



DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA

Nº AVULSO VII

CURITIBA, QUARTA-FEIRA, EM 25 DE JUNHO DE 2003

ANO XXIX

Mesa Diretora

HERMAS BRANDÃO

Presidente - PSDB

NATÁLIO STICA

1º Vice-Presidente - PT

AUGUSTINHO ZUCCHI

2º Vice-Presidente - PDT

ARLETE CARAMÊS

3º Vice-Presidente - PPS

NEREU MOURA

1º Secretário - PMDB

GERALDO CARTÁRIO

2º Secretário - PSL

CLEITON KIELSE

3º Secretário - PFL

RENI PEREIRA

4º Secretário - PSB

EDSON PRACZYK

5º Secretário - PL

ABIB MIGUEL

Diretor Geral

Lideranças

<i>Líder do Governo</i>	Ângelo Vanhoni
<i>Líder da Oposição</i>	Durval Amaral
<i>PTB</i>	Carlos Simões
<i>PFL</i>	Plauto Miró Guimarães
<i>PSDB</i>	Ademar Traiano
<i>PMDB</i>	Antonio Anibelli
<i>PPB</i>	Duílio Genari
<i>PT</i>	Luciana Rafagnin
<i>PDT</i>	Neivo Beraldin
<i>PSL</i>	Luiz Carlos Martins
<i>PL</i>	Chico Noroeste
<i>PPS</i>	Waldir Leite
<i>PSB</i>	Ratinho Júnior

Representação Partidária

PMDB - 11: Ademir Bier - Alexandre Curi - Antonio Anibelli - Artagão Júnior - Delegado Bradock - Dobrandino da Silva - Elza Correia - José Maria Ferreira - Nereu Moura - Rafael Greca - Vanderlei Iensen; PT - 09: André Vargas - Ângelo Vanhoni - Elton Carlos Welter - Hermes da Fonseca - Luciana Rafagnin - Natálio Stica - Padre Paulo Campos - Pedro Ivo Ilkiv - Tadeu Veneri; PSDB - 07: Ademar Traiano - Francisco Bühner - Hermas Brandão - Luiz Accorsi - Luiz Fernandes da Silva Litro - Nelson Garcia - Nelson Tureck (em licença) - Valdir Rossoni; PFL - 06: Cleiton Kielse - Durval Amaral - Elio Rusch - Nelson Justus - Plauto Miró Guimarães; PDT - 04: Augustinho Zucchi - Barbosa Neto - Neivo Beraldin - Renato Gaúcho; PPB - 04: Cida Borghetti - Duílio Genari - Fernando Ribas Carli - Miltinho Pupio; PTB - 03: Ailton Araújo - Carlos Simões - Jocelito Canto; PPS - 03: Arlete Caramês - Marcos Isfer - Waldir Leite; PSB - 03: Doutor Luciano - Ratinho Júnior - Reni Pereira; PL - 03: Chico Noroeste - Mauro Moraes - Pastor Edson Praczyk; PSL - 02: Geraldo Cartário - Luiz Carlos Martins

CPI do Pedágio:

CPI DO PEDÁGIO RELATÓRIO FINAL

5. Conclusões e Recomendações da CPI

5.1 - Principais Questionamentos

Conforme definido no ato de criação desta CPI, o seu escopo foi o de proceder a investigações, apurações e diligências sobre os procedimentos de concessão, privatização, pedágio e contratos de concessões relativos às rodovias estaduais e federais que cortam o Estado do Paraná e, ao final, apresentar relatório a este Plenário sobre as possíveis irregularidades encontradas nos contratos de concessão de rodovias componentes do chamado Anel de Integração, na prestação de serviços da concessionária, na forma de composição de suas tarifas e na definição de reajustes.

Dentro deste contexto passaremos a sintetizar os principais questionamentos sugeridos no transcorrer dos trabalhos desta CPI:

Verificação de irregularidades nos contratos de concessão

No tocante à averiguação de possíveis irregularidades nos contratos de concessão dos diversos lotes que compõem o Anel de Integração do Paraná esta CPI solicitou e analisou ampla documentação, desde os editais, contratos, termos aditivos, relatórios das concessionárias, do DER, da Secretaria dos Transportes e da Comissão Tripartite, sendo que não detectou qualquer irregularidade formal ou material.

Da mesma forma, todos os depoentes que foram argüídos sobre esse tema, não manifestaram ou apresentaram qualquer evidência de irregularidade nos contratos de concessão.

Por fim, o parecer jurídico a que se refere o Capítulo 4, deste relatório final, também não faz referência a nenhum tipo de ilegalidade.

Portanto, esta CPI não identificou irregularidades contratuais que pudessem macular o processo, podendo se afirmar, após esse trabalho profundo de análise do processo de concessões rodoviárias do Paraná, que os contratos que o regem encontram-se indenes de falhas e, deste modo, consoantes com o ordenamento jurídico em sua forma, conteúdo e execução.

Reporta-se, aqui, ainda, as considerações feitas no início do Capítulo 4, onde se esclarece que as principais dúvidas no que tange com a legalidade dos contratos decorreram, em verdade, da falta de esclarecimento e da falta de experiência em relação a este tipo de atividade no país.

Há de se criticar, ainda neste ponto, a postura política dos governos anteriores, que promoveram uma restrita discussão do modelo de concessão que se adotou. Referido modelo, por certo, não pode ser revisto com amplitude pois, além de muito amplo, concentrou no iní-

cio do programa a maior parte dos investimentos e melhorias, o que deixou, para o contexto atual e governo posteriores, uma margem muito pequena de negociação de obras, serviços e tarifas.

Cumprе lembrar, como citou o Sr. Rogério Tizzot, que o modelo implantado, devido às suas exigências contratuais, possui um custo operacional elevado. Embora tal não represente ilegalidade, isto decorre do modelo e de sua forma de implantação.

Em relação ao cumprimento dos contratos por parte das concessionárias e do DER/PR

Durante os trabalhos desta Comissão foi verificado que os contratos de concessão são detalhados e apresentam, tanto para as concessionárias quanto para o DER/PR e o Estado do Paraná, uma série de direitos e obrigações.

Pela análise dos documentos aqui apresentados e em função dos depoimentos prestados a esta CPI podemos concluir que as concessionárias vêm cumprindo as suas obrigações pactuadas nos respectivos contratos e aditivos contratuais.

O atual diretor do DER/PR, Sr. Rogério Tizzot, inclusive, foi enfático em seu depoimento quando afirmou que a questão do cumprimento e execução dos contratos estaria mal colocada porque as concessionárias estão cumprindo plena e regularmente, até o momento, tudo o que foi pactuado.

De uma maneira geral podemos concluir que o DER/PR, de igual forma, tem respeitado as obrigações contratuais no tocante ao acompanhamento físico da execução dos contratos, como aprovação prévia dos projetos de engenharia, etc.

Entretanto, foram verificadas falhas de atuação do DER/PR no tocante os aspectos de formalização de solicitações encaminhadas pelas concessionárias, sejam referentes a questão já previstas nos contratos ou não.

Dentre elas, cite-se a questão de (a) falta de repasse das multas por excesso de peso, (b) as solicitações de reequilíbrio econômico financeiro, (c) omissão nas análises dos cálculos dos reajustes anuais e (d) o atendimento ao pedido de autorização de revisão e tarifa em função da conclusão de obras de duplicação.

Além destas questões pendentes, aguardam respostas os recursos apresentados sobre as multas pela aplicação do reajuste das tarifas de 2002.

Portanto, da apuração realizada por esta CPI, verifica-se que não há descumprimento relevante de obrigações. Ressalta-se que o não cumprimento de qualquer obrigação, por qualquer das partes pode ensejar a apuração de responsabilidade pelo inadimplemento, especialmente se causadora de impacto no equilíbrio econômico financeiro dos contratos.

Neste ponto igualmente cumpre assinalar que, de acordo com alguns depoimentos prestados perante a CPI, as vias integrantes dos trechos de ofertas das concessionárias (vias de manutenção afetada às empresas concedidas como forma de pagamento da exploração das

rodovias principais) não estariam sob perfeita conservação. Assim, desde este momento, sugere-se que o DER realize uma inspeção mais rigorosa no que tange a fiscalização dos trechos de oferta e, se for o caso, tome as devidas providências para a responsabilização.

Eventuais inadimplementos das concessionárias, por fim, são objetos de multas e processos administrativos, o que não se verifica existirem de forma relevante. Por outro lado, os eventuais descumprimentos do DER/PR não são passíveis de sanções por parte das concessionárias. A existência destes inadimplementos da referida autarquia, conforme verificado, ocorrem na prática e têm gerado prejuízos às concessionárias.

Quanto os valores atuais das tarifas de pedágio

As tarifas de pedágio mereceram uma análise à parte nesse instrumento, desde o seu valor original e os valores atuais, passando pelos reajustes ocorridos, forma de cálculo e impactos.

O Governo do Estado do Paraná, no momento da definição das condições do edital, optou pela adoção de uma tarifa básica por quilômetro, tendo em vista a forma de arrecadação definida (por barreira), sendo que a tarifa de cada praça de pedágio derivaria de cálculo levando-se em conta a cobertura da referida praça.

As tarifas, portanto, não se encontram ao arbítrio das concessionárias, mas foram inicialmente fixadas pelo poder concedente.

A forma de definição do valor é discutível, visto que seu critério de mensuração, à época, baseou-se nos dados existentes, levantamentos de tráfego do DER e

DNER, que não eram numerosos e nem muito consistentes, e por isso foram complementados com pesquisas de tráfego efetuadas pelo Governo e pelo Consórcio Cogito-Engefoto, vencedor da licitação para o estudo de viabilidade do Anel de Integração.

A partir desse dado e dos volumes de investimentos e custos operacionais, subordinados à uma TIR (Taxa Interna de Retorno) pré-definida, apurou-se o VPL (Valor Presente Líquido) e, desses cálculos, a tarifa inicial.

Portanto, considerando-se tais variáveis, a tarifa praticada espelha o resultado e define a equação que foi apresentada aos licitantes e que é o substrato dos contratos de concessão.

Em que pese essas dificuldades de origem, o resultado alcançado é justificável, visto que estudos apresentados no decorrer da presente investigação demonstraram que o valor então fixado inicialmente resultou inferior às tarifas praticadas nas rodovias sob concessão federal, como também às do programa estadual de São Paulo. Em relação ao programa do Estado do Rio Grande do Sul, sobretudo considerando as tarifas dos veículos comerciais, os valores do Paraná apresentam-se ligeiramente superiores. Cabe, porém, destacar que os contratos do Rio Grande do Sul estabelecem níveis de investimentos e de prestação de serviços inferiores aos dos demais programas, inclusive do Paraná.

Esta Comissão de posse de dados recebidos, confeiriu e preparou memória de cálculo, que se encontra junto aos autos desta investigação, com detalhamento dos valores apresentados a seguir:

COMPARATIVO DE TARIFAS

Programa	Mês de Reajuste	Tarifa Quilométrica	
		Veículos Leves (R\$/km)	Veículos Comerciais (por eixo) (R\$/km)
Programa de Concessões do Paraná	dezembro/2002	0,0460	0,0392
Programa de Concessões de São Paulo			
- Sistemas (pista dupla com canteiro central)	julho/2002	0,0772	0,0772
- Trechos em pista dupla	julho/2002	0,0675	0,0675
- Trechos em pista simples	julho/2002	0,0482	0,0482
Programa de Concessões Federais			
- Rio-São Paulo (Nova Dutra)	agosto/2002	0,0480	0,0480
- Porto Alegre - Osório (Concepa)	janeiro/2003	0,0499	0,0499
- Rio-Teresópolis (CRT)	setembro/2002	0,0604	0,0604
- Rio-Juiz de Fora (Concer)	outubro/2002	0,0785	0,0785
Programa de Concessões do RS (*)	janeiro/2003	0,0505	0,0311

Definida a tarifa inicial, o critério de reajuste é bastante claro, tratando-se apenas de aplicação de fórmula constante de contrato de concessão e que visa apurar a influência de diversos índices de reajustamento de insumos e de preços, apurados por instituição idônea, a FGV (Fundação Getúlio Vargas).

Em que pese a complexidade, referida fórmula aparentemente cumpre o seu papel de trazer a tarifa à realidade, compensando os aumentos de custos das Concessionárias, sendo de aplicação direta e desprovida de elementos subjetivos ou dúbios possam lhe retirar a objetividade.

As tarifas praticadas, conseqüentemente, são o resultado direto de uma definição inicial, que resultou em valor compatível com os demais programas de concessão rodoviária em curso, e da aplicação de uma fórmula objetiva.

Uma análise especial mereceu a informação contida em documentação entregue pelo líder do Movimento União Brasil Caminhoneiros, de que os pedágios do Brasil - inclusive os do Paraná - seriam muito superiores aos cobrados na Argentina, na proporção de 7 vezes.

Depoimento do responsável pela Associação Brasileira de Concessões, Sr. João Chiminazzo, contestou tal afirmação ao acrescentar-lhe dados referentes à forma de programa argentino, que contempla participação do Estado, via subsídios, o que não ocorre em nenhum programa brasileiro, o que justificaria a diferença de valores.

Além disso, a comparação com tarifas de pedágios de outros países necessariamente deve ser feita com bastante cautela, visto que as condições e a política macro-econômica alteram significativamente as variáveis que geram impacto na formação de custos. No caso específico, as recentes notícias econômicas demonstram que a realidade argentina dificilmente poderia ser considerada para comparação linear com a brasileira.

As tarifas de pedágio consubstanciam a principal fonte de receitas das Concessionárias para a realização dos investimentos e manutenção do nível operacional definido no contrato.

O valor da tarifa inicial, como já citado acima, levou em conta exatamente o custo necessário para a realização de investimentos. Segundo apurado nos trabalhos desta Comissão, as concessionárias têm cumprido o pactuado nos contratos, no tocante aos níveis de obras e serviços.

Como as rodovias concedidas limitam-se a 15% do total da malha rodoviária paranaense, verifica-se que o nível de investimentos efetivamente foi superior ao que seria realizado pelo DER, que investiu, nas rodovias a seu cargo, segundo dados fornecidos pelo atual Diretor do DER/PR, Sr. Rogério Tizzot, apenas US\$51,04 milhões no período 1999/2002, sendo necessários, adicionalmente, um montante da ordem de R\$800 milhões para a restauração da malha não concedida, segundo informado pelo mesmo Diretor.

A comparação dos números demonstra que o foco da administração pública quanto aos investimentos na

infra-estrutura rodoviária, no período, baseou-se fortemente no sistema de concessões, com investimentos bastante limitados no restante da malha, o que é censurável quando se entende que o programa deveria, liberando o Estado da responsabilidade pelos grandes corredores de tráfego, propiciar condições do Estado investir nas rodovias não concedidas, o que não se observou.

A análise dos investimentos, conforme quadros constantes deste relatório, demonstra que os mesmos obedeceram a preços compatíveis, em sua totalidade, com os do DER/PR, embora em alguns itens os mesmos discrepem significativamente, como no caso de sinalização de pista.

O estudo de tais investimentos pelo Poder Concedente é aconselhável, não obstante não ser significativo no contexto dos contratos, tendo em vista que no todo as concessionárias mantiveram custos compatíveis com os da autarquia, mas apenas com intuito de fiscalização ordinária dos contratos.

Lucros das Concessionárias/ Taxa Interna de Retorno-TIR/Cláusula Econômica

Nessa análise profunda dos contratos de concessão, que supre falhas históricas do processo de concessões do Estado do Paraná, esta Comissão verificou detalhadamente a composição das tarifas de pedágio, como supra demonstrado, bem como a sua fixação, forma de reajuste e valores atuais.

Os valores originais, como destacado, seguiram a lógica do resultado, pelo que se apurou o tráfego do lote, os investimentos que se consideravam necessários, o prazo do contrato, a referência tarifária de outros programas de concessões e, partindo-se de uma Taxa Interna de Retorno (TIR) compatível com os riscos e a atratividade exigidos para projetos de infra-estrutura similares, o valor da tarifa básica de pedágio.

Ou seja, uma conta reversa que não observou a condição de pagamento dos usuários e, conseqüentemente, os investimentos que eles desejavam e poderiam pagar, mas ao contrário, uma decisão política quanto ao nível de rodovia que se desejava alcançar e o valor a ser arcado pelos usuários. Todavia, não obstante a não usual forma palaciana de decisão, a mesma se encontra dentro dos limites discricionários do executivo e foi devidamente refletida nos contratos firmados.

Ademais a decisão do poder concedente por um cronograma de investimentos muito concentrado no início do programa, certamente afetou o valor definido para a tarifa.

Essa equação foi representada nos instrumentos de contrato de concessão, não obstante os critérios políticos norteadores dessa fórmula, em sua defesa somente valendo o resultado tarifário alcançado, compatível com outros em vigor no País. Assim, os contratos espelham essa equação, possuindo disposição expressa quanto à sua

manutenção, conforme a legislação pertinente, em especial a Lei Federal nº 8987/95.

Por outro lado, os contratos colocam como risco da concessionária o volume de tráfego, no que não poderiam ser diferentes, disposição que se revelou importante, tendo em vista que a redução do tráfego encontra-se em torno de 15% no total dos diversos lotes, o que não pode ser argüido, pelas concessionárias, como fator de desequilíbrio.

Impacto do Pedágio na Economia do Estado do Paraná

No decorrer dos trabalhos desta Comissão, o que já se destacou no preâmbulo desse relatório, verificou-se que os debates, não raro, desviaram-se dos contratos em si, condições de execução, de contratação ou seus ditames, para o impacto do pedágio na economia.

Foram apresentados vários estudos, bem como depoimentos importantes, onde ficaram claras as posições pró e contra o valor do pedágio, embora praticamente nenhum depoimento ou estudo aponta argumentos seguros contra o pedágio em si. Em outras palavras, se não houve consenso em torno do valor do pedágio, houve plena convergência no que tange à necessidade das concessões.

Entidades que se insurgiram no passado contra o pedágio ou mesmo que apresentam estudos contrários, sempre o fazem quanto ao valor da tarifa e quanto ao impacto do mesmo na economia do Paraná, mas não necessariamente contra a necessidade de sua implantação.

De toda sorte, foi praticamente unânime nos depoimentos prestados perante a CPI que o Estado investiu pouco em infra-estrutura da malha a seu cargo, não se vislumbrando, assim, que teria condições de investimento na malha concedida sem o concurso no sistema de pedagiamento e que, independente da forma de sua arrecadação, a tarifa de pedágio deve ser a base do investimento em infra-estrutura rodoviária.

Também ficou claro que, abstraindo-se o valor do pedágio ou sua condição de cobrança, as concessionárias cumpriram o pactuado, até o momento, pelo que inevitavelmente a questão desborda do cumprimento dos contratos e se transfere, reforce-se, para o valor do pedágio.

Vários estudos foram apresentados a esta Comissão, sendo perceptível que os mesmos visam alicerçar as posições das partes em disputa. Desse modo, estudos demonstram que alguns produtos são fortemente impactados pelo valor do pedágio, como o calcário e seus derivados, embora outros, de natureza agrícola, como o adubo, não o são.

Ambos insumos agrícolas demonstram a realidade de que as atividades com maior valor agregado resentem-se menos do custo dos pedágios, enquanto as de menor valor agregado, extrativistas e de grande volume físico, são mais sensíveis ao seu valor.

Levando-se em conta a participação relativa dos mesmos no custo da pauta de exportações do Paraná -

exemplificativamente o calcário, em que o pedágio impacta 44%, mas que, por sua vez, repercute de 1 a 2% do valor das commodities, sendo que estas compõem 37% da pauta exportadora - verifica-se que não se pode imputar ao pedágio perda de competitividade do Estado.

Por outro lado, considerada como atividade geradora de riqueza e empregos, a exploração de calcário está sendo atingida em 44% pelo custo do pedágio, segundo os dados apresentados a essa Comissão, o que merece ser considerado a ser tratado pelo Governo do Paraná, inclusive em relação a necessidade de se ofertar outros modais de transporte para produtos de baixo valor agregado.

Aspectos comerciais de natureza internacional impedem o subsídio direto, mas atitudes devem ser tomadas visando equilibrar essa condição, bem como de outras atividades em que o valor do pedágio carregue tão elevado peso relativo.

Outras análises demonstram repercussões do custo do pedágio no transporte da safra agrícola. A comparação dos dados apresentados, que não se anulam mas se complementam, quando se realiza uma análise detalhada dos mesmos, apontam para um custo direto e significativo no transporte da safra.

Entretanto, como efetivamente demonstrado, esses custos devem ser ponderados com outros dados, relativos ao benefício para o transporte obtido pela melhoria das condições das rodovias, o que é indubitável. Neste aspecto diversos estudos foram encaminhados a esta Comissão, conforme relatado no Capítulo 3.

Quando se realiza esse necessário cotejo, verifica-se que o valor do pedágio não é um custo a mais, um acréscimo somente, mas se revela com natureza dúplice, de acarretar custo mais, também, causar economia de outros custos, via melhoria das condições das estradas, sem prejuízo de se considerar os aspectos indiretos como segurança e apoio ao usuário.

Nada obstante tais vantagens, cumpre ainda assim a avaliação do valor dos pedágios e outros insumos na atividade de transporte, embora tenha se tornado claro que não se poderia imputar ao pedágio os gravames que atingem a circulação de mercadorias.

Como exemplo, é válido destacar o depoimento do Sr. Diomar Cunha Bueno, representante do Sindicam-PR, que lembrou que, por ocasião da redução das tarifas à metade, no governo Jaime Lerner, a situação dos caminhoneiros não se alterou significativamente. A diminuição do pedágio, naquela época, não gerou o efeito benefício que se esperava de redução das tarifas tendo sido negativamente compensado com a redução do frete.

Este e outros depoimentos e estudos também comprovam que os maiores custos do transporte encontram-se em outros insumos, dentre os quais o óleo diesel, que representa percentual médio de 51%.

A análise demonstra, conseqüentemente, que o pedágio tem impacto no transporte, mas como conseqüência de uma situação econômica geral do país, tal

como o volume de tráfego baixo tem seu impacto nas finanças das concessionárias.

Indiscutivelmente que a situação do transporte, notadamente no caso dos caminhoneiros, é crítica e deve ser enfrentada pelo Governo do Estado do Paraná, como de resto pelo próprio Governo Federal.

A legislação federal do vale-pedágio já foi um importante alento para o setor, embora seu efeito decorra mais da retirada do frete do cálculo do ICMS que do pagamento do pedágio.

Entretanto, para os caminhoneiros - que representam 50% do transporte do Paraná, segundo informação do Sindicam-PR - a vantagem sentida é direta pelo não pagamento do pedágio e pelos benefícios decorrentes das melhorias implantadas pelas concessionárias.

Porém, segundo apurado, a fiscalização da aplicação da referida lei federal é falha, tarefa que ao Estado seria se desincumbir, a exemplo de outros Estados da Federação.

A realidade do transporte no Paraná, descoberta graças aos trabalhos desta Comissão, é séria e preocupante. Medidas devem ser tomadas com urgência, mediante estudos específicos a serem desenvolvidos pelas entidades representativas, as concessionárias e o Executivo, envolvendo, quando necessário, os órgãos federais.

O cumprimento da lei federal do vale-pedágio, a análise de medidas específicas para setores importantíssimos, como o já citado transporte de calcário, a implantação de áreas de descanso, com centrais de fretes e apoio das entidades ligadas ao transporte - CNT, Federações, Sindicatos, etc. - o incentivo às cooperativas, crédito facilitado, medidas fiscais de apoio ao caminhoneiro e ao transporte, com desoneração do frete, bem como a redução de tarifas quando comprovado o impacto excessivo do valor do pedágio ou mesmo o reenquadramento de classe para os caminhoneiros vazios, devem ser tratadas com rapidez e efetivamente.

Tais medidas se tornam fundamentais, quando 60% da frota é escoada através de caminhões, que necessitam de renovação - idade média atual de 15 anos - conduzidos por caminhoneiros que necessitam melhores condições de vida e trabalho.

Finalmente, no que diz respeito ao impacto econômico do sistema de concessão de rodovias no Estado do Paraná, não se pode olvidar que praticamente todos os estudos apresentados perante esta Comissão Parlamentar de Inquérito ressaltam os aspectos vinculados à geração de empregos, diretos e indiretos, programas de proteção ao meio ambiente, programas sociais e educacionais, dentre outros. Nesta linha, ainda, emerge a situação dos Municípios do Estado que, a partir da implantação do pedágio, incrementaram consideravelmente as suas receitas tributárias, como se pode notar principalmente através dos demonstrativos de recolhimento do ISSQN e dos depoimentos dos ilustres Prefeitos Municipais que compareceram perante a CPI, sendo que, inclusive, muitas dessas localidades, hoje,

dependem, de forma muito intensa, desta arrecadação para cumprirem os seus misteres constitucionais.

Possibilidade de Redução de Tarifas

As tarifas compõem a receita das Concessionárias com as quais devem cumprir os respectivos contratos de concessão, em especial investimentos e custos operacionais. Como relatado, o seu valor original decorreu diretamente desse cálculo, demonstrando que o nível de investimentos é diretamente ligado, nos casos desses contratos, ao valor de tarifa.

Neste contexto, a possibilidade de redução de tarifa passa pela reavaliação total dos contratos de concessão, sendo que a fase atual dos mesmos já ultrapassou grande parte dos investimentos.

Como o cronograma de investimentos, por definição do Poder Concedente, concentrou grande volume de obras no início e no final dos contratos, as concessionárias já realizaram volume significativo das mesmas.

Para tanto, segundo apurado pelos trabalhos de investigação levados a efeito por essa Comissão, os acionistas aportaram a ordem de R\$240.000.000,00 e as Concessionárias tomaram financiamentos no montante de R\$500.000.000,00, que necessariamente devem ser equacionados para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Com isso, o que se recomenda, para efeito de redução de tarifas, é a negociação entre o Governo do Estado e as Concessionárias, eis que é o único mecanismo em que se pode ponderar os investimentos já realizados e os empréstimos contratados para compatibilizá-los aos interesses primários do Estado do Paraná. Neste aspecto, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão pode ser preservado mediante alterações nas obrigações dos contratos de concessão ou mediante assunção de obrigações das Concessionárias com terceiros, desde que logicamente aceito por estes.

Implicações em caso de Encampação

É certo que a Administração, em vista de interesse público comprovado, pode resolver pela encampação dos contratos de concessão.

Nada obstante, há que se ponderar que a encampação deverá ser precedida de autorização legislativa específica. Ademais em face da delegação das rodovias federais ter condicionado sua validade à exploração mediante concessão, fica fora de dúvida que o Estado do Paraná, após eventual encampação, não poderá, assim, explorar diretamente este serviço. Haverá, portanto, que delegar o serviço ou ao DER (autarquia estadual), o que seria questionável, ou haveria de se criar uma sociedade privada (possivelmente sociedade de economia mista) para este fim (o que também demandaria autorização legislativa específica e conseqüentes dotação orçamentária e posterior organização material).

Não se pode olvidar, de igual forma, que o Estado, antes de proceder à encampação, deverá buscar autoriza-

ção para inclusão das receitas decorrentes do pedágio na lei orçamentária, o que implica dizer que, na hipótese de concretização da retomada do serviço pelo Estado, a cobrança do pedágio não poderia ocorrer no imediato período financeiro.

Ademais a encampação, por decorrência de sua delimitação legal e até mesmo contratual, deve ser precedida da indenização das concessionárias. O montante, que certamente será controverso, determinará, por certo, a deflagração de disputas judiciais que poderão travar os interesses imediatos do Governo do Estado, gerar a paralisação dos serviços e, durante a disputa, determinar prejuízos para a população.

Finalmente deve-se levar em conta que, ao que tudo indica, a encampação deverá ser precedida de anuência do Governo Federal, que interveio no contratos na qualidade de anuente, até porque eventuais reflexos financeiros poderão afetar sua decisão. Note-se, aliás, que a encampação poderá determinar um estado de inadimplemento das concessionárias perante o BNDES, o que deverá gerar prejuízos diretos e indiretos à União.

Para efeito paramétrico faz-se necessário citar o caso da concessão do Pólo de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, lembrado pelo Secretário dos Transportes daquele Estado, Jair Foscarini (documento anexo às investigações), que lembra situação em que o Governo descumpriu o contrato denunciando a delegação à União, situação que gerou uma demanda por indenização de R\$60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), determinando uma perda significativa ao patrimônio público para, ao final, as rodovias ficarem em péssimo estado de conservação, ameaçando a segurança e a vida das pessoas, estagnando o crescimento da região.

5.2 - Recomendações

Ao senhor presidente e aos nobres deputados que compõem esta CPI, submetemos a seguir, como resultado de todos os fatos e análises apresentados no presente documento, nossas recomendações finais.

5.2.1. Deve ser agilizada a negociação contratual entre Poder Concedente e Concessionárias, com a necessária participação do Governo Federal, tendo-se em conta a qualidade dos serviços, sua correspondente remuneração e o valor da tarifa. A exigência legal da participação do Governo Federal decorre dos Convênios firmados entre União e Estado, sendo que a maioria das rodovias do anel de integração do Paraná pertence à União.

5.2.2. Esta CPI recomenda que, de imediato, proceda-se, pelo Poder Concedente em conjunto com o Governo Federal, competente estudo que possa avaliar a adequação da tarifa vigente face os termos contratuais e o modelo de concessão eleito, bem como o seu impacto no preço final dos produtos transportados. Esse estudo poderá ser realizado com a colaboração de organismos

científicos e independentes. Haverão de ser considerados, para fins desse estudo, todos os elementos legais e contratuais, os estudos e avaliações já existentes e as hipóteses levantadas pelos senhores deputados-membros desta CPI e outros que poderão surgir no decorrer das análises. Esse estudo poderá ter o acompanhamento do Legislativo através de Comissão Específica.

5.2.3. Sugere, também, esta CPI, que o Governo do Estado atue conjuntamente com o Governo Federal de forma a implantar e fazer funcionar o vale-pedágio, realizando, ademais, a implantação de formas de fiscalização e concessão de incentivos fiscais, como condição necessária para a plena eficácia do vale-pedágio. Deverá o Governo do Estado exigir das Concessionárias total empenho para que a medida funcione e garanta a desoneração dos caminhoneiros e transportadores em relação ao pagamento do pedágio.

5.2.4. O Governo do Estado do Paraná deve adaptar sua legislação tributária de modo que o valor gasto pelos transportadores com o pedágio deixe de compor a base de cálculo utilizada para apuração do valor do ICMS. Assim, deverá realizar estudos de viabilidade de concessão de crédito/descontos para determinados produtos.

5.2.5 - Deverão ser realizados estudos de viabilidade de concessão de tarifa diferenciada para o transporte de calcário e para caminhões que trafegarem, como forma de minimizar os graves problemas vividos pelos caminhoneiros e transportadores de cargas.

5.2.6 - Como forma de minimizar os graves problemas vividos pelos caminhoneiros e transportadores de cargas, deverão ser realizados estudos sobre a viabilidade de concessão de créditos/descontos no pagamento do IPVA, com o intuito de minimizar o impacto tributário neste setor.

5.2.7 - Esta CPI recomenda seja iniciado o processo de criação da Agência Reguladora de Concessões Rodoviárias do Estado do Paraná, com a função básica de regulamentação das Concessões no Estado do Paraná. Recomenda-se que as funções de Regulamentação e Fiscalização sejam totalmente dissociadas e realizadas por estruturas diferentes. Assim, ante a necessidade de se cuidar do fiel cumprimento dos contratos, com especial atenção voltada para os interesses dos usuários, recomenda-se que a Agência tenha sua estrutura e funcionamento autônomos, não havendo subordinação direta ao Executivo.

5.2.8 - Há que se definir uma política ampla, séria e coerente para a atuação futura do DER, que reconheça e aproveite a larga experiência deste Órgão e de seus técnicos, com um plano de carreira para seus funcionários e a definição, por parte do atual Governo, das atribuições que

se esperam deste Órgão, além de uma maior dedicação orçamentária do Estado ou mesmo busca de linhas de crédito como requisito necessário para o regular cumprimento de suas atividades.

5.2.9 - A CPI recomenda sejam envidados esforços para a imediata nomeação da Comissão Tripartite, que vinha anteriormente cumprindo regularmente suas funções.

5.2.10 - Que o Governo do Estado e, posteriormente, a Agência Reguladora Estadual do setor, adotem medidas de implantação de sistema de câmeras em todas as rodovias concedidas, conferindo aos usuários do sistema informações e segurança.

5.2.11 - Que sejam implantados, o mais breve possível, sistemas eficientes de controle de velocidade dos veículos bem como de pesagem.

5.2.12 - Que sejam realizados estudos pelas partes envolvidas no Programa de Concessão para, a curto prazo, mitigar e, ao longo, solucionar os problemas relativos às filas no Porto de Paranaguá.

5.2.13 - O Governo do Estado deverá analisar todos os aspectos envolvidos e conseqüências na hipótese de encampação, em especial a motivação desta medida e o respeito aos custos envolvidos com o pagamento prévio das indenizações aos concessionários, avaliando, ainda, seus impactos sócio-econômicos ao Estado e Municípios, em especial os impactos do não recolhimento do ISS e a redução de empregos, e à continuidade da prestação dos serviços aos usuários.

5.2.14 - Recomenda-se, também, que em face da maior parte das rodovias pedagiadas no Paraná serem federais, nada obstante delegadas ao nível regional, que o Governo local envie esforços para envolver a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres na solução de eventuais problemas e controvérsias neste setor, mormente tendo em vista os dispositivos legais de criação

daquela Agência que atribuíram-lhe responsabilidades como órgão regulador da atividade de exploração da infra-estrutura rodoviária no país, inclusive com poderes de avocação das rodovias federais já delegadas a alguns Estados, devendo, entre outras atividades, compatibilizar a tarifa do pedágio com as vantagens econômicas e o conforto de viagem, mediante, por exemplo, o estabelecimento de subsídios ou benefícios fiscais federais.

5.2.15 - Sugere-se que o estado do Paraná proceda a estudos no sentido de viabilizar política de recuperação da malha ferroviária como alternativa de escoamento dos produtos de baixo agregado.

5.3 - Conclusões finais

Diante de todo o exposto, conclui-se que, salvo algumas poucas irregularidades absolutamente laterais, a licitação, os contratos e respectiva execução, que se referem à concessão de rodovias estaduais e federais no Estado, que compõem o Anel de Integração do Paraná, são absolutamente legais.

Aliás, nesta linha, seguem as afirmações conclusivas do Sr. Rogério Tizzot, atual dirigente do DER e se infere da decisão do Governo do Estado pela encampação pois, se alguma ilegalidade existisse, certamente teria optado não por uma encampação mas, sim, pela nulificação através da caducidade.

Nos termos do Regimento Interno da Assembléia e da desta CPI, destarte, submete-se relatório à aprovação interna da Comissão Parlamentar de Inquérito para, posteriormente, encaminhá-lo ao conhecimento do presidente da Casa e do Plenário.

Sugere-se, assim, o encaminhamento de cópias ao Exmo. Sr. Dr. governador do Estado, Exmo. douto ministro de Estado dos Transportes, ao Sr. Dr. presidente da ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, aos órgãos de imprensa e da sociedade civil.

Curitiba, junho de 2003

(a) ADEMAR LUIZ TRAIANO

Relator da CPI do Pedágio