



RELATÓRIO E VOTO CONJUNTO AO PL Nº 0304.3/2018 E AO PL Nº 0008.9/2019 (Tramitação Conjunta)

“Isenta os veículos automotores de duas rodas do pagamento da tarifa de pedágio nas rodovias estaduais de Santa Catarina.” (Projeto de Lei nº 0304.3/2018)

Autor: Deputado Milton Hobus

“Obriga as Concessionárias de Rodovias do Estado de Santa Catarina a disponibilizarem cancelas ou passagens exclusivas para uso de motociclistas, especialmente no período de verão, dias de chuvas intensas ou de instabilidades climáticas.” (Projeto de Lei nº 0008.9/2019)

Autor: Deputado Ivan Naatz

Relatora: Deputada Marlene Fengler

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 0304.3/2018, de autoria do Deputado Milton Hobus, que “Isenta os veículos automotores de duas rodas do pagamento da tarifa de pedágio nas rodovias estaduais de Santa Catarina”, e do Projeto de Lei nº 0008.9/2019, de lavra do Deputado Ivan Naatz, que “Obriga as Concessionárias de Rodovias do Estado de Santa Catarina a disponibilizarem cancelas ou passagens exclusivas para uso de motociclistas, especialmente no período de verão, dias de chuvas intensas ou de instabilidades climáticas”, os quais, a teor do disposto no parágrafo único do art. 216 do Rialesc, tramitam conjuntamente em razão da evidente conexão entre as matérias.

Depreende-se da justificção do PL 0304.3/2018, que a proposição “visa estimular o uso de veículos menos poluentes (de duas rodas), bem como otimizar os gastos com a infraestrutura catarinense”, mediante a isenção da tarifa de pedágio e a oferta de área de livre passagem aos veículos automotores de duas rodas.

No que se refere ao PL 0008.9/2019, observo que pretende proporcionar segurança e comodidade aos motociclistas, principalmente quando da



ocorrência de intempéries naturais, por meio da disponibilização obrigatória de cancela ou passagem exclusiva para motos nos pontos de pedágio, sem, no entanto, prever a isenção do pagamento de tarifa.

Na Reunião da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do dia 16 de julho de 2019, ambas as proposições foram objetos de Parecer conjunto, aprovado com base em Relatório e Voto propugnado por seu Relator naquele Colegiado, sob a forma da Emenda Substitutiva Global (ESG) constante à p. 9 dos autos eletrônicos.

Recomendou o Relator na CCJ a unificação dos Projetos de Lei em exame, prevendo, em síntese, que os editais e contratos de concessão de rodovias estaduais deverão especificar (1) a isenção de pedágio para as motocicletas de até 125 cilindradas; (2) a obrigatoriedade de oferta de uma cancela ou passagem exclusiva para motocicletas; e (3) a estipulação de limite temporal para a espera em filas, com a possibilidade de liberar a cobrança do pedágio até que se constate a redução do fluxo de veículos, sob pena de multa. Necessário se faz registrar que esta última previsão, quanto à liberação de cobrança da tarifa de pedágio, nos casos em que a espera para a passagem for superior a 15 minutos, não constava das propostas originais.

Na sequência, a matéria aportou nesta Comissão de Finanças e Tributação, em que, à ocasião, o Deputado Milton Hobus apresentou uma Subemenda Substitutiva Global (pp. 11 a 14), por meio da qual propôs nova redação para restabelecer o escopo das proposições, em sua forma original, excluindo, portanto, as medidas restritivas inseridas pela referida Emenda Substitutiva Global de p.9, aprovada na CCJ, e que não faziam parte do objeto inicial dos Projetos de Lei, quais sejam, (I) a limitação de cilindrada das motocicletas para a isenção da tarifa de pedágio, e (II) o limite temporal para a espera em filas de pedágio, com a possibilidade de liberar a cobrança de tarifa até que se constate a redução do fluxo de veículos, sob pena de multa.

Ainda no âmbito deste órgão fracionário, foi acatado o pedido de diligência à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, à SC Participações e Parcerias S.A. e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o propósito de esclarecer (I) se existem programas de concessão de rodovias estaduais



catarinenses em curso; (II) e, em caso afirmativo, relativos a quais rodovias; e (III) sobre o impacto da presente matéria no caso de eventual concessão.

Em resposta à precitada diligência, foram acostadas aos autos, pela ordem, as manifestações dos órgãos consultados, conforme síntese a seguir:

I) a **Diretoria-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**, em caráter meramente opinativo, porquanto foge do escopo de sua competência a análise de concessões de rodovias estaduais, manifestou-se contrária ao PL, pois, estatisticamente, há mais acidentes com motos do que com outros veículos, o que implica maiores custos de atendimento, remoção, colocação de avisos, reposição da sinalização, mobilização de funcionários, entre outros. Além disso, afirma que, apesar de as motos afetarem pouco o pavimento, elas também precisam de segurança para trafegar, requisitam atendimento e devem ter seu tráfego acompanhado pelos sistemas de monitoramento da rodovia, da mesma forma que os demais veículos. Portanto, entende que é natural os motociclistas pagarem pelos serviços prestados pelas concessionárias das quais são usuários. A ANTT aponta, ainda, que a tarifa estabelecida para as motocicletas é reduzida, justamente, por levar em consideração o impacto reduzido sobre o pavimento, entretanto, esse é apenas um dos diversos fatores que compõem o custo de operação e gestão das rodovias;

II) a **Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade**, assevera que, embora inexista processos de concessão de rodovias estaduais em andamento, os valores não arrecadados dada a pretendida isenção acarretariam ônus ao Estado ou aos usuários com veículos de quatro rodas ou mais, atingindo, consideravelmente, o princípio da modicidade tarifária, previsto no §1º do art. 6º da Lei 8.987/95. A Secretaria ainda presume que o estímulo do uso de motocicletas implicaria no aumento de acidentes e, por conseguinte, geraria um forte impacto econômico, com possíveis gastos com indenizações, resgates e tratamentos hospitalares e psicológicos. Ademais, em seu juízo, o PL segue em sentido oposto às ações de conscientização realizadas pelo Estado, pelo que se destaca a campanha “Mais Segurança no Trânsito”;



III) **A SC Participações e Parcerias (SCPar)** posicionou-se contrária à proposta de lei mediante as seguintes alegações: (1) há um estudo em curso sobre a viabilidade de incorporação de trechos de rodovias estaduais às federais para fins de concessão, que possibilitará vantagens tanto ao Estado como ao cidadão, por intermédio da redução da tarifa; (2) a criação de cancelas ou passagens exclusivas para uso de motocicletas implicaria em aumento dos custos de operação da concessionária e, conseqüentemente, elevaria as tarifas de pedágio; (3) o Poder Público deve arcar com os custos em caso de reequilíbrio econômico-financeiros dos contratos que sofrerem alterações nas projeções das receitas pela isenção de tarifas; (4) ademais, não é aplicável a concepção da ideia de gratuidade de pedágio, sendo qualquer isenção compensada pelo Estado ou pelos demais usuários; e (5) é temerário estimular o uso de veículo de duas rodas em razão da alta taxa de acidentes nas rodovias envolvendo esse meio de transporte; e

IV) **a Procuradoria-Geral do Estado (PGE)** reiterou o entendimento de que o pedágio é cobrado para que as vias públicas permaneçam em bom estado de utilização, e as motocicletas, assim como demais veículos, fruem desse benefício. Ademais, alega que, ao impor a inclusão de cláusulas nos futuros contratos, o Poder Legislativo invade a esfera de competência do Poder Executivo, estabelecida no art. 2º da Constituição Federal e no art. 71, I e XXI, da Constituição do Estado, pois interfere na forma de contratação, valor do pedágio, formas de compensação, entre outros fatores relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro do pacto a ser firmado.

No dia 1º de março deste ano, a matéria foi redistribuída para esta Deputada, por abdicação do Relator inicialmente designado.

É o relatório.

II – VOTO

Inicialmente, reitera-se que, os Projetos de Lei em exame buscam, originalmente, em suma: (I) isentar a tarifa de pedágio aos veículos de duas rodas; e (II) ofertar uma cancela ou passagem exclusiva para motocicletas.



No que concerne aos aspectos atinentes a esta Comissão de Finanças e Tributação, sob a égide dos regimentais arts. 73, II e 144, II, passo a tecer as seguintes considerações, no que concerne aos aspectos financeiros e orçamentários e à compatibilidade ou adequação às peças orçamentárias.

Pois bem. Ao proceder o exame da natureza jurídica (sob a ótica orçamentária e financeira) a respeito do encargo oriundo do pedágio, observo que o valor cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público¹.

Embora exista controvérsia doutrinária quanto à natureza jurídica de tais encargos, a jurisprudência não deixa dúvidas ao firmar o entendimento de que o elemento nuclear para identificar e distinguir taxa de preço público é o da compulsoriedade, presente na primeira e ausente na segunda espécie².

A partir da decisão exarada nos autos do Recurso Extraordinário n° 576.189/RS, do Supremo Tribunal Federal, observa-se que “as receitas das taxas ingressam nos cofres do Estado, as provenientes dos preços públicos integram patrimônio privado dos entes que atuam por delegação do Estado” na exploração do serviço público, os quais incluem a sua manutenção, melhoria e expansão.

Assim, pode-se asseverar que a renda proveniente da cobrança do pedágio não se constitui receita pública, que se define como “a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto como elemento novo e positivo”³.

Diante do até aqui exposto, e considerando, ainda, que não há em Santa Catarina concessão de rodovias estaduais, não se vislumbra óbice financeiro e orçamentário às propostas legislativas em comento, tendo em vista que a arrecadação desse serviço não integra o orçamento público⁴, dispensando, dessa

¹ ADI 800/RS. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento: 11/06/2014.

² Súmula 545 do STF.

³ Glossário do Tesouro Nacional.

⁴ Recurso Extraordinário n° 576.189/RS. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 22/04/2009.



forma, o exame da matéria no que se refere a sua compatibilidade ou adequação às peças orçamentárias vigentes, *múnus* regimental desta Comissão de Finanças e Tributação

De igual modo, não há razões para ponderar a respeito do equilíbrio econômico-financeiro de contratos públicos que, de fato, inexistem.

Todavia, convém arrazoar a matéria sob o viés do inciso V do art. 73 do Regimento Interno deste Poder Legislativo, vez que, por ser sua área-fim, a este Colegiado compete exercer sua função legislativa e fiscalizadora no tocante a licitações e contratos da Administração Pública Direta e Indireta, do Poderes de Estado.

De pronto constata-se que, embora a União detenha competência para legislar privativamente sobre as normas gerais de licitação e contratação administrativa⁵, tal competência não exclui a possibilidade de os Estados suplementarem tais normas⁶, no que com as mesmas não conflitar.

À luz dessa consideração, reporto-me ao art. 175, III, da Constituição Federal, que vincula o custeio dos encargos decorrentes da concessão à política tarifária governamental.

Segundo a Ministra Eliana Calmon, do Supremo Tribunal de Justiça, a mencionada política foi estabelecida em lei federal, senão vejamos:

A política de tarifação dos serviços públicos concedidos, prevista na CF (art. 175), foi estabelecida pela Lei 8.987/95, com escalonamento na tarifação, de modo a pagar menos pelo serviço o consumidor com menor gasto, em nome da política das ações afirmativas, devidamente chanceladas pelo Judiciário (precedentes desta Corte)" (REsp 485.842/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 24.5.2004).

⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.



Consoante a isso, constato a vigência da Lei catarinense nº 17.156, de 5 junho de 2017^{7 8}, que considera no seu bojo a Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para dispor sobre as concessões de serviços públicos, tal qual a concessão do serviço de conservação de vias públicas por meio da cobrança dos pedágios.

Por seu turno, a mencionada Lei federal nº 8.987/1995, em seu art. 13, possibilita a diferenciação de tarifas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários, conforme ocorre, atualmente, com as motocicletas, que pagam a metade do valor da tarifa fixadas aos veículos de quatro rodas, de acordo com a manifestação da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Nesse fluxo de entendimento, é necessário frisar, consubstanciado no inciso II do § 2º do art. 137 da Constituição Estadual, que incube ao Estado, na prestação de serviços públicos de sua competência, garantir a política tarifária socialmente justa que assegure aos usuários o direito de igualdade, o melhoramento e a expansão dos serviços, a justa remuneração do capital empregado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

De modo semelhante, a já mencionada Lei federal nº 8.987/1995⁹ determina que toda concessão deve pressupor a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, ou seja, satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e, principalmente, a modicidade das tarifas.

⁷ A referida Lei nº 17.156/2017 instituiu o marco regulatório dos programas de parcerias público-privadas no âmbito do Estado de Santa Catarina.

⁸ Art. 3º As concessões administrativas são regidas por esta Lei, pela Lei federal nº 11.079, de 2004, aplicando-se-lhes, adicionalmente, o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei federal nº 8.987, de 1995, e no art. 31 da Lei federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

[...]

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei federal nº 8.987, de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

⁹ §1º do art. 6º.



A modicidade de tarifas, como bem exposto pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, pode ser compreendida pela fixação do valor de uma tarifa compatível com os serviços prestados de modo a beneficiar o conjunto de seus usuários.

Todavia, ao pretender conceder total isenção do valor do serviço público a um grupo determinado, qual seja, o integrado pelos condutores de motocicletas, a proposição, a meu ver, **viola a igualdade de direitos entre usuários, do qual o princípio da modicidade tarifária é instrumento**, vez que, é notório que o ônus da isenção não será suportado pela concessionária contratada, mas, sim, obrigatoriamente, pelo Erário, ou diluído entre os demais usuários.

Assim, ensina Di Pietro que “pelo princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público, desde que a pessoa satisfaça às condições legais, ela faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal”¹⁰.

Ora, resta evidente que a isenção em comento não trata de isenção de tarifa com cunho social, com vistas a atender os cidadãos catarinenses, isonomicamente, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na proporção de suas desigualdades, mas, sim, salvo melhor juízo, uma diferenciação de caráter pessoal, distinguindo os usuários condutores de motocicletas dos demais.

Isso porque, a proposta legislativa, ao invés de estabelecer a igualdade dos usuários com uma tarifa proporcional ao impacto do veículo nas rodovias, assim como acontece nas concessões federais, pretende dispor total isenção para as motocicletas, desconsiderando que os usuários condutores desses veículos também gozam dos benefícios dos serviços públicos como os demais usuários.

Por outro viés, não se pode deixar de observar que o art. 11 da Lei federal nº 8.987/1995 possibilita ao poder concedente prever, para o atendimento às

¹⁰ DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. Apud GONÇALVEZ, Cristiane Vitória. Aplicação da modicidade tarifária como direito subjetivo do indivíduo de acesso ao serviço público. Universidade do Estado de São Paulo (UNIESP). Disponível em: <<http://uniesp.edu.br/sites/biblioteca/revistas/20170601131325.pdf>>



peculiaridades de cada serviço público, no edital de licitação, outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, para as concessionárias contratadas, com vistas a propiciar a modicidade das tarifas, a exemplo da exploração das margens das rodovias.

Entretanto, conforme aponta o estudo de Barbosa¹¹, a receita decorrente da hipótese de exploração das margens das rodovias, tais como exploração para publicidade ou aluguel para a passagem de fibras óticas, são pouco significativas, sendo que, no geral, aproximadamente 95% do total arrecadado pelas concessionárias brasileiras vêm do pedágio.

Não obstante, parece-me que, em tese (porquanto, reitera-se, não temos rodovias estaduais concedidas), a exploração das margens da rodovia deverá partir de estudo específico, caso a caso, do trecho rodoviário com administração a ser delegada a particular.

Por derradeiro, infere-se, conforme assentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3343/DF¹², que os atos normativos, de iniciativa parlamentar, emanados do Poder Legislativo com o intento de formular política remuneratória de serviço público, suprime/usurpa, de forma expressiva, a margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo na condução da Administração Pública, ofendendo a denominada reserva de administração, conteúdo nuclear do princípio da separação de Poderes de Estado (Constituição Federal, art. 22).

Ante o exposto, reitero que não há, nas proposições conjuntamente analisadas, implicação quanto à eventuais diminuição de receita ou aumento de despesa pública, tendo em vista que não há rodovias estaduais concedidas à exploração comercial de terceiros, não cabendo, portanto, pronunciamento da parte desta Comissão de Finanças e Tributação quanto à inadmissibilidade do prosseguimento da tramitação processual sob a ótica da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, senão, todavia: (I) pela **INADMISSIBILIDADE** da

¹¹ BARBOSA, Saulo Horta. Rodovias de pedágio aberto ou free-flow: Perspectivas para a implantação no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): 2013. Disponível em: < <https://posgrad.etg.ufmg.br/wp-content/uploads/2016/12/diss025.pdf> >

¹² Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629771> >



continuidade do seu processamento conjunto por possível afronta, sobretudo, ao disposto na Lei federal nº 8.987/1995, como demonstrado; bem como, quanto ao mérito (II) pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei nº 304.3/2018 e nº 008.9/2019, por contrariedade ao interesse público associado à recomendável modicidade do preço público que deverá ser cobrado, indistintamente, dos futuros usuários de tal hipotética concessão pública.

Sala das Comissões,

Deputada Marlene Fengler
Relatora