir a cobrança de pedágios nos trechos de rodovias estaduais e federais que atravessem áreas urbanas e entre cidades que distem menos de trinta e cinco quilômetros entre si, e autorizar a arrecadação de taxas e contribuições de melhoria por concessionário de serviço público ou de obra pública.*

RELATOR: Senador **HERÁCLITO FORTES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 187, de 2010 – Complementar, estabelece norma geral sobre a cobrança de pedágios, mediante a inserção de novo artigo na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário

Nacional (CTN) –, com a finalidade de autorizar a cobrança de pedágio "pela utilização de via pública para o tráfego de veículos automotores" e vedar, nas rodovias federais e estaduais, a instalação de praças de pedágio em área urbana ou entre cidades que distem menos de trinta e cinco quilômetros (km) entre si.

Promove, também, alterações no CTN e na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões de Serviços Públicos –, para admitir a possibilidade de arrecadação de taxas e contribuições de melhoria por concessionário de serviço público.

Por fim, revoga o Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, e determina a vigência imediata da lei que vier a ser aprovada, preservando, no entanto, os contratos de concessão anteriormente celebrados.

Em sua justificação, o autor, Senador Marcelo Crivella, reconhece que as concessões rodoviárias, financiadas pela cobrança de pedágios, viabilizaram a recuperação de trechos rodoviários deteriorados, mas afirma que algumas praças de pedágio, localizadas em áreas urbanas ou entre cidades fortemente integradas, comprometem a economia de municípios e os empregos de seus moradores.

Essa situação pode inviabilizar o deslocamento de moradores de determinado bairro que trabalhem em outro, provocando simultaneamente desemprego e desvalorização dos imóveis. As praças de pedágio em áreas urbanas contribuiriam, ainda, para o congestionamento do trânsito, por ocasionarem retenção no fluxo de automóveis.

A regulamentação do tema foi inserida no CTN em razão do entendimento de acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) segundo o qual o pedágio apresentaria natureza jurídica de taxa.

Para que esse entendimento não comprometa a possibilidade de concessão de rodovias, o projeto propõe que os concessionários de serviço público sejam autorizados a arrecadar taxas e contribuições de melhoria.

A proposição foi distribuída para as Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Assuntos Econômicos. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A Constituição Federal menciona o pedágio na Seção "Das Limitações ao Poder de Tributar" do Capítulo "Do 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;

.....

Com fundamento nesse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal concluiu, no RE 181 475-6 RS, que o pedágio é um tributo, na modalidade de taxa.

Os pedágios em rodovias federais foram inicialmente regulamentados no Decreto-Lei nº 791, de 27 de agosto de 1969, que "dispõe sobre o pedágio em rodovias federais e dá outras providências".

Posteriormente, foram tratados pela Lei nº 7.712, de 22 de dezembro de 1988, que "dispõe sobre a cobrança de pedágio nas Rodovias Federais e dá outras providências".

Essa lei foi revogada pelo art. 4º da Lei nº 8.075, de 16 de agosto de 1990, que "dispõe sobre a extinção do Selo Pedágio e a instituição de mecanismos de financiamento para o setor rodoviário".

A revogação de leis encontra-se disciplinada na Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Segundo esse diploma legal, "a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (art. 2º, § 1º). Conclui-se

daí que, ao regular inteiramente a matéria tratada no Decreto-Lei nº 791, de 1969, a Lei nº 7.712, de 1988, o revogou.

Ainda segundo a citada Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, "salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência" (art. 2º, § 3º). Assim sendo, a revogação da Lei nº 7.712, de 1988, não teve o condão de restaurar a vigência do Decreto-Lei nº 791, de 1969.

Apesar disso, ainda há intérpretes que sustentam a vigência do Decreto-Lei nº 791, de 1969, razão pela qual somos favoráveis à sua revogação expressa, contida no art. 5º da proposição.

Apesar da orientação do STF no sentido de que o pedágio seja tratado como taxa, a forma pela qual os pedágios são cobrados atualmente – pelo uso de trechos de rodovias concedidas à iniciativa privada – pressupõe a natureza jurídica de tarifa, ou seja, de preço público.

No caso das rodovias federais, essas tarifas são reguladas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001:

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

.....
VI – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros;

.....
§ 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.
.....

Entre outras características distintivas, as taxas somente podem ser instituídas por lei, respeitado o princípio da anualidade, enquanto as tarifas são fixadas por ato do Poder Executivo.

Embora não haja uma vedação constitucional, o Código Tributário Nacional estabelece que as taxas não podem ser arrecadadas por concessionários de serviços públicos, mas apenas por pessoas jurídicas de direito público (administração direta ou autarquias):

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

Assim sendo, caso se adote o regime de taxa para o pedágio, sem qualquer alteração nas regras gerais do Código Tributário e da Lei de Concessões, as concessões rodoviárias ficarão inviabilizadas.

A possibilidade de arrecadação de taxas por concessionários de serviços públicos decorre do fato de que eles atuam por delegação do poder público. Raciocínio análogo se aplica à desapropriação, cuja promoção é atualmente atribuída à concessionária, inclusive no que diz respeito ao pagamento das indenizações, cabendo ao poder concedente declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública (arts. 18, XII; 29, VIII; e 31 da Lei nº 8.987, de 1995).

A arrecadação de taxas por concessionários de serviços públicos nos parece efetivamente útil, uma vez que asseguraria sua destinação aos fins previstos, impedindo, assim, sua retenção no caixa geral dos governos, como ocorre frequentemente. Além disso, permitiria o repasse à iniciativa privada de serviços até o momento executados exclusivamente pela administração direta ou por autarquias, abrindo-se, assim, uma nova alternativa de gestão à disposição dos dirigentes políticos.

Uma dificuldade derivada da caracterização do pedágio como taxa, entretanto, é a limitação de sua destinação exclusivamente para a conservação de vias públicas (art. 150, V, da Constituição Federal). Não se admite, portanto, que o pedágio financie a construção de novas vias ou a

execução de obras como pontes e túneis, destinação que não encontra óbice no regime de tarifa.

A arrecadação de contribuição de melhoria pelo concessionário de obra pública, conforme proposto no projeto, pode minorar esse problema. Assim como a taxa, a contribuição de melhoria destina-se ao financiamento de uma prestação específica. No caso da taxa, o serviço público; no caso da contribuição de melhoria, a obra pública (art. 145, III, da Constituição). Seu objetivo é financiar uma obra com parcela da valorização dos imóveis beneficiados pela própria obra. Embora raramente seja utilizado no Brasil, esse tributo apresenta um grande potencial, que poderia ser ampliado caso vinculado à concessão de obra pública.

No que diz respeito à proibição da cobrança de pedágio em área urbana, concordamos com os argumentos apresentado pelo autor.

Quanto às cidades que distem menos de 35 km entre si, nos parece que a medida pode dificultar a concessão de rodovias para as quais esse modelo seria indicado, quais sejam, aquelas que atravessem áreas com maior densidade demográfica e econômica. Inviabilizada a concessão, a rodovia teria que ser mantida com recursos orçamentários, o que poderia levar à sua deterioração, em prejuízo da região por ela atendida.

É preciso reconhecer, por outro lado, que determinadas praças de pedágio oneram excessivamente os usuários que trafegam por pequenas distâncias, inclusive para trabalho cotidiano.

Sugerimos como alternativa à proibição o acréscimo de um novo parágrafo ao art. 79-A, a ser introduzido no CTN, estabelecendo que o valor do pedágio seja proporcional à quilometragem rodada na estrada pelo veículo, entre outros critérios de precificação. Dessa forma, o deslocamento entre cidades próximas seria barateado, atenuando significativamente os problemas apontados pelo autor. Naturalmente, a adoção desse novo sistema exigiria da administração pública uma nova modelagem das futuras concessões, mas não afetaria as atuais, por expressa determinação do projeto.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 187, de 2010 – Complementar, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CI

Dê-se ao § 2º do art. 79-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, nos termos do art. 1º do PLS nº 187, de 2010 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 79-A.

.....

§ 2º Nas rodovias federais e estaduais, não se instalará praça de pedágio em área urbana.”

EMENDA Nº – CI

Acrescente-se o seguinte § 3º ao art. 79-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, nos termos do art. 1º do PLS nº 187, de 2010 – Complementar:

“Art. 79-A.

.....

§ 3º O cálculo do pedágio atenderá a critérios fixados em lei e será proporcional à distância percorrida pelo veículo sobre a via pedagiada, medida em quilômetros.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

