



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT**  
**CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS**

**PATRÍCIA REGIANE MACHADO NEPOMUCENO**

**O FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE DO TOCANTINS E AS POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA DE RODOVIAS.**

**Palmas, TO**  
**2026**

**PATRÍCIA REGIANE MACHADO NEPOMUCENO**

**O FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE DO TOCANTINS E AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA DE RODOVIAS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito à obtenção do grau de Mestra em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. ° Dr. Alex Pizzio da Silva

**Palmas, TO  
2026**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

N441f Nepomuceno, Patrícia Regiane Machado.  
O Fundo Estadual de Transporte do Tocantins e as Políticas Públicas de Infraestrutura de Rodovias. / Patrícia Regiane Machado Nepomuceno. – Palmas, TO, 2026.  
115 f.  
Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2026.  
Orientador: Dr. Alex Pizzio  
1. Fundo Especial. 2. Transporte. 3. Políticas Públicas. 4. Tocantins. I.  
Título

**CDD 350**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

PATRÍCIA REGIANE MACHADO NEPOMUCENO

O FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE DO TOCANTINS E AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA DE RODOVIAS

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito para obtenção do título de Mestra em Gestão de Políticas Públicas.

Data de aprovação: 06/02/2026.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva  
Orientador, Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues  
Membro interno, Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira  
Membro externo, Escola Superior da Magistratura Tocantinense

*Dedico este trabalho a minha amada filha  
Serena, minha grande motivação para  
conclusão deste mestrado.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, fonte de todo conhecimento e sabedoria, aos meus familiares pela dedicação na minha formação pessoal e educacional, ao meu companheiro pelo incentivo e apoio e ao meu orientador por seu compromisso nessa jornada.

## RESUMO

O presente estudo versa sobre o Fundo Estadual de Transporte como instrumento de implantação de políticas públicas de infraestrutura rodoviária do Estado do Tocantins. O Tocantins é um estado economicamente promissor (com destaque para o agronegócio) e ao mesmo tempo dependente de recursos externos, como as transferências financeiras da União, sendo que boa parte dessas transferências são vinculadas, concomitante a isto, apresenta um grande déficit na infraestrutura rodoviária, com mais da metade da malha estadual sem pavimentação ou em más condições. A criação do FET, pela Lei nº 3.617/2019 e alterado pelas Leis nº 4.029/2022 e nº 4.303/2023, visou prover recursos para obras de transporte. Contudo, a contribuição ao Fundou, gerou contestações judiciais por parte de produtores (Aprosoja/TO), levantando a questão da constitucionalidade da natureza tributária da cobrança e sua efetividade. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e utiliza o método de estudo de caso, com foco em análise exploratória, descritiva e documental. Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica, análise de relatórios e demonstrativos contábeis (AGETO, SEFAZ, CGE e TCE) e aplicação de questionários estruturados a gestores-chave (SEFAZ, AGETO e Aprosoja). Os resultados demonstram uma efetividade limitada do FET. A análise orçamentária da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura (AGETO) revela que os recursos do Fundo representaram apenas 3% a 9% do total investido em infraestrutura rodoviária no período de 2022 a 2024. As divergências entre os atores-chave indicam que, embora o FET seja visto pelo governo como uma fonte de receita vital em um cenário de dependência fiscal, é percebido pelo setor produtivo como uma cobrança de caráter tributário e insuficiente para resolver os problemas de logística. A concessão de rodovias (PPP), a exemplo da BR-153 (Ecovias Araguaia), foi citada pelos gestores como uma alternativa mais promissora para o financiamento futuro da infraestrutura. Conclui-se que o FET é um instrumento de baixo impacto estrutural, mas relevante para o orçamento estadual. Recomenda-se a revisão dos mecanismos de alocação de recursos, a ampliação da transparência na execução físico-financeira do Fundo e a adoção de modelos de Parcerias Público-Privadas (PPP) para rodovias estaduais.

**Palavras-chave:** Fundo Especial. Políticas públicas. Infraestrutura rodoviária. Transporte. Tocantins.

## ABSTRACT

This study addresses the State Transportation Fund as an instrument for implementing public policies on road infrastructure in the State of Tocantins. Tocantins is an economically promising state (especially in agribusiness) and at the same time dependent on external resources, such as financial transfers from the Union, a large part of which are earmarked. Concomitantly, it presents a large deficit in road infrastructure, with more than half of the state's road network unpaved or in poor condition. The creation of the FET (State Transportation Fund), by Law No. 3,617/2019 and amended by Laws No. 4,029/2022 and No. 4,303/2023, aimed to provide resources for transportation works. However, the contribution to the Fund has generated legal challenges from producers (Aprosoja/TO), this research raises the question of the constitutionality of the tax nature of the levy and its effectiveness. The research adopts a qualitative approach and uses the case study method, focusing on exploratory, descriptive, and documentary analysis. Data were collected through bibliographic research, analysis of reports and accounting statements (AGETO, SEFAZ, CGE, and TCE), and the application of structured questionnaires to key managers (SEFAZ, AGETO, and Aprosoja). The results demonstrate limited effectiveness of the FET (Fund for the Development of Transportation). The budgetary analysis of the Agency for Transportation, Works and Infrastructure (AGETO) reveals that the Fund's resources represented only 3% to 9% of the total invested in road infrastructure in the period from 2022 to 2024. The disagreements among key stakeholders indicate that, although the FET (State Transportation Fund) is seen by the government as a vital source of revenue in a scenario of fiscal dependence, it is perceived by the productive sector as a tax-like levy and insufficient to solve logistics problems. Highway concessions (PPPs), such as the BR-153 (Ecovias Araguaia), were cited by managers as a more promising alternative for future infrastructure financing. It is concluded that the FET is an instrument with low structural impact, but relevant to the state budget. It is recommended that the resource allocation mechanisms be reviewed, transparency in the physical and financial execution of the Fund be increased, and Public-Private Partnership (PPP) models be adopted for state highways.

**Keywords:** Special Fund. Public policy. Road infrastructure. Transport. Tocantins.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 – Malha rodoviária federal, estadual e municipal no Tocantins.....	14
Figura 2 – Residências Rodoviárias do Estado do Tocantins.....	39
Figura 3 - Tarifa dos pedágios até agosto de 2025.....	74
Gráfico 1 – Evolução da malha rodoviária federal pavimentada no período de 1959 a 2018 (Km).....	26
Gráfico 2 – Evolução da malha rodoviária federal pavimentada no período de 1959 a 2018 em percentuais (%).....	27
Gráfico 3 – Recursos aplicados em infraestrutura rodoviária no Tocantins.....	58
Gráfico 4 - Custo operacional do transporte de cargas.....	67
Quadro 1 – Malha Rodoviária Total (Km).....	13
Quadro 2- Malha Rodoviária Estadual do Tocantins (Km).....	13
Quadro 3 - Detalhamento das fontes de recursos executados na AGETO.....	57
Quadro 4 - Fontes de recursos utilizados nas ações orçamentárias 3059, 4495 e 3112.....	58

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rodovias asfaltadas sob a jurisdição do Tocantins.....	30
Tabela 2 - Conselho de Administração do FET.....	41
Tabela 3 - Execução financeira do FET.....	42
Tabela 4 - Percentuais específicos de contribuição para o FET.....	44
Tabela 5 - Análise dos indicadores orçamentários da Ageto.....	52
Tabela 6 - Execução físico-financeira das ações orçamentárias da Ageto.....	54
Tabela 7 - Comparação da execução financeira FET x Ageto.....	56
Tabela 8 - Repasses da Lei Kandir para o Tocantins de 2020/24.....	64
Tabela 9 – Safra de grãos 2023/24 E 2024/2025.....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGETO	Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura do Tocantins
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPRE	Batalhão de Polícia Rodoviária Estadual
BR	Rodovia Federal
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CREMA	Contrato de Restauração e Manutenção
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FET	Fundo Estadual de Transporte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PMTO	Polícia Militar do Tocantins
PPD	Ponto de Parada e Descanso
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais
TMA	Tráfego Médio Anual
TMI	Tráfego Médio Inicial
TO	Rodovia Estadual
TED	termo de Execução Descentralizada

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1</b>	<b>Objetivos</b> .....	16
1.1.1	Objetivo geral .....	16
1.1.2	Objetivos específicos .....	16
<b>1.2</b>	<b>Justificativa</b> .....	16
<b>1.3</b>	<b>Estrutura do trabalho</b> .....	17
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>Origem dos Fundos Públicos</b> .....	18
2.1.1	Definição de Fundo Público .....	19
<b>2.2</b>	<b>Rodoviarismo no Brasil</b> .....	21
<b>2.3</b>	<b>Desenvolvimento econômico e os investimentos em infraestrutura rodoviária</b> ....	31
<b>2.4</b>	<b>Criação do Estado do Tocantins: uma perspectiva histórica</b> .....	34
2.4.1	Implantação da infraestrutura do Estado do Tocantins.....	36
<b>2.5</b>	<b>Fundo Estadual de Transporte – FET</b> .....	39
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	46
<b>3.1</b>	<b>Coleta dos dados</b> .....	48
<b>3.2</b>	<b>Análise dos dados</b> .....	49
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	50
<b>4.1</b>	<b>Análise do orçamento da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura</b> .....	50
4.1.1	Análise dos Indicadores .....	51
4.1.2	Análise das ações orçamentárias: .....	52
4.1.3	Análise do Orçamento Estadual.....	59
4.1.3.1	<i>Imposto sobre a propriedade de veículos automotores -IPVA</i> .....	61
4.1.3.2	<i>Lei Kandir</i> .....	63
<b>4.2</b>	<b>O custo de rodovias mal conservadas</b> .....	66
4.2.1	O custo do transporte de cargas para as rodovias tocantinenses .....	71
<b>4.3</b>	<b>Concessão Araguaia-Tocantins</b> .....	73
<b>4.4</b>	<b>Análise e interpretação do questionário da pesquisa</b> .....	76
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	80
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	84
	<b>APÊNDICE A - NOTA TÉCNICA</b> .....	92
	<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

O Estado do Tocantins, criado através da Constituição Federal de 1988, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 13, é o mais novo estado da República Federativa do Brasil. Com uma área de 277.720.404 km<sup>2</sup> e uma população estimada de 1.584.306 (Prévia do Censo 2022) milhão de habitantes, possui 139 municípios, está localizado no centro geodésico do Brasil e faz parte da região norte do país. É um estado rico em belezas naturais, cujas principais atividades econômicas são a agricultura, a pecuária e o serviço.

A saga tocantinense de emancipação e progresso remonta a um longo processo histórico de lutas e conquistas. Desde sua criação oficial em 1988, o Estado do Tocantins emergiu como um símbolo de autonomia regional e desenvolvimento socioeconômico. Seu surgimento foi resultado de um intenso movimento político e social, liderado por figuras proeminentes como José Wilson Siqueira Campos, cujo empenho e dedicação foram fundamentais para alcançar a tão almejada autonomia.

No Tocantins não se verificam atividades importantes do setor industrial, exceção feita à construção civil, a urbanização do estado desenvolveu-se a partir de atividades nitidamente terciárias, com destaque para os serviços públicos.

O Estado tem se destacado no cenário nacional como produtor de grãos, todavia, Marques (2019, p.144) ressalta que:

Apesar dos prognósticos positivos, ainda existem grandes desafios a serem superados para que o potencial produtivo do Tocantins seja totalmente efetivado. Um deles é o transporte; é preciso melhorar a infraestrutura de escoamento de grãos; outro é o armazenamento, pois há poucos armazéns no estado. Mas o maior desafio é processar parte da produção de grãos com a indústria de transformação, o que agrega maior valor ao produto (Marques, 2019, p.144).

Dados do IBGE demonstram que a renda domiciliar *per capita* do Estado do Tocantins referente a 2022 foi de R\$ 1.379,00 (12º lugar no ranking dos estados do país). Segundo o Balanço Geral de 2022 do Estado, a receita anual em 2022 do Tocantins totalizou R\$ 15.017.876.227,89 e a despesas alcançou a ordem de R\$ 14.562.405.906,65, as principais fontes de receitas são as receitas de transferências federais (constitucionais e as voluntárias), que representaram no ano de 2022 o montante de R\$ 6.878.232.317,40, e as receitas tributárias que somaram R\$ 4.100.848.490,56.

Observa-se que as receitas transferidas da União para o Estado representam 45,80% da arrecadação total do Tocantins, dentre esses recursos encontram-se as transferências constitucionais para a saúde, educação e do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Os recursos oriundos da arrecadação de tributos representam 27,30% da arrecadação total estadual, sendo o principal deles o ICMS. Em relação às despesas realizadas, o Governo do Estado do Tocantins direcionou no ano de 2022 o montante de R\$ 8.146.604.739,29 para pessoal, R\$ 3.646.138.281,47 para custeio e R\$ 1.586.839.070,30 para investimentos, conforme consta no Portal da SEFAZ-TO (Tocantins, 2023).

Os Indicadores Socioeconômicos do Tocantins, elaborado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins (Tocantins, 2019), demonstram que o PIB do Tocantins alcançou em 2020 o valor de R\$ 43,6 bilhões de reais, o setor agropecuário representou 18% do PIB estadual, a indústria do Estado registrou 10,09% do PIB e o setor de serviços respondeu por 62,01% do PIB. A nível Federal o PIB do Brasil totalizou 9,9 trilhões, ou seja, o PIB Tocantinense representa 0,44% do total nacional.

Em relação a malha rodoviária o Tocantins detém aproximadamente 38.289,5 km de malha rodoviária total do país, o que representa 2,22% da malha rodoviária total (CNT, 2023).

Quadro 1 - Malha Rodoviária Total (Km)

MALHA RODOVIÁRIA TOTAL												
UF	Planejada	REDE NÃO PAVIMENTADA (Km)					REDE PAVIMENTADA (Km)					TOTAL
		Leito Natural	Em Obras Implant.	Implantação	Em Obras de Pavim.	Sub-Total	Pista Simples	Em Obras de Duplic.	Pista Dupla	Sub-Total		
Brasil	154.192,4	1.114.592,8	4.734,0	218.094,3	15.763,60	1.353.184,7	200.586,30	1.891,8	10.751,80	213.229,90	1.720.607,0	
Tocantins	7.171,4	22.656,5	56,6	102,4	1.049,9	23.865,4	7.178,5	6,9	67,3	7.252,7	38.289,5	

Fonte: Elaboração própria (2024) Confederação Nacional do Transporte - CNT, 2023.

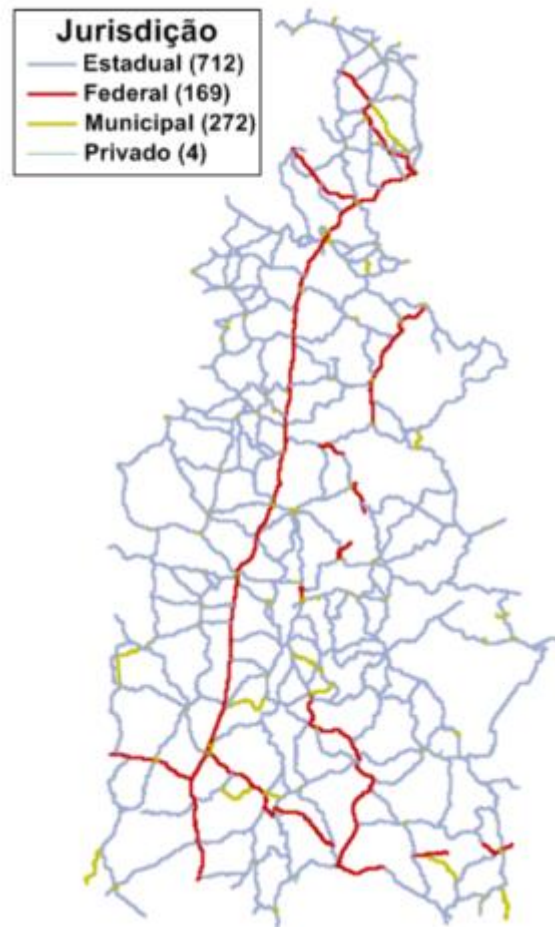
Quadro 2 - Malha Rodoviária Estadual do Tocantins (Km)

MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL DO TOCANTINS							
UF	REDE NÃO PAVIMENTADA (Km)			REDE PAVIMENTADA (Km)			TOTAL
	Leito Natural	Em Obras de Pavim.	Sub-Total	Pista Simples	Pista Dupla	Sub-Total	
Tocantins	6.564,3	782,0	7.346,3	5.555,4	29,5	5.584,9	12.931,2

Fonte: Tocantins (AGETO, 2016).

Como se observa no Quadro acima, há muito a fazer para a melhorar a malha rodoviária tocantinense, visto a grande extensão das estradas fora das normas rodoviárias (leito natural), que inclusive, dificultam o desenvolvimento e o crescimento econômico do Estado.

Figura 1 - Malha rodoviária federal, estadual e municipal do Tocantins



Fonte: Tocantins (AGETO, 2016).

Diante dos dados apresentados, percebe-se a necessidade de ampliação dos investimentos em infraestrutura rodoviária por parte do Governo do Estado, por outro lado, observa-se que os recursos estaduais estão cada vez mais comprometidos com a manutenção da máquina pública. Neste arcabouço, o Governo do Estado do Tocantins instituiu, através da Lei nº 3.617/2019, o Fundo Estadual de Transporte (FET), cuja finalidade é prover recursos financeiros destinados ao planejamento, à execução, ao acompanhamento e à avaliação de obras e serviços relativos a transporte no Estado.

Sobre a criação de Fundos, a Constituição Federal em seu artigo 165, parágrafo 9 determina que cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e o funcionamento de Fundos. O artigo 167, inciso IX da constituição Federal, veda a instituição de Fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

A Lei nº 4.320/64, artigo 71, define-os como o produto de receitas especiais que por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, não se confundindo, pois, com uma entidade centralizada. Ainda o artigo 72, da mesma lei, explica que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a Fundos Especiais far-se-á por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais. Outrossim, em seu artigo 74, admitem a instituição de normas peculiares de controle para os Fundos.

A criação do FET foi inspirada em outros modelos de fundos existentes no país, como o Fundo Estadual de Transporte e Habitação do Estado do Mato grosso - FETHAB, instituído pela Lei Estadual nº 7.263/2000, criado inicialmente para custeio de obras de infraestrutura de transporte e habitação, todavia, após todos esses anos a Lei sofreu diversas alterações. Além do estado do Mato Grosso, o estado de Goiás também possui um Fundo similar, o FundeInfra, criado através da Lei nº 21.670/2022 com o objetivo de captar recursos destinados ao desenvolvimento econômico do Estado de Goiás.

Com a criação do FET foi gerada uma nova fonte de receita para a administração estadual tocantinense, equivalente a 0,2% sobre o valor da operação destacada no documento fiscal, excetuando-se combustíveis líquidos ou gasosos e lubrificantes e derivados ou não de petróleo; as remessas efetuadas por produtor rural com destino a armazém geral, leilão, exposição ou feiras e os respectivos retornos; as saídas efetuadas por produtor rural de ovos e mercadorias oriundas de hortaliças; e as remessas nas operações internas com animais vivos: bovinos, suínos, bubalinos, caprinos, ovinos e equinos, inclusive aves (redação dada pela Lei nº 4.029/2022).

O Governo do Estado sancionou duas alterações à Lei de criação, a Lei nº 4.029/2022, de 13 de dezembro de 2022 e a Lei nº 4.303, de 21 de dezembro de 2023, alterando o percentual de contribuição ao FET para 1,2%. Ocorre que após a referida sanção, a Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Tocantins - Aprosoja/TO, ingressou com ação em

desfavor do Estado do Tocantins e foi concedida medida cautelar para a suspensão da cobrança estipulada na referida lei.

### **Questão norteadora:**

No bojo desta discussão, a questão que norteia essa pesquisa é: Qual a efetividade do Fundo Estadual de Transporte na melhoria das políticas públicas de infraestrutura de transporte para o Estado do Tocantins?

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo geral**

Identificar os mecanismos que contribuem ou não para a efetividade do Fundo Estadual de Transporte no que tange a implementação de políticas públicas de infraestrutura rodoviária no Tocantins.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- a) Avaliar o impacto da contribuição ao FET na melhoria da malha rodoviária do TO;
- b) Analisar a consequência do agronegócio na malha rodoviária estadual;
- c) Demonstrar os efeitos econômicos para os produtores e para o Estado em decorrência de rodovias com más condições de trafegabilidade.

## **1.2 Justificativa**

Como mencionado, 45,80% das receitas do Estado do Tocantins são oriundas de repasses federais, o que torna o Tocantins dependente de recursos da União, e ainda, cabe destaca-se que parte desses recursos são de fontes vinculadas, ou seja, já tem destinação obrigatória, como é o caso dos repasses para a Educação e para a Saúde.

Em contrapartida ao cenário de dependência financeira da União, o Tocantins apresenta uma grande possibilidade de crescimento econômico, seja através dos serviços, da indústria ou da agropecuária. Ocorre que para crescimento de qualquer uma dessas atividades se faz necessário que o Estado invista recursos na melhoria da infraestrutura, de forma que atraia investidores e baixe o custo da produção.

Sabe-se que dentre as infraestruturas necessárias ao desenvolvimento econômico de uma região, as rodovias encontram-se como as principais. Todavia, sabe-se também que o custo

dessa infraestrutura é caro e infundável, especialmente no Tocantins, que apresenta mais da metade da sua extensão de malha rodoviária estadual sem as boas condições de trafegabilidade.

Visando solucionar essa necessidade o Governo instituiu o Fundo Estadual de Transporte. Sabendo que a logística do transporte rodoviário é a mais utilizada no Tocantins, o FET beneficiará diversas camadas da sociedade, população, empresas, indústrias, e é inegável que produtores serão grandemente beneficiados com as melhorias que serão implantadas com os recursos do Fundo, pois acredita-se que o custo da distribuição da produção irá diminuir com boas rodovias. Ou seja, as contribuições retornarão em forma de benefícios.

Para o Estado do Tocantins, essa nova contribuição trouxe além dos benefícios da implantação e melhoria da infraestrutura rodoviária, a oportunidade de gerar empregos diretos e indiretos na área da engenharia, dos serviços e do comércio, aumento do turismo e ainda na área da produção agrícola. Criando um novo ciclo econômico no estado.

Por outro lado, não existem estudos e análises do custo-benefício da implantação do FET, fundamentais para o processo de decisão e planejamento na implementação desta política pública de infraestrutura rodoviária. Além disso, com tantas modificações na sua base legal, é importante saber se estas afetaram a capacidade do Fundo de financiar projetos de infraestrutura.

Outro aspecto relevante a respeito do tema é a oportunidade de se divulgar um assunto pouco conhecido e debatido na sociedade e no meio acadêmico, e que se encontra em discussão jurídica, sobre a implantação de melhoria na infraestrutura de rodovias pelo ente público com participação dos principais usuários da malha viária. O estudo traz luz aos entes envolvidos, Estado, população, produtores e investidores, quanto sua importância.

### **1.3 Estrutura do trabalho**

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: esta introdução, que apresenta a contextualização do tema, o problema de estudo, os objetivos da pesquisa e a justificativa, convertidos no primeiro capítulo do trabalho.

O segundo capítulo do trabalho é a Fundamentação Teórica, que aborda os conceitos de fundo público, o histórico do rodoviarismo no Brasil, a relação entre o desenvolvimento econômico e a implantação de infraestrutura rodoviária, apresenta um breve histórico da criação do Tocantins e a implantação da infraestrutura no Estado, e por fim apresenta o Fundo Estadual

de Transporte do Estado do Tocantins. O terceiro capítulo detalha os Procedimentos Metodológicos para a obtenção e análise das informações.

O quarto capítulo expõe e debate os resultados alcançados, referentes aos objetivos do trabalho. Por último, o quinto capítulo, apresenta-se a conclusão, sintetizando as descobertas e reflexões mais significativas sobre o estudo realizado.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Origem dos Fundos Públicos**

Para iniciar o estudo, cabe primeiramente esclarecer o conceito e a origem dos Fundos Especiais da Administração Pública. Ao contrário do que se possa imaginar, a instituição dos Fundos Públicos no Brasil não é tão recente. Reis (2004) citando Azevedo (1979), relata que o primeiro fundo no setor público remonta do ano de 1624. O autor descreve que em 1624, na cidade do Rio de Janeiro, o governador instituiu um imposto sobre o consumo de vinho importado, o qual seria revertido ou vinculado à construção do Aquecimento da Carioca, o que não prosperou. O exemplo acima ilustra bem como funciona um Fundo na Administração Pública.

Estudos mostram que em 1899 existia o Fundo para o Resgate do Papel-Moeda em Circulação, criado pela Lei nº 581, de 20 de julho de 1899, e em 1902 foi criado o Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos, através do Decreto nº 4.382, de 08 de abril de 1902. O Fundo Público mais antigo e em vigor no Brasil é o Fundo Naval, instituído pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932.

A classificação “especiais” é encontrada pela primeira vez no Código de Contabilidade Pública, Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, em seu artigo 19 diz que “a receita especial abrangerá todas as rendas destinadas a fundos especiais”, e ainda, no artigo 36, “os saldos não aplicados da receita destinada à constituição de fundos especiais serão transferidos para depósitos no fim de cada exercício, enquanto não concluídos ou extintos os serviços a que se referirem”.

Criados como instrumentos de dinamização da administração pública, numa época em que existia demasiada centralização no processo de execução das despesas públicas — agravada pelas limitações dos meios de comunicação e de informática —, por propiciarem a gestão descentralizada de recursos, os fundos proliferaram de tal modo que acabaram se transformando em sério problema para a gestão racional da máquina pública (Sanches, 2002, p. 633).

### 2.1.1 Definição de Fundo Público

Existem várias formas de classificar ou definir um fundo da administração pública, todavia, a função é a mesma, é uma modalidade de gestão de recursos públicos, de forma descentralizada, com um objetivo definido e que atenda às políticas públicas de Estado.

O fundo público é um instrumento de captação de recursos para investimento em políticas públicas. Tratados de forma genérica na Constituição Federal de 1988, os fundos no setor público podem apresentar diversas denominações e funções, contudo, voltam-se fundamentalmente como um instrumento de arrecadação centralizada com vistas ao desenvolvimento regional por meio do financiamento de políticas públicas, agilizando a gestão e garantindo recursos públicos para setores estratégicos aos interesses nacionais (Sousa e Silva, 2022, p. 2735).

A Lei nº 4.320/64, artigo 71, define-os como o produto de receitas especiais que por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, não se confundindo, pois, com uma entidade centralizada. Ainda o artigo 72, da mesma lei, explica que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a Fundos Especiais far-se-á por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais. Outrossim, em seu artigo 74, admitem a instituição de normas peculiares de controle para os Fundos.

Fundo especial, assinala Ramos Filho (2012), não deve deferência ao princípio da unidade de tesouraria previsto no art. 56 da Lei n. 4.320/1964, segundo o qual o recolhimento de todas as receitas das entidades governamentais será centralizado em uma só caixa. O fundo especial, segundo o mesmo autor, tem entre suas características fundamentais, justamente, as restrições determinadas por lei específica sobre receitas especificadas para a constituição de caixas ou fundos especiais. Suas receitas, então, têm origem em atividades próprias do Fundo, como também provenientes de mandamentos constitucionais, de negociações como os convênios ou de transferências voluntárias.

Sobre a criação de Fundos, a Constituição Federal em seu artigo 165, parágrafo 9, inciso II, determina que cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos. O artigo 167, inciso IX da constituição Federal, veda a instituição de Fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Cabe destacar que a Lei Complementar que trata das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, atendendo ao artigo

163 da CF/88, é a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e que esta, no entanto, não detalha sobre as condições para a instituição e o funcionamento dos Fundos, existindo ainda um vácuo sobre a matéria.

Costa (2011) lembra que tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal fazem referência somente a fundos, e não a fundos especiais, como a Lei n. 4.320/1964. Entretanto, o sentido é o mesmo em todas essas normas: o de fundo público.

Segundo De Oliveira (2010) o vocábulo “fundo” comporta dois significados em direito financeiro: a) vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade e; b) reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas. O primeiro o autor chama de fundo de destinação, cujo fundamento constitucional encontra-se no inciso II do § 9º do art. 165. Já para o segundo dá o nome de fundo de participação, que tem caráter tributário e previsão constitucional nos arts. 157 a 162.

Helena Taveira Torres (2014) assim classifica os fundos especiais:

Os fundos especiais, segundo nossa distinção, podem ser repartidos entre ‘fundos de transferência’ (‘contábeis’ ou ‘fonte’) e ‘fundos especiais financeiros’. Os primeiros seriam aqueles desprovidos de qualquer gestão patrimonial, por terem unicamente a função de repasse segundo os critérios definidos na legislação de regência. Os especiais financeiros, que podem ter outras subclassificações, são aqueles especializados segundo as distintas funções (programas, políticas públicas, financiamentos e outros), mas sempre dotados de gestão patrimonial própria, e que não se limitam a mero repasse ou redistribuição de recursos. (Torres, 2014, p. 12)

O Congresso Nacional em seu glossário conceitua Fundos Especiais como sendo receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, e às quais é facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

São diversas as denominações encontradas. Há os fundos de participação e de desenvolvimento, os garantidores e os de poupança, o partidário e o eleitoral, sem contar a pletera de fundos destituída de qualquer caracterização prévia (simplesmente, fundo). As funções, por sua vez, reproduzem a diversidade ora tratada. Voltam-se à partilha da arrecadação centralizada e ao desenvolvimento regional, à minimização do risco de crédito e à acumulação de recursos, à sustentação do pluralismo político/partidário, ao financiamento de políticas públicas, *lato sensu* (Bassi, 2019, p. 7).

No âmbito jurídico, os fundos públicos são instrumentos de direito público, criados por lei, sem personalidade jurídica própria e normalmente subordinados a um órgão da administração direta ou indireta.

O Art. 71, do Decreto nº 93.872/86, define:

Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional,

vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica. (Brasil, 1986)

A exemplo de Fundos de natureza contábil, temos os conhecidos Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Professores da Educação (Fundeb) e o Fundo Partidário. Observa-se, com base nos exemplos acima, que os Fundos de natureza contábil têm a características de transferir recursos financeiros por determinação legal.

## 2.2 Rodoviarismo no Brasil

Um segundo tema importante para a composição deste trabalho, é explicar o processo de rodoviarismo no país, seu contexto histórico e a situação atual.

O rodoviarismo pode ser compreendido como todo o conjunto de ações e objetos direta e indiretamente relacionados aos vários elementos componentes do modal rodoviário (construção e pavimentação de estradas de rodagem, veículo, petróleo, políticas públicas, investimento, base normativa, engenharia, mentalidade, entre outros), cuja compreensão demanda a análise de aspectos conjunturais e estruturais, técnicos e políticos, historicamente construídos, que tornaram possível a sua emergência, expansão e consolidação no país, com profundos impactos em sua configuração territorial (Huertas, 2022, p. 2).

O rodoviarismo iniciou com a chegada do primeiro veículo automotor ao país em 1893, na cidade de São Paulo, e se consolidou com a instalação de duas empresas automobilísticas no Brasil: a Ford (1917) e a General Motors (1925).

Sobre a instalação das duas empresas automobilísticas destaca-se:

Em 1919, a Ford Motor Company tinha autorização para funcionar no Brasil e instalado em São Paulo uma organização industrial para montagem do seu modelo T, que viria dos Estados Unidos em peças, aproveitando a mão-de-obra nacional. Devido a essas circunstâncias, que lhe dava uma série de vantagens, o automóvel poderia ser vendido por um preço que o tornaria acessível à classe média nacional [...] Em 1925, coube a General Motors tomar a mesma iniciativa, embora o seu carro, mais luxuoso e potente que o modelo T, fosse destinado a uma categoria mais elevada de usuários. Suas instalações começaram a operar com a capacidade de montar diariamente 25 carros (Ferreira Neto, 1974, p. 142)

São Paulo se tornou o primeiro estado do país a conferir grande importância às estradas de rodagem, implantando várias medidas dentre as quais a instituição da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, constituição de comissão para elaborar um plano geral de estradas e rodagens (com intuito de servirem de ramais alimentadores para as ferrovias) e cobrança de pedágios para o financiamento de construção de estradas de rodagem.

Huertas (2022) citando Costa e Schwarcz (2000) conta que na capital paulista, a prefeitura obriga os donos de automóveis a submetê-los a uma inspeção para obter uma placa com um número de matrícula para circular – e a tão cobiçada placa P-1 ficou para Francisco Matarazzo, já um “barão da indústria”. Outras medidas são tomadas: a velocidade é controlada (em locais estreitos ou com aglomeração de pessoas, foi fixada como a de “um homem a passo”, e nunca superior a 30 km/h) e se implanta a carta de habilitação com um exame para motorista. Em uma São Paulo com 83 automóveis em 1904, surgem os motoristas profissionais (chamados de *schauffeur*), os “carros de praça” e as primeiras oficinas especializadas.

Com a ascensão de Washington Luís ao governo da capital paulista, em 1914, a causa rodoviária ganhou mais força, com medidas de destaques como abertura de novas vias e a realização do 1º Congresso Paulista de Estradas de Rodagem, em 1917. Naquele evento diversos trabalhos relacionados às obras públicas foram apresentados a outros prefeitos e vereadores do interior. Um dos principais feitos daquele congresso foi a criação da Associação Permanente de Estradas de Rodagem (APER), presidida por Washington Luís.

Segundo Ferreira Neto (1974, p. 140) “em 1917 o Brasil já possuía em circulação uns 5000 automóveis, sendo que 90% desse total estavam distribuídos entre o Rio e São Paulo, limitando-se o seu uso, praticamente, aos limites, das áreas urbanas, pois seria bastante penoso transitar com eles nas estradas então existentes, feitas para o tráfego de carroças”.

Em 1920 Washington Luís ascendeu ao cargo de Governador do Estado de São Paulo reforçando o interesse em “incrementar a abertura de novas estradas e adaptar as antigas estradas de rodagem para satisfazer as exigências do tráfego motorizado” (Leister, 1980, p. 38). Declarou ser parte fundamental de sua administração construir e conservar “estradas boas para todos os dias do ano e para todas as horas do dia” (Gonçalves, 1966, p. 27),

O 2º Congresso foi realizado em 1920, dentre as conclusões finais do evento, estavam a solicitação, ao governo do Estado e da República, da organização de um plano geral da viação de rodagem do Brasil e do Estado de São Paulo, e aos poderes competentes da “necessidade urgente de uma legislação geral e regulamento sobre estradas de rodagem, principalmente as

destinadas exclusivamente a automóveis” (Estado de São Paulo, 1920, p. 251). O 3º Congresso aconteceu em 1924 e contou com o maior número de participantes que as edições anteriores.

É, pois, incontestável, é evidente o benefício que ao Estado de São Paulo está fazendo o atual governo, com a construção de boas estradas; estão elas concorrendo para o bem estar da população, para o aumento crescente da fortuna particular e feitas sem recorrer a empréstimos externos ou internos, sem créditos extraordinários, com os recursos comuns e habituais dos orçamentos, como, solenemente, o declarou o Sr. presidente do Estado. (Estado de São Paulo, 1924, p. 279).

Washington Luís finalizou seu mandato no governo do Estado de São Paulo em 1924 deixando um importante legado na área de estradas de rodagem com a inauguração de diversas rodovias, mais tarde isto viria a ser usado como propaganda a sua candidatura à Presidência da República em 1926, com o *slogan* “Governar é abrir estradas”.

No governo de Washington Luís (1926 – 1930) foi criado o Fundo especial para a construção e conservação de estradas de rodagem federais, constituindo as primeiras bases institucionais para a implantação de uma política rodoviarista brasileira. Com base nessa legislação, criaram-se os projetos rodoviários que seriam custeados por recursos internos, priorizando a construção, a pavimentação e a conservação de rodovias, como as obras das rodovias Rio – São Paulo, Rio de Janeiro – Petrópolis, entre outras (Pereira e Lessa, 2011).

Na década de 30 foram constituídos importantes instrumentos da política rodoviarista no Brasil, dentre os quais destaca-se o Plano Rodoviário do Nordeste (1931), o Plano Geral de Viação Nacional (1934), o Departamento Nacional de Estradas de Rodagens - DNER (1937). Em 1944 o Presidente Getúlio Vargas criou o Plano Rodoviário Nacional e a Lei Joppert (Brasil, 1945), importante instrumento na institucionalização da política do transporte brasileiro que reorganizou o DNER e criou o Fundo Rodoviário Nacional - FRN.

O Fundo Rodoviário Nacional criado pelo Decreto-Lei nº 8.463/1945, destinava-se à construção, conservação e melhoramentos nas rodovias compreendidas no Plano Rodoviário Nacional, estava vinculado ao DNER e tinha como fonte de receita o Imposto Único Federal sobre Combustíveis. 40% da receita da arrecadação do Imposto Único era destinado ao DNER e 60% eram rateados entre os estados, territórios e o distrito federal.

O Decreto-Lei que criou o FRN foi revogado em 1969 com a publicação do Decreto-Lei nº 512/1969 que regula a Política Nacional de Viação Rodoviária, fixa diretrizes para a reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e dá outras providências.

Em meados da década de 1950, o governo de Juscelino Kubitschek assumiu a presidência da república com o discurso de modernizar e transformar a economia brasileira por meio de um ambicioso plano de governo, capaz de fazer o Brasil crescer “cinquenta anos em cinco”, o chamado “Plano de Metas” (1956 – 1960), que previa os investimentos em setores estratégicos da economia brasileira, como energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e construção de Brasília. (Pereira e Lessa, 2011).

Dentro do Plano de Metas o setor do transporte rodoviário figurava em três metas cujos objetivos principais era o aumento da pavimentação asfáltica, a construção de novas rodovias e o aumento na produção de veículos, dentre caminhões, jipes, utilitários e automóveis de passeio.

De acordo com Faro e Silva (1991) as três metas citadas anteriormente foram superadas, uma vez que foram pavimentados 6.202 km e construídos 14.970 km de rodovias, e foram fabricadas 199.180 unidades de veículos.

O Plano de Metas priorizou a concentração de investimentos em infraestrutura de transporte para favorecer o desenvolvimento dos parques industriais, dos projetos agropecuários e agroindustriais brasileiros, sendo que o setor automobilístico foi um dos coordenadores desse processo.

Para Santos e Silveira (2003) “o transporte rodoviário veio interligar as regiões brasileiras através de estradas de rodagem, com o objetivo de fazer a integração das atividades econômicas e comerciais, em prol de interesses nacionais e internacionais.” Pereira e Lessa (2011) complementam que “a melhoria na infraestrutura de transportes exigia a pavimentação de rodovias (federais, estaduais e municipais) e a criação de eixos rodoviários, principalmente na região concentrada, responsáveis pelos fluxos comerciais da produção industrial e agrícola.”

No governo de João Goulart (1961-1964) foi lançado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, em resposta à alta da inflação em 1963, o Plano buscava fazer o Brasil crescer a uma taxa de 7% ao ano e propunha para o setor rodoviário ações de construção, pavimentação e conservação das rodovias que interligam regiões com grandes potenciais econômicos. O Plano Trienal estava sob a responsabilidade do DNER e os recursos utilizados eram as receitas do Fundo Rodoviário Nacional.

O Plano Geral de Viação Nacional de 1934 voltou a ter destaque durante o Governo Militar tendo seus objetivos ampliados, dentre os quais destaca-se a ligação de Brasília com os

demais estados da Federação por rodovias com o intuito de ligar os centros produtores aos mercados consumidores.

Ainda no Governo Militar outros Programas implantados, como o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964 – 1966) e Programa Estratégico de Desenvolvimento PED (1968 – 1970) deram continuidade às políticas rodoviaristas pois garantiam recursos para a implantação a pavimentação e a conservação das rodovias; a liberdade econômica para os transportadores rodoviários, com condição de segurança; a priorização das rodovias de maior tráfego; o melhoramento das condições técnicas das rodovias; a consolidação das vias de penetração; e a aceleração do programa de rodovias substitutivas aos trechos ferroviários deficitários.

Em 1970 o Presidente Médici implantou o Programa de Integração Nacional - PIN por meio do Decreto-Lei nº 1.106/1970 e tinha por objetivo a ocupação das terras na região amazônica. O Programa pretendia realizar a integração das regiões Norte e Nordeste, assim foram planejadas as construções da Rodovia Transamazônica e da Rodovia Cuiabá-Santarém, e ainda, serviu de suporte financeiro à Rodovia Belém-Brasília e à rodovia que conectaria Manaus a Rodovia Brasília-Acre (BR 364).

O PIN sofreu duras críticas especialmente por não considerar a existência de populações indígenas na região da Rodovia Transamazônica e por não apresentar uma solução efetiva ao problema da seca no Nordeste.

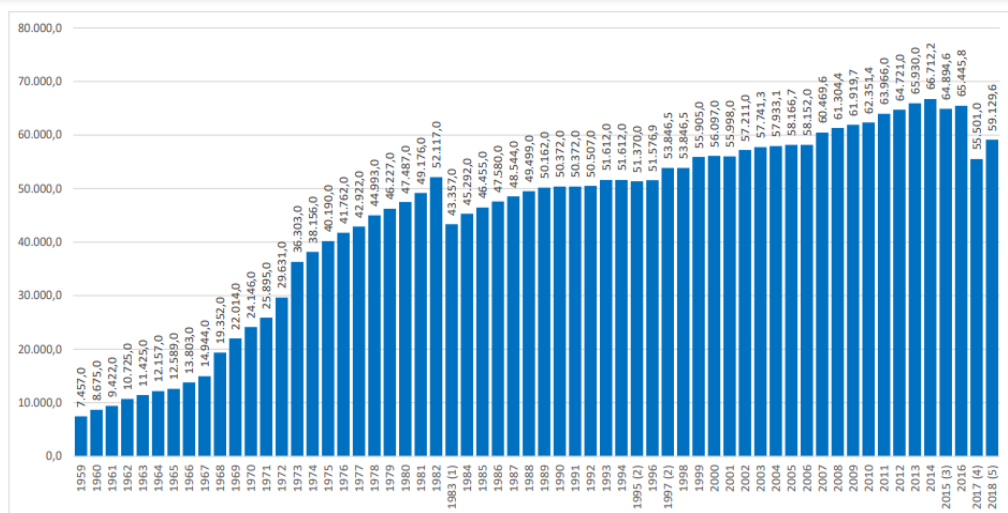
Para custear as obras rodoviárias grande parte dos recursos vinham da arrecadação de fonte de receitas de tributos federais, dentre eles o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IULCLG; Taxa Rodoviária Única – TRU; Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas – ISTR; adicional ao Frete da Marinha Mercante – AFRMM (Taxa de Renovação da Marinha Mercante); e, finalmente, Taxa de Melhoramentos dos Portos – TPM.

Cabia ao DNER verificar se os planos rodoviários dos estados e do Distrito Federal estavam de acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Viação e do Plano Rodoviário Federal. Dentre as diretrizes destaca-se a identificação das rodovias federais em BR e a classificação delas em Radial, indicada pelo prefixo 0; longitudinal, indicada pelo prefixo 1; transversal, indicada pelo prefixo 2; diagonal, indicado pelo prefixo 3; e de ligação, indicada pelo prefixo 4.

Com o fim do FRN nos anos 80 e com a crise que assolou o Brasil naquela década, os investimentos na infraestrutura rodoviária ficaram bastante prejudicados, especialmente no âmbito federal. Como medida de enfrentamento à crise no setor rodoviário, partes das rodovias federais foram transferidas para os estados da federação, as denominadas rodovias transitórias. Além das transferências aos estados, o Governo Federal repassou rodovias federais às operadoras privadas, através das concessões públicas. As operadoras privadas se comprometem a manter as rodovias em correta situação de trafegabilidade em troca de pedágio.

Além das transferências das rodovias aos estados e às empresas privadas, o Governo Federal realizou investimentos nas áreas de infraestrutura de rodovias por meio dos programas Brasil em Ação (1996), Avança Brasil (2000), Brasil de Todos (2004) e PAC (2008).

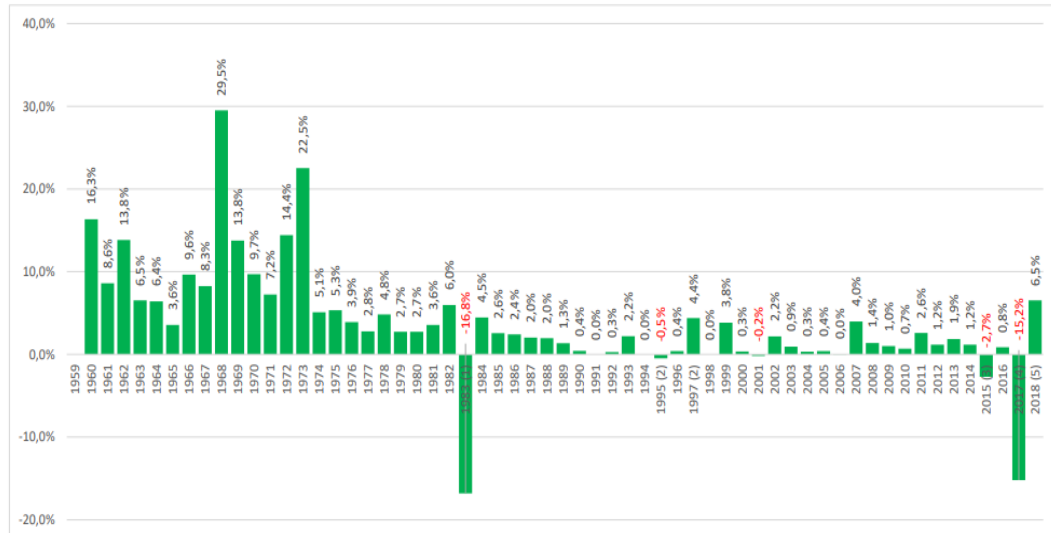
Gráfico 1 - Evolução da malha rodoviária federal pavimentada no período de 1959 a 2018 (Km).



- (1) Redução nas extensões devido à reformulação da divisão em trechos do PNV  
(2) Alteração nas extensões devido a reclassificação de algumas rodovias  
(3) Redução das extensões devido à assunção, pelos estados, de rodovias transferidas pela MPV 082/2002  
(4) Nova classificação das rodovias transferidas aos Estados nos termos da medida provisória MPV 082/2002  
(5) Retorno para o DNIT de algumas rodovias que estavam transferidas aos Estados: ES, MG, PB, PR e RS

Fonte: DNIT 2019.

Gráfico 2 - Evolução da malha rodoviária federal pavimentada no período de 1959 a 2018 em percentuais (%).



- (1) Redução nas extensões devido à reformulação da divisão em trechos do PNV
- (2) Alteração nas extensões devido à reclassificação de algumas rodovias
- (3) Redução das extensões devido à assunção, pelos estados, de rodovias transferidas pela MPV 082/2002
- (4) Nova classificação das rodovias transferidas aos Estados nos termos da medida provisória MPV 082/2002
- (5) Retorno para o DNIT de algumas rodovias que estavam transferidas aos Estados: ES, MG, PB, PR e RS

Fonte: DNIT 2019.

No segundo gráfico se observa com mais facilidade a taxa de crescimento do investimento em rodovias pavimentadas ao longo dos anos. Analisa-se por exemplo que o período de 1960 a 1973 foi o período que mais foi investido na infraestrutura rodoviária, chegando o aumento de 29,5% em 1968 e 22,5% em 1973.

Sabe-se que ao longo da história da política de infraestrutura rodoviária no Brasil foram criados diversos planos de investimentos, demonstrando interesse em proporcionar melhorias na área, todavia, em contrapartida, verifica-se que um dos grandes impedimentos é a escassez de recursos orçamentários para atender tal finalidade.

Segue abaixo alguns dados da Confederação Nacional de Transportes sobre as rodovias do Brasil em 2023, apurado através da Pesquisa CNT que avalia toda a malha pavimentada das rodovias federais.

- a) Estado Geral: 67,5% da malha rodoviária pavimentada avaliada do país apresenta algum tipo de problema, sendo considerada regular, ruim ou péssima; 32,5% da malha é considerada ótima ou boa;

- b) Pavimento: 56,8% da extensão da malha rodoviária do país avaliada apresenta problemas; 43,2% está em condição satisfatória; 0,6% está com o pavimento totalmente destruído;
- c) Sinalização: 63,4% da extensão da malha rodoviária da região é considerada regular, ruim ou péssima; 36,6%, ótima ou boa; 8,4% está sem faixa central; e 14,1% não tem faixas laterais;
- d) Geometria da Via (traçado): 66,0% da extensão da malha rodoviária do país apresenta algum tipo de problema; 34,0% está ótima ou boa; as pistas simples predominam em 85,5%; falta acostamento em 46,9% dos trechos avaliados; e 27,1% dos trechos com curvas perigosas não têm sinalização;
- e) Pontos críticos: a Pesquisa identificou 2.648 no país;
- f) Custo operacional: as condições do pavimento no país geram um aumento de custo operacional do transporte de 32,7%, o que se reflete na competitividade do Brasil e no preço dos produtos;
- g) Investimentos necessários: para recuperar as rodovias no Brasil, com ações emergenciais (reconstrução e restauração) e de manutenção, são necessários R\$ 94,12 bilhões;
- h) Custo dos acidentes: o prejuízo gerado por acidentes foi de R\$ 13,40 bilhões em 2022. No mesmo ano, o governo gastou R\$ 6,70 bilhões com obras de infraestrutura rodoviária de transporte;
- i) Meio ambiente: em 2023, estima-se que haverá um consumo desnecessário de 1,1 bilhão de litros de diesel devido à má qualidade do pavimento da malha rodoviária no país. Esse desperdício custará R\$ 7,49 bilhões aos transportadores;
- j) Investimentos: do total de recursos autorizados pelo governo federal para a infraestrutura rodoviária, especificamente no Brasil, em 2023 (R\$ 15,01 bilhões), foram investidos R\$ 9,05 bilhões até setembro (60,3%).

Ainda sobre a Pesquisa da Confederação Nacional de Transportes, abaixo segue alguns dados de 2023 referente a situação das rodovias federais e dos principais trechos estaduais pavimentados no Tocantins. Em 2023, foram analisados 3.572 km no Tocantins, que representam 3,2% do total pesquisado no Brasil.

- a) Estado Geral: 72,2% da malha rodoviária pavimentada avaliada do estado apresenta algum tipo de problema, sendo considerada regular, ruim ou péssima; 27,8% da malha é considerada ótima ou boa.

- b) Pavimento: 65,0% da extensão da malha rodoviária do estado avaliada apresenta problemas; 35,0% está em condição satisfatória; 0,9% está com o pavimento totalmente destruído.
- c) Sinalização: 67,0% da extensão da malha rodoviária da região é considerada regular, ruim ou péssima; 33,0%, ótima ou boa; 15,2% está sem faixa central; e 21,7% não tem faixas laterais.
- d) Geometria da Via (traçado): 74,0% da extensão da malha rodoviária do estado apresenta algum tipo de problema; 26,0% está ótima ou boa; as pistas simples predominam em 98,5%; falta acostamento em 63,1% dos trechos avaliados; e 53,5% dos trechos com curvas perigosas não têm sinalização.
- e) Pontos críticos: a Pesquisa identificou 19 no estado. 6. Custo operacional: as condições do pavimento no estado geram um aumento de custo operacional do transporte de 31,9%, o que se reflete na competitividade do Brasil e no preço dos produtos.
- f) Investimentos necessários: para recuperar as rodovias no Tocantins, com ações emergenciais (reconstrução e restauração) e de manutenção, são necessários R\$ 2,12 bilhões.
- g) Custo dos acidentes: o prejuízo gerado por acidentes foi de R\$ 145,09 milhões em 2022. No mesmo ano, o governo gastou R\$ 85,63 milhões com obras de infraestrutura rodoviária de transporte.
- h) Meio ambiente: em 2023, estima-se que haverá um consumo desnecessário de 41,8 milhões de litros de diesel devido à má qualidade do pavimento da malha rodoviária no estado. Esse desperdício custará R\$ 275,02 milhões aos transportadores.
- i) Investimentos: do total de recursos autorizados pelo governo federal para a infraestrutura rodoviária, especificamente no Tocantins, em 2023 (R\$ 91,66 milhões), foram investidos R\$ 31,76 milhões até setembro (34,6%)

No âmbito das rodovias asfaltadas sob a jurisdição do Estado do Tocantins, a CNT apresenta os dados abaixo em km e (%).

Tabela 1 - Rodovias asfaltadas sob a jurisdição do Tocantins:

Variável	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
<b>Estado Geral</b>	121 (6,7%)	684 (37,8)	924 (51,1%)	79 (4,37%)	-
<b>Pavimento</b>	19 (1,05%)	477 (26,38%)	1.299 (71,85%)	-	13 (0,72%)
<b>Sinalização</b>	262 (14,5%)	433 (23,9%)	653 (36,1%)	332 (18,4%)	128 (7,1%)
<b>Geometria da Via</b>	350 (19,4%)	1.091 (60,3%)	337 (18,6%)	20 (1,11%)	10 (0,55%)

Fonte: CNT, 2018

E ainda, conforme dados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2018), mais de 60% do transporte de cargas e mais de 90% dos deslocamentos de passageiros do Brasil são feitos por rodovias, demonstrando a grande dependência do país nesse tipo de modal.

Outrossim, importa destacar que a Constituição de 1988 proíbe a vinculação de recursos de receita de impostos a despesas predeterminadas. Tal vedação fez com que o governo federal buscasse alternativas para a manutenção e abertura de malhas viárias, como exemplo temos a concessão de rodovias para empresas privadas.

O Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procofe) iniciou em 1995 e já em 1996 foi promulgada a Lei das Delegações que permitia que a União delegasse aos estados ou municípios trechos de rodovias federais para que fossem incluídos nos respectivos programas de concessão de rodovias. O órgão responsável por gerir e fiscalizar as concessões no âmbito federal é a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

A ANTT foi criada em 2001, pela Lei nº 10.233/2001, que reestruturou o setor de transporte com a criação também do Conselho Nacional de Integração de políticas de Transporte, da Agência Nacional de Transportes Aquaviário e do Departamento nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT, a referida Lei também extinguiu o DNER. No âmbito do transporte rodoviário, cabe à ANTT regular o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o transporte rodoviário de cargas, a exploração da infraestrutura rodoviária federal, o transporte multimodal e o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias. Já ao DNIT cabe administrar, diretamente ou por meio de convênios, a operação, manutenção e restauração das rodovias federais, bem como gerenciar projetos e obras de construção e ampliação das rodovias federais (CNT, 2018).

### 2.3 Desenvolvimento econômico e os investimentos em infraestrutura rodoviária

Guimarães e De Freitas (2019, p. 9) citando dados da CNT (2014), destacam:

O setor público sempre foi importante provedor de serviços de infraestrutura. Mesmo após as privatizações da década de 1990, a atuação do setor público continuou relevante em várias áreas, tendo sido responsável em 2007 por 55% dos investimentos em energia elétrica, 30% dos investimentos em portos, 95% dos investimentos em saneamento e 54% do total dos investimentos em infraestrutura, lembrando que mais de 80% das rodovias são públicas. Apenas o setor de telecomunicações foi totalmente privatizado.

De acordo com as evidências empíricas encontradas, os gastos públicos em infraestrutura de transporte são mais produtivos nas regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), comparando-se com as regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste). Isso significa que a mesma quantidade de gasto público tem impacto diferente dependendo de qual região do país é aplicada. E para o caso das regiões citadas o investimento público em infraestrutura teria o efeito de diminuir as disparidades econômicas e sociais entre elas. “Estimativas indicam que um aumento de 10% no investimento em infraestrutura provocaria uma expansão de 3,9% no PIB do país.” (Lopes, 2009).

É fato que a oferta de infraestrutura de transporte é ineficiente no Brasil e que a mesma influencia a competitividade e o crescimento econômico de qualquer país. Uma empresa pode tomar sua decisão de localização, por exemplo, observando a qualidade e facilidade de escoamento do seu produto. Assim, o fluxo de comércio e os custos envolvidos na produção e no consumo são dependentes da qualidade e quantidade de infraestrutura existentes (Queiroz e Fernandes, 2018, p. 158).

Lakshmanan (2008) pressupõe que “a melhoria dos transportes gera redução de custos e aumento de acessibilidade, o que modifica os custos marginais dos ofertantes de transporte, a mobilidade das famílias e a procura por bens e serviços.”

Banister e Berechman (2000) estabelecem três conjuntos de condições necessárias para que os investimentos em infraestrutura de transporte acarretem em crescimento econômico: a atuação das decisões políticas (direta ou indireta), o tipo de investimento e a conjuntura econômica.

Abaixo estão algumas das principais maneiras pelas quais o investimento em infraestrutura está relacionado ao desenvolvimento econômico:

- a) Facilita a produtividade: A infraestrutura adequada, como estradas, pontes, portos, aeroportos e redes de telecomunicações, facilita o transporte de bens e pessoas, reduzindo os custos de produção e aumentando a eficiência das empresas. Isso pode

impulsionar a produtividade e a competitividade, levando a um maior crescimento econômico.

- b) Estímulo ao investimento privado: O investimento público em infraestrutura muitas vezes atrai investimentos privados. Por exemplo, a construção de uma nova rodovia pode levar ao desenvolvimento de áreas adjacentes, aumentando o valor da terra e incentivando investimentos privados em negócios e imóveis.
- c) Criação de empregos: Os projetos de infraestrutura geralmente exigem uma grande quantidade de mão de obra, desde a fase de planejamento e design até a construção e manutenção. Isso pode ajudar a reduzir o desemprego e aumentar o poder de compra da população, estimulando assim o consumo e o crescimento econômico.
- d) Melhora da conectividade regional: Investimentos em infraestrutura podem melhorar a conectividade entre regiões dentro de um país, permitindo o acesso a mercados mais amplos e oportunidades de negócios. Isso pode ajudar a reduzir as disparidades regionais em termos de desenvolvimento econômico e social.
- e) Aumento da atratividade para investimentos estrangeiros: Países com infraestrutura sólida tendem a ser mais atraentes para investidores estrangeiros, pois oferecem condições favoráveis para operações comerciais eficientes e rentáveis. Isso pode levar a um aumento dos fluxos de capital estrangeiro, que por sua vez podem impulsionar o crescimento econômico.

Sobre os benefícios causados pelas políticas voltadas à infraestrutura de transporte, Queiroz e Fernandes (2018) afirmam que apesar de serem amplamente discutidos ainda não há um consenso sobre a magnitude dos mesmos. Os mesmos autores destacam:

Apesar disso, tem se comprovado retornos positivos dessas políticas em diversos trabalhos e, particularmente naqueles que lidam com países menos desenvolvidos, observam-se efeitos bastante significativos. A conexão gerada nestes locais acarretou num balanço positivo de externalidades, ou seja, os benefícios ligados à ampliação do mercado de bens e serviços, redução dos custos de transação e uma maior oferta de trabalho superaram os prejuízos associados a uma maior exposição à concorrência de outras regiões, o que vai ao encontro dos resultados deste trabalho. (Queiroz e Fernandes, 2018, p. 175)

Não há muito o que se questionar sobre a importância da implantação de infraestrutura quando discutimos sobre o desenvolvimento de um país ou estado ou município. O investimento em infraestrutura apoia o crescimento econômico, melhora a qualidade de vida da população, permite a interligação regional, promove competitividade, entre outros.

A consolidação da infraestrutura em um país com dimensões continentais exige investimentos continuados. O Brasil, no entanto, a despeito dos inúmeros planos não foi capaz de, ao longo das últimas décadas, suprir as necessidades de infraestrutura do país. Após o nível mínimo atingido na década de 2000, com o lançamento do PAC o investimento em infraestrutura voltou paulatinamente a crescer, tendo chegado a 2,45% do PIB em 2013 (Guimarães e De Freitas, 2019, p. 9).

Um ponto de vista a ser detalhado é o efeito sobre a má conservação das rodovias, estudos apontam que a falta de manutenção ou a manutenção de má qualidade resulta em aumento de gastos futuros na recuperação daquela rodovia, além de gerar mais gastos aos usuários das rodovias.

Estudo realizado por técnicos do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) apontam que “uma estrada degradada representa aumento de 58% no consumo de combustíveis, de 38% nos gastos de manutenção de veículo, de 50% no índice de acidentes e de até 100% no tempo gasto nas viagens.” (Revista CNT, 2001, p.1).

Outro ponto a ser observado são os impactos ambientais decorrentes desse tipo de modal, dentre os quais pode-se citar a emissão do CO<sup>2</sup>. Em seu estudo, que buscava verificar se rodovias bem conservadas resultam em menores custos de transportes e menor impacto ambiental, Bartholomeu e Caixeta Filho (2008) confirmam a hipótese de que rotas com melhores condições de infraestrutura resultam em maiores benefícios tanto econômicos quanto ambientais, o resultado da pesquisa está detalhado abaixo.

- a) Nas viagens realizadas foram identificadas reduções no consumo de combustível, no tempo de viagem e, especialmente, nos gastos com a manutenção dos veículos. Os resultados também apontam para uma melhoria na eficiência energética observada durante as viagens quando a opção foi a utilização das rotas com melhores condições de pavimentação. Este fato resultou em índices de emissões diferentes para as viagens realizadas.
- b) No que diz respeito aos benefícios econômicos, houve uma redução de 7,8% no consumo médio de combustível e de 18,7% no gasto com manutenção do caminhão quando o veículo utilizado na pesquisa percorreu a rota em melhores condições de conservação.
- c) Com relação ao tempo de viagem, apesar de verificada uma economia de quase 2,8%, foi possível notar que as condições da via não são determinantes para resultar num benefício economicamente mensurável. Deve haver outros fatores externos,

relacionados às condições da viagem (como tráfego, fiscalização, número de radares, passagem por trecho urbano e velocidade máxima permitida, por exemplo) que podem exercer maior influência no desempenho deste parâmetro.

- d) Os índices de emissões encontrados variaram entre 26,5 g CO<sup>2</sup> /t. km e 28,5 g CO<sup>2</sup>/t.km para rotas melhores e piores, respectivamente, gerando um benefício de 2g CO<sub>2</sub> por tonelada transportada a cada quilômetro, ou seja, uma queda de 7% nas externalidades negativas relacionadas às emissões.

Diante dos dados apresentados, conclui-se que investimentos em infraestrutura geram tanto benefícios econômicos, como também benefícios ambientais.

## **2.4 Criação do Estado do Tocantins: uma perspectiva histórica**

A criação do estado do Tocantins é um marco na história política e social do Brasil. Localizado na região Norte do país, sua origem remonta a uma série de movimentos e demandas que ganharam força ao longo das décadas. Historicamente, a região do atual Tocantins era parte integrante de outras unidades federativas, como o estado de Goiás. No entanto, desde o século XIX, a população local clamava por uma autonomia administrativa, impulsionada por fatores geográficos, econômicos e culturais próprios da região.

Segundo Oliveira (2018, p. 70) “o norte de Goiás foi marcado, sempre pela condição de isolamento de vias de transporte, inadequadas para o escoamento da produção, pelo abandono por parte da elite do sul de Goiás, pela pobreza e pela precariedade de condições de vida de seus moradores.”

Nos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1980) e na base de dados econômicos e financeiros mantida pelo Ipea - IPEADATA (1980), havia no norte de Goiás, em 1980, aproximadamente 135 mil domicílios particulares, dos quais 46% eram rústicos, isto é, tinham como característica a extrema precariedade da construção, na qual predominava o piso de terra e a cobertura de paredes de taipa.

Sabe-se que desde o século XIX, a população do norte do Goiás clamava por uma autonomia administrativa, impulsionada por fatores geográficos, econômicos e culturais próprios da região. Em 1944 o Brigadeiro Lysias Rodrigues já defendia o desmembramento da região, alegando que sua independência traria recursos federais para a região, necessários para o desenvolvimento econômico e social do norte do Goiás.

Em 1956, foi lançado em Porto Nacional o movimento Pró-Criação do Estado do Tocantins, liderado pelo Juiz dessa Comarca, Feliciano Machado Braga (Cavalcante, 2004). Todavia, a proposta apresentada foi rejeitada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. A Constituição de 1946 restabeleceu normas para subdivisão ou desmembramento dos estados existentes, mediante aprovação das Assembleias Estaduais, seguida por consulta popular via plebiscito e aprovação no Congresso Nacional.

Em 1981 foi criada em Brasília a Comissão de Estudos dos Problemas do Norte de Goiás (Conorte), tendo como objetivo conscientizar a população norte goiana sobre as potencialidades econômicas da região; o descaso governamental; os desequilíbrios inter-regionais; e as possibilidades que se abririam com a criação do estado do Tocantins. (Oliveira, 1998).

A luta pela emancipação do Tocantins ganhou força nas décadas de 1970 e 1980, culminando com a promulgação da Constituição de 1988, que reconheceu a autonomia da região e sua transformação em um estado federativo independente.

O artigo 13, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias criava o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da porção norte do estado de Goiás, acima do Paralelo 13.

Art.13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da áreas descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no§ 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º - O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com os Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º - O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua Capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte.

§ 3º - O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados Estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após à promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988 [...]

§ 7º - Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério a assumir os referidos débitos (Brasil, 1988, p. 4).

O aspecto político desse processo foi marcado por lideranças engajadas na defesa da criação do novo estado. Figuras como José Wilson Siqueira Campos se destacaram nessa empreitada, mobilizando apoio popular e articulando esforços junto às esferas governamentais.

Do ponto de vista social, a criação do Tocantins representou um divisor de águas para a população local. A região, antes marcada pela falta de infraestrutura e serviços básicos, passou a ter sua própria estrutura administrativa e a capacidade de promover políticas públicas voltadas às necessidades específicas de sua população. Isso trouxe consigo um sentimento de identidade

e pertencimento entre os tocantinenses, que passaram a se ver como protagonistas do desenvolvimento de sua terra.

A inserção do Tocantins na região Norte, deveu-se muito mais ao interesse político-financeiro por parte do governo do novo estado em participar de fundos e subsídios especiais administrativos para a referida macrorregião. Desse modo, acredita-se que a maior participação nos recursos do FPE, em virtude da cláusula de reserva especial, pode ter sido o motivo central para o Tocantins ter se inserido na região Norte do Brasil. (Ajarra et al. 1991).

A consolidação do Tocantins como Estado autônomo demandou a aprovação de legislações específicas e a organização de suas estruturas governamentais. Leis complementares e regulamentos foram elaborados para definir a divisão territorial, a composição dos poderes e outras questões fundamentais para o funcionamento do novo estado. Esse processo foi essencial para garantir a governabilidade e a estabilidade institucional do Tocantins em seus primeiros anos de existência.

O legado da criação do Tocantins pode ser observado nos avanços sociais, econômicos e políticos alcançados pela região ao longo das últimas décadas. O estado, hoje, destaca-se como um importante polo agropecuário e de desenvolvimento regional, contribuindo para a diversificação da economia brasileira e para a promoção do bem-estar de sua população. A história da criação do Tocantins é, portanto, um exemplo de como a mobilização política e social pode transformar realidades e abrir novos horizontes para uma comunidade.

A jornada rumo à independência política foi permeada por desafios e obstáculos, mas também por uma determinação inabalável por parte da população tocantinense. A mobilização popular desempenhou um papel crucial, refletindo o desejo coletivo de construir uma identidade própria e de moldar o futuro da região. Além disso, o interesse político das elites regionais em conquistar maiores espaços de poder, contribuíram significativamente para a criação do Estado. Essa união de esforços culminou na oficialização do Tocantins como um estado federativo independente, reconhecendo sua singularidade e garantindo-lhe os direitos e deveres inerentes a essa condição.

Em suma, a saga tocantinense é um testemunho do poder da mobilização e da determinação em busca da autonomia e do progresso. A história do Tocantins continua a ser escrita, com novos desafios e oportunidades que moldam o futuro do estado e consolidam seu lugar como parte integrante e atuante da nação brasileira.

#### 2.4.1 Implantação da infraestrutura do Estado do Tocantins.

A história da infraestrutura no Tocantins se entrelaça com a própria criação do estado em 1988. Nascido da divisão do norte de Goiás, o Tocantins herdou uma infraestrutura precária, marcada por estradas vicinais empoeiradas, pontes precárias e carência de serviços básicos. Era um estado em busca de seu lugar no cenário nacional, necessitando de uma base sólida para impulsionar seu desenvolvimento.

Nas primeiras décadas, o foco recaiu sobre a construção de rodovias, interligando as cidades e abrindo caminho para o escoamento da produção. Obras como a TO-010, ligando Palmas a Araguaína, e a TO-050, conectando a capital ao sul do estado, foram marcos importantes nesse período. A expansão da energia elétrica e a instalação de redes de telecomunicações também marcaram essa fase, porém, os desafios eram enormes. A vastidão territorial e a escassez de recursos impunham obstáculos à rápida modernização da infraestrutura.

A partir dos anos 2000, o ritmo das obras se acelerou. O governo federal, em parceria com o governo estadual, direcionou investimentos para a construção de novas rodovias, pontes e portos. A Ferrovia Norte-Sul, conectando o Tocantins aos principais centros consumidores do país, representou um salto significativo na logística e no escoamento da produção. O programa Luz para Todos levou energia elétrica a comunidades rurais, enquanto investimentos em saneamento básico e internet banda larga melhoraram a qualidade de vida da população.

A construção de hidrelétricas e a expansão da rede elétrica foram fundamentais para garantir o abastecimento de energia em todo o estado. Quanto ao saneamento, programas e projetos foram implementados para levar água potável e sistemas de esgoto para comunidades urbanas e rurais, melhorando a qualidade de vida da população.

No contexto atual, a infraestrutura no Tocantins continua a ser aprimorada e expandida para atender às demandas de uma sociedade em constante evolução. A construção de ferrovias, a modernização dos portos e a integração com outros estados consolidarão o Tocantins como um importante polo logístico e econômico.

Apesar dos avanços, persistem desafios na infraestrutura rodoviária do Tocantins. A manutenção das estradas existentes é uma preocupação constante, especialmente durante os períodos chuvosos. A demanda por investimentos em duplicação de rodovias e construção de pontes é latente, principalmente em regiões de grande atividade agrícola.

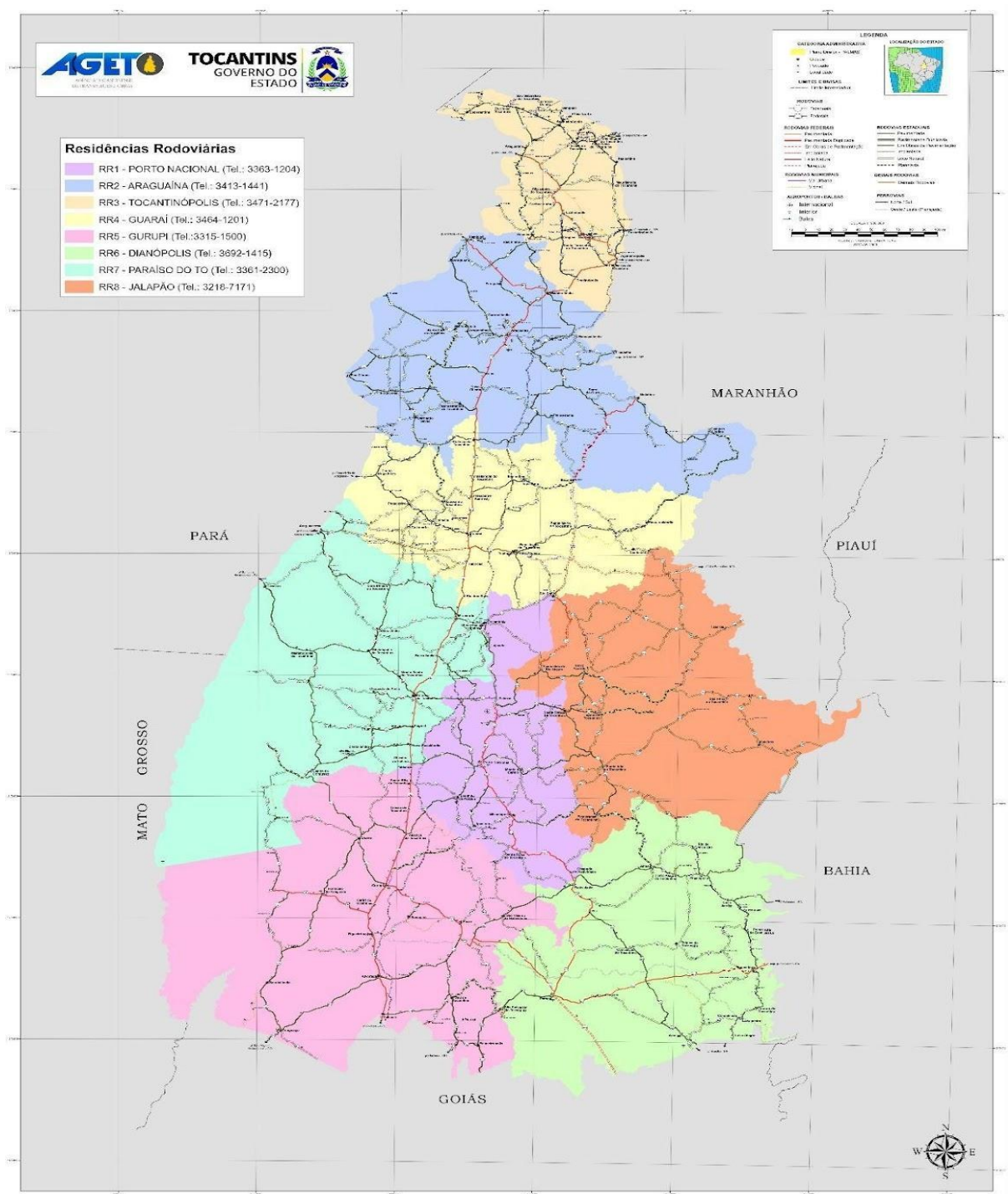
Em resumo, a evolução da infraestrutura rodoviária do Tocantins percorreu uma longa trajetória desde a fundação do estado. A integração com o agronegócio foi crucial para o

desenvolvimento regional, porém, persistem desafios a serem enfrentados para garantir a competitividade estadual no âmbito nacional e internacional.

Estradas em boas condições reduzem os custos de transporte, encurtam os prazos de entrega e elevam a produtividade e a ampliação da malha viária facilitará o acesso a insumos agrícolas, como fertilizantes e defensivos, e possibilitará a abertura de novas áreas para cultivo. Além disso, as rodovias promovem a integração das comunidades rurais, facilitando o acesso a serviços essenciais como educação e saúde.

O Estado do Tocantins segundo dados da Agência Tocantinense de Transporte, obras e infraestrutura - AGETO, possui uma malha rodoviária de aproximadamente 13 mil quilômetros de extensão, sendo que, cerca de 55% da malha é composta de estradas não pavimentadas e 45% de estradas pavimentadas. O Tocantins possui sete residências rodoviárias: Porto Nacional, Tocantinópolis, Guaraí, Gurupi, Dianópolis, Paraíso e Araguaína (Figura 2).

Figura 2 – Residências Rodoviárias do Estado do Tocantins



## 2.5 Fundo Estadual de Transporte – FET

O Fundo Estadual de Transporte (FET) foi instituído pela primeira vez em 2012, através da Lei nº 2.583, de 28 de maio de 2012. O fundo tinha como objetivo principal captar recursos para custear a construção, conservação, controle e melhoramento das vias do sistema de

transporte estadual. Além disso, buscava viabilizar a integração intermodal de transportes, custear a sinalização e os programas de educação para o trânsito, e possibilitar a concessão e parcerias público-privada referente às obras e serviços mencionados.

As fontes de receita do FET incluíam a dotação orçamentária do Tesouro Estadual, 30% da arrecadação de taxas do DETRAN-TO, convênios, doações de pessoas físicas e jurídicas, renda de aplicação financeira, concessão e parceria público-privada formalizada para atender aos objetivos da Lei, entre outros.

Em 3 de março de 2016, a Lei Nº 3.073 extinguiu o FET, transferindo seus recursos para o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins – DERTINS.

Em 2019 o FET foi reestabelecido pela medida provisória nº 24 de 10 de dezembro de 2019, convertida na Lei 3.617 de 18 de dezembro do mesmo ano, alterada pelas Leis nº 4.029, de 13 de dezembro de 2022 e 4.304, de 21 de dezembro de 2023, o Fundo Estadual de Transporte tem por finalidade captar de recursos financeiros destinados à infraestrutura, com os seguintes objetivos (alteração na redação dada através da Lei nº 4.303/2023):

Art. 1º...

I - prover recursos financeiros destinados ao planejamento, à execução, ao acompanhamento e à avaliação de obras e serviços relativos a transportes no Estado;  
II - contribuir para a implementação, em âmbito estadual, de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, pontes e bueiros (Tocantins, 2023, p. 1).

Apesar do prazo da sua extinção até sua reimplantação, o Fundo mantém o propósito original de 2012 que é fornecer recursos para planejamento, execução, acompanhamento e avaliação de obras e serviços de transporte no Estado. A lei atual também amplia o escopo do FET para incluir a implementação de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, além da recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, pontes e bueiros.

Trata-se de um fundo com autonomia administrativa, financeira e contábil, gerido pelo Conselho de Administração, composto por membros de diversos órgãos do poder público executivo, sociedade civil organizada e organizações representativas de setores da economia, conforme segue abaixo.

Tabela 2 – Conselho de Administração do FET

Lei 3.617/2019
Natos: - Secretário da Fazenda (presidente); - Secretário da Agricultura e Pecuária; - Secretário da Indústria, Comércio e Serviços; - Secretário do Planejamento e Orçamento;
Incluídos pela Lei 4.303/2023: - Presidente da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura (AGETO); - Representante da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Tocantins (Aprosoja – TO); - Federação das Indústrias do Estado do Tocantins – Fieto; - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins – Faet; - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Tocantins (Fecomércio – TO)
Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que a alteração dada pela Lei 4.303/2023 no que se refere ao Conselho de Administração representa um grande passo do Governo do Estado na tentativa de envolver mais atores interessados no processo de tomada de decisão, especialmente aquelas que são diretamente afetadas pelas políticas e ações do FET, como a Aprosoja-TO.

Conforme estabelece o artigo 5º da Lei de criação do Fundo e demais alterações, cumpre à Agência Tocantinense de Transportes e Obras - AGETO, a execução das obras aprovadas pelo Conselho de Administração do FET, ou seja, os recursos arrecadados pelo Fundo só podem ser executados pela AGETO.

Segundo o artigo 7º da Lei que criou o Fundo, a principal fonte de recursos do FET é o recolhimento do percentual de até 1,2% (alt. dada pela Lei nº 4.303/2023), aplicada sobre o valor da operação destacada no documento fiscal, e é condição para:

Art. 7º...

I - a fruição de benefício ou incentivo fiscal previstos na legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, conforme definido em regulamento;

II - o contribuinte optar pelo regime especial que vise ao controle das operações destinadas ao exterior, com comprovação futura da efetiva exportação (Tocantins, 2023, p.1).

O Objetivo das alterações dadas pela Lei 4.303/2023 é estabelecer o pagamento da arrecadação ao FET como condição para usufruir de benefício ou incentivo fiscal previsto na legislação do ICMS e para o contribuinte optar pelo regime especial que visa ao controle das operações destinadas ao exterior, com comprovação futura da efetiva exportação.

Outrossim, o parágrafo 2º do artigo 7º da Lei nº 4.026/2022, visando aumentar a arrecadação e proteger o comércio interno do estado, além de não onerar as atividades da agricultura familiar, excluiu do recolhimento os seguintes produtos:

- I - os combustíveis líquidos ou gasosos e lubrificantes derivados ou não de petróleo;
- II - as remessas efetuadas por produtor rural com destino a armazém geral, leilão, exposição ou feiras e os respectivos retornos, desde que observados os prazos previstos no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto no 2.912, de 29 de dezembro de 2006;
- III - as saídas efetuadas por produtor rural de ovos e mercadorias oriundas de hortaliças;
- IV - as remessas nas operações internas com animais vivos: bovinos, suínos, bubalinos, caprinos, ovinos e equinos, inclusive aves (Tocantins, 2022, p. 1).

A Lei de criação, e posterior alterações, prevê a destinação dos recursos do Fundo no artigo 9º, dentre as quais cita-se:

- a) em obras e serviços de infraestrutura agropecuária, nos modais de transporte, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias estaduais;
- b) como contribuição do Estado, a título de contrapartida na celebração de convênio com a União, cuja finalidade seja obras e serviços do sistema rodoviário do Estado;
- c) em outras situações definidas pelo Conselho de Administração, conforme previsto no inciso VI do art. 4º desta Lei. Os recursos do Fundo poderão ser utilizados para aquisição de máquinas e equipamentos rodoviários.

Tabela 3 - Execução financeira do FET

ANO	ARRECADACÃO	APLICACÃO DOS RECURSOS
2020	7.774.885,20	-
2021	10.035.709,64	-
2022	14.925.246,02	30.467.594,00
2023	27.452.759,04	19.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>60.188.599,90</b>	<b>49.467.594,00</b>

Fonte: Tocantins, 2023.

Os recursos aplicados até dezembro de 2023 foram utilizados nos serviços de conservação e recuperação de rodovias pavimentadas e não pavimentadas no Estado do Tocantins, conforme “Projeto de Recuperação da Malha Viária do Estado”. Dentre os serviços

de conservação executados, estão: tapa buracos, roçada mecanizada, limpeza de sarjeta e meio fio, limpeza de valeta de corte, limpeza de bueiro, reparo de drenagem superficial de concreto, limpeza de drenagem da plataforma, limpeza de drenagem fora da plataforma, remendo profundo com demolição mecanizada de barreira. Nas rodovias não pavimentadas os principais serviços são de reconformação da plataforma, tapa panela e recomposição de revestimento primário.

A aplicação dos recursos possibilita um melhor escoamento da produção, garantia de conforto e segurança aos usuários das rodovias, bem como a diminuição dos custos dos transportes de cargas e de passageiros.

Cabe ressaltar ainda que, segundo dados da Secretaria da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins - SEAGRO, o Tocantins desponta como “novo polo agrícola do Brasil”, em virtude do seu potencial para a agricultura. Possui terras férteis, de valor competitivo com o mercado e de topografia plana, favorecendo o processo de mecanização agrícola.

Atualmente o estado se destaca como o maior produtor de grãos da região norte do Brasil, sobretudo a soja, arroz, milho e feijão. Segundo a SEAGRO, nos últimos dez anos a produção de grãos teve um crescimento superior a 138% na área plantada e este aumento reflete diretamente no Produto Interno Bruto (PIB). Em relação à carne e derivados do boi tocaninense, têm sido exportados para mais de vinte países, especialmente Europa e Ásia.

Em 11 de janeiro de 2024 foi publicado o Decreto nº 6.725/2024, que regulamenta os procedimentos necessários à apuração, arrecadação e fiscalização dos recursos do FET. O valor da contribuição para o FET passou a ser calculado com base em percentuais específicos (sendo o máximo de 1,2% - Tabela 4) aplicados sobre o valor da operação. As mercadorias sujeitas à contribuição são: amianto, algodão, arroz, carne (fresca, resfriada, congelada, salgada, temperada ou salmourada), calcário, cobre, feijão, ferroliga, gado vivo, milho, milho e ouro.

Além disso, é possível substituir o pagamento do ICMS devido na operação de remessa para exportação pelo pagamento da contribuição para o FET, desde que o contribuinte opte por essa modalidade de pagamento.

Segue abaixo o Anexo Único ao Decreto nº 6.725/2024 que trata dos percentuais aplicados de contribuição para o FET. A publicação do decreto no início do ano pode sinalizar um esforço para estabelecer diretrizes claras para a arrecadação. A variação na contribuição entre diferentes produtos pode ser uma estratégia para maximizar a arrecadação dos setores mais lucrativos, como a soja e o ouro.

Tabela 4 – Percentuais específicos de contribuição para o FET

<b>Mercadoria</b>	<b>% contribuição ao FET</b>
Amianto	1,2%
Algodão	1,1%
Arroz	0,5%
Carne fresca, resfriada, congelada, salgada, temperada ou salmourada.	0,5%
Calcário	0,5%
Cobre	1,2%
Feijão	0,5%
Ferroliga	1,2%
Gado vivo	0,5%
Milho	1,1%
Milheto	1,1%
Ouro	1,2%
Soja	1,2%

Fonte: Decreto 6.725/2024.

Todas essas alterações realizadas no Fundo têm gerado imenso desgaste entre o Governo e os produtores tocantinenses. Em 2023 a Associação Brasileira dos Produtores de Soja e Milho (Aprosoja – TO) conseguiu uma suspensão do aumento das taxas sobre exportações e saída de produtos, alegando a inconstitucionalidade da medida, mas que depois foi restabelecida. O Estado argumentou que a cobrança tem natureza de preço público (pedágio).

As entidades que defendem os interesses do agronegócio afirmam que a contribuição apresenta um forte caráter tributário e se caracteriza como um fato gerador idêntico ao utilizado pelo ICMS, além de também possuir todos os requisitos de um tributo, o que a torna inconstitucional.

Essas polêmicas e desdobramentos levaram a Aprosoja e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) a proporem Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal em 2020 e 2023, respectivamente.

Na data de 14/02/2024, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.365 promovida pela Aprosoja, declarando inconstitucionais o

inciso VI do artigo 6º e dos artigos 7º e 8º da Lei nº 3.617/2019 (redação original e redação alterada pela Lei 4.029/2022) do Fundo Estadual de Transporte do Tocantins.

Todavia, cabe esclarecer que tal decisão dada pelo STF não atinge as alterações dada pela Lei nº 4.303 de 21 de dezembro de 2023, portanto, a cobrança da contribuição não está suspensa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem como objetivo identificar os mecanismos que contribuem ou não para a efetividade do Fundo Estadual de Transporte no que tange a implementação de políticas públicas de infraestrutura rodoviária no Tocantins. E ainda, responder algumas lacunas sobre esta contribuição e a situação da malha viária estadual tocantinense.

Para o alcance dos objetivos pretendidos e a resolução do problema de pesquisa, foi utilizada a metodologia qualitativa, por se dedicar à compreensão de significados, percepções e interpretações dos dados coletados. Godoy (1995, p. 21) comenta que “partindo de questões amplas que vão se aclarando no decorrer da investigação, o estudo qualitativo pode, no entanto, ser conduzido através de diferentes caminhos”.

Em relação ao enfoque qualitativo:

Existem várias realidades subjetivas construídas na pesquisa, que variam em sua forma e conteúdo entre indivíduos, grupos e culturas. Por isso, o pesquisador qualitativo parte da premissa de que o mundo social é relativo e somente pode ser entendido a partir do ponto de vista dos autores estudados. Em outras palavras, o mundo é construído pelo pesquisador (Sampieri, 2013, p. 36).

Para Augusto *et al.* (2013, p. 748), “Os defensores da pesquisa qualitativa argumentam que a realidade é socialmente construída e que, por esse motivo, não pode ser apreendida e expressa por meio de estudos quantitativos, cujos pressupostos são mais objetivos e gerais”.

Ao discutir as características da pesquisa qualitativa, Creswel (2007, p. 186 apud Augusto *et al.*, 2013, p. 745) chama atenção para o fato de que, na perspectiva qualitativa, o ambiente natural é a fonte direta de dados e o pesquisador, o principal instrumento, sendo que os dados coletados são predominantemente descritivos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória ao investigar um tema com escassa produção acadêmica no Estado, buscando identificar elementos, relações e problemáticas associadas ao funcionamento do FET; descritiva, ao registrar, sistematizar e analisar dados financeiros, legais, operacionais e percepções dos agentes envolvidos; documental, fundamentada na análise de relatórios oficiais, prestações de contas, legislações pertinentes, indicadores do Plano Plurianual e dados contábeis e de campo, mediante aplicação de questionário estruturado dirigido a atores-chave relacionados ao FET.

O método de pesquisa utilizado é um estudo de caso, cujo objeto é o Fundo Estadual de Transporte do Tocantins, criado com objetivo de prover recursos financeiros destinados ao

planejamento, à execução, ao acompanhamento e à avaliação de obras e serviços relativos ao transporte no Estado, e ainda, contribuir para a implementação, em âmbito estadual, de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, pontes, bueiros.

O estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores (Yin, 2001, p. 21).

Para Gil (2002, p. 55) “os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados”.

O trabalho está amparado por três tipos de instrumentos de coleta de dados: a pesquisa bibliográfica, a análise documental e o questionário. Lakatos e Marconi (2004) caracterizam pesquisa bibliográfica e análise documental como fontes de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, e as denominam como fontes primárias, podendo ser feita no momento em que o fato ocorre, ou depois.

A pesquisa bibliográfica deste trabalho está amparada nos estudos distribuídos nos bancos de dados científicos como o Scielo (Scientific ElectronicLibrary Online), Periódicos Capes, Revista de Administração Pública, e sites governamentais de fontes confiáveis. Desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica em literatura especializada, abrangendo estudos sobre conservação de pavimentos, custos logísticos, transporte de cargas, manuais técnicos, pesquisas setoriais e publicações acadêmicas sobre eficácia e efetividade de políticas públicas

A análise documental ocorre nos dados elaborados e disponibilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, Confederação Nacional do Transporte, pela Agência de Transporte, Obras e Infraestrutura do Estado do Tocantins e os portais do Governo do Estado do Tocantins, dentre os quais destaca-se os sites da Secretaria da Fazenda, Secretaria do Planejamento e Controladoria Geral do Estado. Realizou-se um levantamento de informações em fontes oficiais, incluindo relatórios de gestão, indicadores do Plano Plurianual, dados contábeis referentes às ações orçamentárias ligadas à infraestrutura rodoviária e estudos técnicos produzidos por órgãos estaduais, como a Agência Tocantinense de Transportes e Obras

### 3.1 Coleta dos dados

A operacionalização deste trabalho ocorreu em três etapas: Na primeira etapa, os estudos concentraram-se na revisão de literatura, que é o suporte para a discussão da temática relacionada ao processo de implantação da infraestrutura rodoviária. Na segunda etapa, o trabalho ficou concentrado na coleta de dados de fontes secundárias, que permitam construir informações a partir de documentos e dos bancos de dados das instituições: Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, Confederação Nacional do Transporte, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. As informações extraídas dessas instituições citadas anteriormente possibilitaram contextualizar o processo de desenvolvimento da política nacional de transportes associada à expansão da infraestrutura rodoviária brasileira.

Na terceira etapa do trabalho, aplicou-se um questionário estruturado elaborado com treze questões abertas, fechadas e de escala avaliativa. O questionário foi encaminhado a participantes estratégicos, entidades e gestores envolvidos na cobrança/pagamento da contribuição ao Fundo Estadual de Transporte, dentre elas estão os representantes das Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins e da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Tocantins - Aprosoja (Associação responsável pela ação que contesta na justiça a cobrança da contribuição). Ressalta-se que o questionário foi enviado ao Presidente Executivo da Ageto, todavia, este não respondeu ao questionário.

O instrumento foi desenvolvido para coletar percepções sobre a importância e finalidade do FET, impactos financeiros para o setor produtivo, condição das rodovias e necessidade de investimentos, conhecimento dos gestores sobre fontes e valores aplicados, alternativas para o financiamento da infraestrutura rodoviária.

O questionário foi elaborado na plataforma do Google Forms e encaminhado aos gestores por meio de e-mail e pelo whatsapp. O primeiro contato com os representantes das instituições ocorreu em agosto de 2025. As informações coletadas foram transcritas e analisadas. O tamanho da amostra foi determinado pelo grau de interesse e ligação com o Fundo Estadual de Transporte.

Destaca-se que, no primeiro momento, a intenção era realizar entrevista com os gestores anteriormente citados, no entanto, devido a dificuldade de conseguir espaço em suas respectivas agendas, optou-se pela troca de instrumento para o questionário.

Outrossim, cabe ressaltar que no período de coleta dos dados, houve o afastamento do Governador do Estado do Tocantins (em 03/09/2025) por medida judicial, trazendo reflexos para este trabalho. Junto com o afastamento do então Governador Wanderlei Barbosa, foram exonerados todos os secretários de Estado e ainda, em algumas secretarias, os técnicos que ocupavam cargo de chefia e assessoramento, como foi o caso da AGETO.

### **3.2 Análise dos dados**

Os dados provenientes de documentos oficiais foram organizados em quadros comparativos que permitiram identificar a evolução da execução financeira, representatividade do FET e distribuição dos recursos.

As respostas ao questionário foram examinadas segundo a técnica de análise de conteúdo temática, seguindo as etapas de pré-análise, codificação, categorização e interpretação. Essa técnica permitiu extrair percepções predominantes, identificar convergências e divergências e compreender como diferentes atores avaliam o papel do FET.

Bardin (2004, p. 19) “Análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”, ou ainda, segundo a mesma autora, a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

A pesquisa enfrentou limitações, como a ausência de resposta de um dos gestores de área operacional, mudanças administrativas que dificultaram a realização de entrevistas e limitações estruturais do orçamento público que não permitem identificar separadamente a execução física dos recursos do FET.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Análise do orçamento da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura

A gestão do orçamento público baseia-se em diretrizes previamente definidas nos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Esses instrumentos são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que orientam a atuação dos gestores na execução das políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas da sociedade.

Essa seção buscou subsídio no portal da Controladoria Geral do Estado, onde consta um repositório de todos os Relatórios de Gestão das Prestações de Contas do Governo do Estado desde o ano de 2010. Para melhor refinamento, selecionou-se os Relatórios dos Anos de 2022, 2023 e 2024 da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura - AGETO, período nos quais a Agência recebeu os recursos do FET. As informações podem ser acessadas através do link: <https://www.to.gov.br/cge/prestacao-de-contas/7ick119o9qd1>.

Dentre os Relatórios de Gestão supramencionados, destacamos os dados do Plano Plurianual (PPA) relativos aos **indicadores** “Quilômetros de Rodovias Conservadas” e “Quilômetros de Rodovias Pavimentadas”, e as **ações orçamentárias** “3059 - Restauração e Conservação de Estradas Estaduais Pavimentadas”, “4495 - Conservação e Manutenção da Malha Viária” e “3112 - Pavimentação de Rodovia”, por apresentarem objetivos que se cruzam com a finalidade do FET, e a ação orçamentária do Fundo Estadual de Transporte executada pela AGETO denominada “4490 - Transferência de Recursos aos Órgãos Executores de Programas de Infraestrutura de Transporte”.

Para melhor entendimento, apresenta-se abaixo a definição dos indicadores elencados.

- a) Quilômetros de Rodovias Conservadas: Mensura a quantidade em quilômetros de rodovias conservadas e restauradas pela AGETO no Estado do Tocantins, dentre as pavimentadas e não pavimentadas, totalizando 13.015 km. Sendo o total a ser conservado anualmente de 10.738 km.

Os serviços que são realizados na conservação das rodovias pavimentadas e não pavimentadas geridas pela AGETO são: roçagem lateral, operações de tapa-buracos, limpezas das saídas de drenagem, restaurações, restauração do pavimento, sinalizações

horizontal e vertical, limpeza, substituição e recuperação das obras de artes correntes e especiais etc.

A fórmula deste indicador reflete a quantidade de quilômetros da malha viária tocaninense, sejam elas pavimentadas ou não, que recebem serviços e obras de melhorias visando maior segurança e trafegabilidade no sistema rodoviário do Estado.

- b) **Quilômetros de Rodovias Pavimentadas:** Mensura a quantidade em quilômetros de rodovias pavimentadas pela AGETO no Estado do Tocantins, em atendimento ao objetivo estratégico de fortalecimento do sistema viário.

Os serviços realizados para o alcance do indicador são: desmatamento e destocamento; transporte de material; escavação, carga e transporte; regularização e compactação do subleito; estabilização de base; imprimação; tratamento superficial duplo; aplicação de geotêxtil; execução de meio fio e serviços de drenagem como bueiro, dissipador de energia, descidas d'água, dentre outros.

A fórmula deste indicador reflete a quantidade em quilômetros de rodovias estaduais que são pavimentadas durante o exercício.

#### 4.1.1 Análise dos Indicadores

##### Quilômetros de Rodovias Conservadas:

**2022** - O relatório de 2022 destaca que o órgão superou a meta do indicador, que seria 10.738 km de rodovias conservadas, tendo alcançado o total de 12.835,91 km, ou seja, 119,54% da meta;

**2023** - Esse indicador foi aferido e alcançou 117,06% do percentual desejado, executando 12.252,75 km de melhorias com serviços e obras de conservação, manutenção e restauração das rodovias estaduais pavimentadas e não pavimentadas;

**2024** - O indicador foi aferido com sucesso, tendo em vista que no exercício foi possível o melhoramento viário em aproximadamente 11.970,72 km das Rodovias Estaduais pavimentadas e não pavimentadas, alcançando 8,82% há mais que o índice desejado de melhorar 11 mil quilômetros de rodovias.

Destaca-se que no exercício de 2024, com a execução do novo PPA (2024-2027), houve alteração na nomenclatura do indicador Quilômetros de Rodovias Conservadas que passou a

ser denominado Quilômetros de Rodovias Melhoradas, e ainda, a meta anual passou a ser de 11.000 km. Acredita-se que tais mudanças não afetam a presente análise.

#### Quilômetros de Rodovias Pavimentadas:

**2022** - O relatório destaca o indicador, cuja meta era alcançar 178 km de rodovias, no entanto, o indicador não atingiu sua meta, alcançando apenas 48 km de rodovias pavimentadas, representando 26,97% do desejado;

**2023** - O indicador foi aferido e foi executado 84,23 km de serviços de obras de pavimentação de rodovias, o que representa apenas 28,62% do índice desejado de ter rodovias pavimentadas;

**2024** - O indicador foi aferido e realizou 82,19 km de pavimentação, representando 41% da meta planejada para o exercício, que era de 200 km.

Tabela 5 - Análise dos indicadores da AGETO.

INDICADOR	2022	2023	2024
Quilômetros de Rodovias Conservadas	12.835,91 km	12.252,75 km	11.970,72 km
Quilômetros de Rodovias Pavimentadas	48 km	84,23 km	82,19 km

Fonte: CGE - Relatórios de Gestão das Prestações de Contas do Governo do Estado.

#### 4.1.2 Análise das ações orçamentárias:

##### 3059 - Restauração e Conservação de estradas estaduais pavimentadas

**2022** - A ação foi executada perfazendo um total de 411,70 km de manutenção de rodovias estaduais, alcançando 100% de execução da meta que era de 411 km.

Total empenhado: R\$ 10.458.404,10;

**2023** - Ação realizada com execução de 411,70 quilômetros de melhoramento de estradas com manutenção e conservação, totalizando 294,070% da execução da meta que era de 140 km.

Total empenhado: R\$ 1.379.095,92;

**2024** - No exercício de 2024, com a execução do novo PPA (2024-2027), a ação deixou de existir.

#### 4495 – Conservação e Manutenção da Malha Viária

**2022** - A ação foi executada alcançando a meta de 138,05%, tendo em vista a execução de melhorias, conservação, restauração e manutenção rotineira em mais de 14.256,24 km de estradas, sendo 12.424,24 km nas rodovias estaduais pavimentadas e não pavimentadas e melhorias em 1.832 km de estradas vicinais.

Total empenhado: R\$ 561.754.374,23;

**2023** - A ação foi executada com 114,66%, tendo em vista que nesse exercício realizou melhorias com recuperação, manutenção, conservação e restauração da malha viária sob jurisdição do Governo do Estado em aproximadamente 11.841,05 km de rodovias pavimentadas e não pavimentadas.

Total empenhado: R\$ 481.922.690,64;

**2024** - Foi realizado melhorias em 11.930,72 quilômetros da malha rodoviária pavimentadas e não pavimentadas do Sistema Rodoviário pertencente ao Governo do Tocantins, sob a responsabilidade da AGETO, perfazendo um percentual 8,46% maior que a meta planejada para o exercício que foi de melhorar 11.000 mil quilômetros das rodovias estaduais.

Total empenhado: R\$ 544.606.968,84

#### 3112 – Pavimentação de Rodovia

**2022** - A ação foi executada em 26,97%, tendo em vista que foram pavimentadas cerca de 48 km de rodovias.

Total empenhado: R\$ 64.134.638,36;

**2023** - Essa ação foi executada em 28,62%, foram pavimentadas cerca de 84,42 km de rodovias.

Total empenhado: R\$ 126.184.839,77;

**2024** - A ação foi executada, tendo em vista que realizou 82,19 km de pavimentação representando 41% da meta planejada para o exercício.

Total empenhado: R\$ 162.939.280,66.

Tabela 6 - Execução físico-financeira das ações orçamentárias da AGETO.

AÇÃO	2022		2023		2024	
	EMPENHADO	KM EXECUTADO	EMPENHADO	KM EXECUTADO	EMPENHADO	KM EXECUTADO
3059	10.458.404,10	411,70	1.379.095,92	411,7	-	-
4495	561.754.374,23	14.256,24	481.922.690,64	11.841,05	544.606.968,84	11.930,72
3112	64.134.638,36	48,00	126.184.839,77	84,42	162.939.280,66	82,19
<b>TOTAL</b>	<b>636.347.416,69</b>	<b>14.715,94</b>	<b>609.486.626,33</b>	<b>12.337,17</b>	<b>707.546.249,50</b>	<b>12.012,91</b>

Fonte: CGE - Relatórios de Gestão das Prestações de Contas do Governo do Estado.

Salienta-se que, em virtude das datas de medições e de pagamento das obras serem diferentes, haja vista necessidade de seguir os trâmites processuais, que muitas vezes impacta na liberação de recursos financeiros externos (financiamentos e convênios), pode-se haver uma grande diferença da execução físico-financeira de um ano comparado ao outro.

Segue abaixo análise da Ação Orçamentária do Fundo Estadual de Transporte, que é executada pela AGETO.

4490 - Transferência de Recursos aos Órgãos Executores de Programas de Infraestrutura de Transporte

**2022** - Apesar de ter recebido o aporte financeiro de R\$ 30.467.597,00 do FET, o órgão não mencionou tal recebimento em seu relatório de Gestão;

**2023** - Os recursos foram utilizados na ação 4495 – Conservação e Manutenção da Malha Viária e subsidiou obras do Programa Mais Rodovias que tem como finalidade melhorar a malha rodoviária do Estado com recuperação e restauração de alguns trechos definidos como prioritários;

Total empenhado: R\$ 19.000.000,00.

**2024** - Os recursos foram implementados ao plano de trabalho de obras e serviços proposto com melhoria na conservação e manutenção das rodovias e serviços ambientais executados pela AGETO, constante na ação 4495.

Total empenhado: R\$ 71.207.280,37.

Aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Transportes nos anos de 2022 e 2023:

TO-404 Trecho Araguatins / Entre TO-201 – (São Sebastião);

TO-126 Trecho Entre Maurilândia / Itaguatins;

TO-210 Município de Tocantinópolis;

TO-070 Trecho Dueré / Formoso do Araguaia;

TO-343 Trecho Alvorada / Araguaçu.

Aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Transportes nos anos de 2024:

Execução dos serviços de conservação e manutenção da Rodovia TO-010 - Trecho Palmeirante / Entr. TO-130;

Execução dos serviços de restauração da Rodovia TO-335 - Trecho Colinas do Tocantins / Entr. TO-010;

Execução dos serviços de conservação da malha rodoviária do Estado do Tocantins Rodovia TO-010 - Trecho Entr. BR-153 (Wanderlândia) / Entr. TO-416 (Riachinho); Rodovia - TO-164 - Trecho: Entr. TO-355 (Bernardo Sayão) / Povoado Dezenove).

Sobre a aplicação dos recursos do FET, pode-se destacar que, sabe-se onde foram aplicados os recursos, no entanto, não dá pra mensurar a execução física da utilização dos mesmos, visto que são uma parte e não o total investido.

Observa-se ainda que os recursos do FET foram aplicados nos projetos em execução na AGETO, e portanto, sua execução física é medida dentro das ações orçamentárias da AGETO (como a ação 4495) e não do FET, dando aos recursos do FET o aspecto de contrapartida de recursos.

Sobre contrapartida de recursos públicos, Almeida e Souza (2013) descrevem:

"A contrapartida de recursos é uma condição essencial para a promoção de políticas públicas eficazes, pois assegura que os beneficiários dos recursos públicos ou privados cumpram com responsabilidades que garantam a efetividade e a sustentabilidade das ações empreendidas. A exigência de contrapartidas, em diversas formas, busca alinhar os interesses de desenvolvimento e justiça social, mantendo a transparência e a accountability na utilização dos recursos."

Vale salientar que o aporte de recursos financeiros oriundos do Fundo Estadual de Transporte na AGETO ocorre através do Termo de Execução descentralizada (TED) de créditos, ou seja, a dotação orçamentária foi deduzida no órgão de origem para a execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento) no órgão receptor da descentralização.

"Art. 24 A celebração de Termo de Execução Descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária, prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidade: I – execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; II – realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;

III – execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central” (Lei 4.280/2023).

Sobre a Descentralização de créditos orçamentários, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 10ª edição orienta que:

As descentralizações de créditos são utilizadas para execução de ações de responsabilidade do órgão, fundo ou entidade descentralizadora, efetuadas no âmbito do respectivo ente da Federação. Assim, as descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, **mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica**, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária.

No âmbito estadual a execução descentralizada de créditos orçamentários entre órgão e entidades do Poder Executivo Estadual está regulamentada no Decreto Estadual nº 6.832, de 21 de agosto de 2024, alterado pelo Decreto nº 7.014, de 30 de setembro de 2025, e ainda, na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Art. 23 Os órgãos e entidades do Poder Executivo e dos demais Poderes Estaduais integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado, poderão utilizar o instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada - TED, por meio do qual é ajustada a descentralização de créditos, para execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Lei 4.280/2023).

Buscando encontrar relação entre os recursos utilizados do FET e os recursos da Ageto de outras fontes aplicados em infraestrutura viária, elaborou-se a seguinte tabela:

Tabela 7 - Comparação da execução financeira FET x AGETO

	2022		2023		2024	
	EMPENHADO	(%)	EMPENHADO	(%)	EMPENHADO	(%)
FET	30.423.694,00	4,56	19.000.000,00	3,02	71.207.280,37	9,14
AGETO	636.347.416,69	95,44	609.486.626,33	96,98	707.546.249,50	90,86
TOTAL	666.771.110,69	100	628.486.626,33	100	778.753.529,87	100

Fonte: CGE - Relatórios de Gestão das Prestações de Contas do Governo do Estado.

Analisando a tabela acima verificamos que o percentual dos recursos executados do FET é bem inferior, variando de 3% a 9%, em relação aos recursos da AGETO de outras fontes. Ou seja, os recursos do Fundo têm uma baixa representatividade em relação ao montante gastos com melhorias e obras de infraestrutura rodoviária no Tocantins.

Diante dos dados apresentados, a efetividade da arrecadação oriunda do Fundo Estadual de Transporte torna-se questionável.

A efetividade está relacionada ao impacto social, que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social (Fontes, 2005, apud Sano e Montenegro Filho, 2013).

Eficiência, eficácia e efetividade são conceitos distintos. A eficiência diz respeito ao modo pelo qual se exerce a função administrativa. Por sua vez, a eficácia diz respeito aos meios e instrumentos empregados pelo agente. Enquanto a efetividade é voltada para os resultados de sua atuação (Carvalho Filho, 2015).

Segue abaixo quadro de todas as fontes de recursos e montante investido pela Ageto de 2022 a 2024.

Quadro 3 - Detalhamento das fontes de recursos executados na AGETO.

FONTE DE RECURSOS		2022	2023	2024
500000	Recursos ordinários	755.883.038,08	382.714.147,44	306.237.378,07
754	Recursos de Operações de Crédito	139.652.179,15	414.472.733,87	560.602.111,86
750	Cont. de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	21.069.720,32	21.520.375,88	14.997.821,00
500103	Contrapartida	20.021.800,45	2.600.693,83	3.590.863,56
709	Cota-parte Compens. Financ. dos Rec. Hídricos	5.935.795,44	9.685.463,06	8.152.449,92
501260	Desvinculação do Superávit Financeiro das de Recursos das Autarquias e Fundos Especiais	5.765.576,74	12.309.591,67	4.200.566,43
799	Recursos Próprios	2.405.538,42	13.047.642,80	14.864.685,56
500104	Recursos do Tesouro - Emenda Parlamentar	1.329.750,00	0,00	1.000.000,00
700	Rec. de Convênios com Órgãos Federais	52.883,30	328.555,37	11.660.448,36
756	Recursos de Alienação de Bens/Ativo - ITERTINS	-	34.957.218,50	886.410,12
759	Recursos vinculados a Fundos - FET	30.423.694,00	19.000.000,00	71.207.280,37
752	Recursos vinculados ao Trânsito	-	-	26.264.863,59
501	Outros Recursos Não Vinculados	-	-	33.405.318,30
502	Recursos não vinculados da Compensação de Impostos	-	-	4.264.314,98
711	Demais Transf. Obrigatórias não decorrentes de Repart. de Receitas	-	-	4.000.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>982.539.975,90</b>	<b>910.636.422,42</b>	<b>1.065.334.512,12</b>

Fonte: TCE-TO - Prestação de contas anual (2022, 2023 e 2024) - Anexo 11 da Lei 4.320/64 Por fonte reduzida.

Destaca-se que até 2022 a fonte de recursos ordinários (500) representava o maior volume de recursos na Ageto, no entanto, a partir de 2023 os recursos de fonte de operações de créditos (754) passaram a significar a maior quantia executada. Percebe-se ainda que a partir de 2022, além dos recursos do FET, outras fontes de recursos foram alocadas na Agência.

Outrossim, há uma grande diminuição do volume de recursos de contrapartidas (fonte 500103) na execução da despesa, que baixou de R\$ 20.021.800,45 para R\$ 3.590.863,56,

levando a crer que os recursos que foram incorporados a partir de 2022 supriram essa diminuição, bem como a dos recursos ordinários (fonte 500).

Cabe esclarecer que, para a execução das obras definidas no escopo deste projeto, que fazem parte do escopo detalhado acima (relativos às **ações orçamentárias** “3059 - Restauração e Conservação de Estradas Estaduais Pavimentadas”, “4495 - Conservação e Manutenção da Malha Viária” e “3112 - Pavimentação de Rodovia” e a ação orçamentária do Fundo Estadual de Transporte “4490 - Transferência de Recursos aos Órgãos Executores de Programas de Infraestrutura de Transporte”), não foram aplicadas todas as fontes de recursos disponibilizadas na Ageto, conforme quadro abaixo.

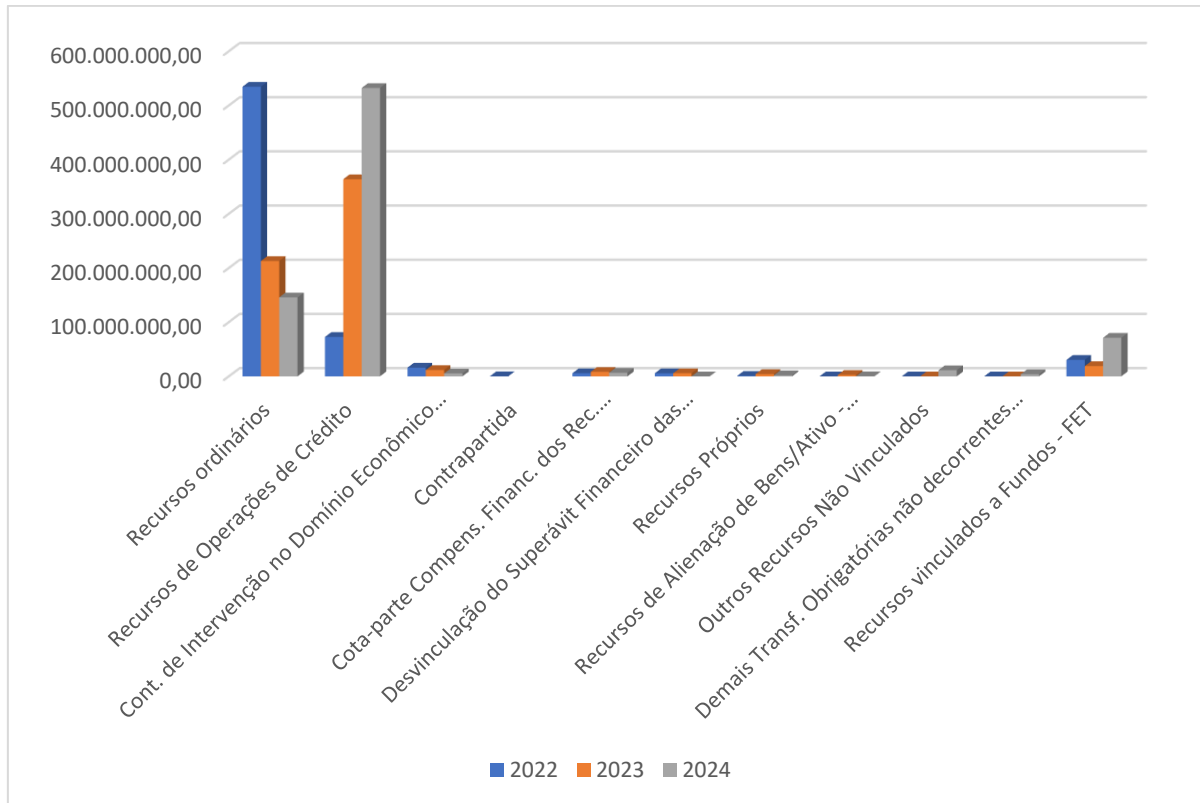
Quadro 4 - Fontes de recursos utilizadas nas ações orçamentárias 3059, 4495 e 3112.

FONTE DE RECURSOS		2022	2023	2024
500000	Recursos ordinários	534.611.342,43	212.950.828,57	145.691.045,91
754	Recursos de Operações de Crédito	72.799.518,26	363.894.627,36	532.261.592,61
750	Cont. de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	16.069.720,32	11.731.748,18	5.413.987,78
500103	Contrapartida	256.100,00		
709	Cota-parte Compens. Financ. dos Rec. Hídricos	5.835.795,44	8.285.463,05	6.653.725,62
501260	Desvinculação do Superávit Financeiro das de Recursos das Autarquias e Fundos Especiais	5.765.576,74	5.809.591,67	-
799	Recursos Próprios	1.009.363,50	4.181.546,49	1.978.615,20
756	Recursos de Alienação de Bens/Ativo - ITERTINS	-	2.632.821,00	232.104,41
501	Outros Recursos Não Vinculados	-	-	11.315.177,97
711	Demais Transf. Obrigatórias não decorrentes de Repart. de Receitas	-	-	4.000.000,00
<b>SUB-TOTAL</b>		<b>636.347.416,69</b>	<b>609.486.626,32</b>	<b>707.546.249,50</b>
759	Recursos vinculados a Fundos - FET	30.423.694,00	19.000.000,00	71.207.280,37
<b>TOTAL</b>		<b>666.771.110,69</b>	<b>628.486.626,32</b>	<b>778.753.529,87</b>

Fonte: TCE - Prestação de contas anual (2022, 2023 e 2024) - Anexo 11 da Lei 4.320/64 Por fonte reduzida.

No período dos três anos de execução de melhoria viária analisados, verifica-se que a aplicação de recursos nas ações de melhorias e execução das obras de infraestrutura rodoviária passou de R\$ 666.771.110,69 para R\$ 778.753.529,87, um aumento de R\$ 111.982.419,18.

Gráfico 3 – Recursos aplicados em Infraestrutura rodoviária no Tocantins



Fonte: TCE-TO - Prestação de contas anual (2022, 2023 e 2024) - Anexo 11 da Lei 4.320/64 Por fonte reduzida.

Outro dado importante está contido no trabalho intitulado “Avaliação Visual do Pavimento - Estado do Tocantins”, elaborado pela Agência Estadual de Transporte e Obras. O referido trabalho apresenta um levantamento das condições das rodovias tocantinenses no ano de 2022, e tem objetivo de subsidiar os gestores na tomada de decisão, através de indicadores das condições do pavimento. O estudo foi elaborado de acordo com o tipo de intervenção mais adequada de acordo com o volume de tráfego em cada trecho avaliado.

No estudo, foram analisados 5.859,06 km de rodovias e chegou-se ao diagnóstico de que para a manutenção das TOs avaliadas em 2022, seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 1.812.751.695,69. Ou seja, naquele ano foram investidos na melhoria das rodovias o total de R\$ 666.771.110,69, equivalente a 36,78% do montante necessário apresentado no estudo do próprio órgão para o ano de 2022.

#### 4.1.3 Análise do Orçamento Estadual

Para contextualizar a posição orçamentária que a Ageto ocupa, faz-se necessário apresentar alguns dados sobre o orçamento do Estado, conforme segue.

O orçamento do estado está contido no demonstrativo contábil Balanço Orçamentário (Anexo 12 da Lei 4.320/64), para a presente análise foram utilizados os dados do Balanço Orçamentário do exercício de 2024, constante no site da Secretaria da Fazenda.

O Balanço Orçamentário apresenta as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, indicando a previsão atualizada para o exercício, a receita efetivamente realizada e o saldo correspondente. Também demonstra as despesas classificadas por categoria econômica e grupo de natureza de despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, liquidadas e pagas, assim como o saldo da dotação. Sua estrutura segue o modelo definido pela Lei nº 4.320/1964. A comparação entre receitas e despesas permite identificar se o resultado do exercício é deficitário, superavitário ou equilibrado.

- a) A Receita total atingiu o montante de R\$ 17.664.303.862,36;
- b) A Receita Corrente do Estado do Tocantins totalizou R\$ 16.949.292.583,62, representando 95,95% do total da receita arrecadada em 2024, as receitas desta categoria econômica com a maior representatividade são as Transferências Correntes, cujo montante captado no exercício de 2024 foi de R\$ 8.098.361.439,16, e as Receitas Tributárias (R\$ 5.374.498.164,41);
- c) A Receita de Capital arrecadada foi de R\$ 715.011.278,74, tendo as receitas de Operações de Créditos a maior arrecadação dessa categoria, R\$ 589.651.544,52;
- d) No tocante às Despesas, foi empenhado o valor de R\$ 17.744.944.233,04;
- e) Em 2024 a Ageto executou a ordem de R\$ 1.065.334.512,12 em despesas, representando 6% do total do orçamento;
- f) Frisa-se, ainda, que do montante das Despesas fixadas, a Despesa de Capital foi a categoria econômica com o menor desempenho, R\$ 1.808.872.322,85, e as despesas correntes com o maior, R\$ 15.936.071.910,19;
- g) O Estado do Tocantins, no exercício de 2024, apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 80.640.370,68, resultado da diferença do total das Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas.
- h) Em 2024 a receita realizada de operações de crédito do governo foi de R\$ 589.651.544,52, representando 3,38% da receita total arrecadada. Do total de recursos tomados de empréstimos, R\$ 560.602.111,86 foi destinado à AGETO, que executou R\$ 532.261.592,61 em obras de infraestrutura rodoviária.

A partir dos dados acima, ressalta-se o que já foi exposto anteriormente, o Tocantins é um Estado dependente das transferências constitucionais de receitas, cerca de 46,44% da receita do ano de 2024 é composta dessas transferências e em segundo lugar aparecem as receitas tributárias, com percentual de 29,80%.

Para enriquecimento do presente estudo, segue abaixo detalhamento das receitas provenientes do imposto sobre a propriedade de veículos automotores -IPVA e da Lei Kandir, exercício de 2024, receitas relacionadas ao transporte e à produção agrícola no Tocantins.

#### *4.1.3.1 Imposto sobre a propriedade de veículos automotores -IPVA*

Para iniciar esse tópico, cabe esclarecer que impostos são tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte (Brasil, 1966).

A constitucional em seu artigo 167 veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa específica.

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

A vedação à vinculação da receita de impostos (art. 167, IV, da Constituição Federal) existe para garantir liberdade, flexibilidade e eficiência na gestão orçamentária. Assim, a proibição de vincular a receita de impostos a uma despesa específica decorre da própria natureza jurídica do imposto, que deve servir para financiar genericamente as necessidades do Estado.

Torres (2018) explica que “a vedação de vinculação de receitas de impostos visa a impedir a rigidez orçamentária, garantindo ao Estado liberdade para aplicar os recursos conforme as necessidades públicas, preservando o princípio da unidade do orçamento.”

O tributo com maior representatividade na arrecadação estadual é o ICMS, tendo alcançado em 2024 o montante líquido de R\$ 5.947.178.599,38 (Fonte: Siafe-TO / Anexo 10 - Comparativo da Receita Prevista com a Realizada). Destaca-se que deste montante arrecadado, 25% é repassado aos municípios e 20% é repassado ao Fundeb.

O IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores, passou a ser cobrado anualmente em 1985 e incide sobre a propriedade de automóveis, motocicletas, caminhões, ônibus, micro-ônibus, ciclomotores e até máquinas agrícolas. A competência dos estados para instituir o imposto está prevista no artigo 155 da Constituição Federal, que também estabelece que as alíquotas mínimas devem ser definidas pelo Senado Federal, podendo variar conforme a categoria e a utilização do veículo. Assim, cada estado possui sua própria legislação para regulamentar o IPVA.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:  
III - propriedade de veículos automotores. (BRASIL, 1988).

O cálculo do imposto leva em consideração o valor do veículo, definido pela tabela FIPE. As regras de alíquotas e isenções variam de acordo com o estado. A isenção para veículos de pessoas com deficiência (PcD) é uma das mais comuns. Além disso, em alguns estados, carros com mais de 10, 15 ou 20 anos ficam dispensados do pagamento. Também há casos em que taxistas e instituições filantrópicas são beneficiados com a isenção.

A arrecadação é feita pelos estados, mas metade do valor obtido é repassada ao município onde o veículo foi registrado, conforme determina o artigo 158 da Constituição.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:  
III - 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e, em relação a veículos aquáticos e aéreos, cujos proprietários sejam domiciliados em seus territórios; (BRASIL, 1988).

Além do repasse aos municípios, a Constituição Federal em seu Art. 212-A, §1º, prevê que os entes devem destinar 20% da receita líquida de alguns impostos e transferências (entre eles o IPVA) para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

Em números, a arrecadação bruta do IPVA do Estado do Tocantins em 2024 foi de R\$ 586.975.899,68, deduzindo o valor de R\$ 26.499.877,29, que foi devolvido à origem em forma de restituição/indébitos, a receita arrecadada líquida foi de R\$ 560.476.022,39.

Na prática, considerando a arrecadação do IPVA do Estado do Tocantins em 2024, do montante líquido arrecadado, foi repassado aos municípios tocantinenses o total de R\$ 280.237.985,34, equivalente a 50% do total, e o valor de R\$ 56.047.660,29, equivalente à 20%

da receita arrecadada, foi destinado ao FUNDEB. Restando para o Estado a receita de R\$ 224.190.376,76.

Considerando o valor investido pelo Governo do Estado em 2024 em obras de infraestrutura rodoviária (R\$ 778.753.529,87), o IPVA de 2024 pertencente ao Governo Estadual representa 28,79% desse valor.

#### 4.1.3.2 *Lei Kandir*

A Lei Kandir é uma das normas mais importantes do sistema tributário brasileiro, especialmente para entender a repartição do ICMS entre estados e municípios e as compensações da União aos estados exportadores.

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, regula o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), previsto no artigo 155, II, da Constituição Federal. Sua principal inovação foi isentar do ICMS as exportações de produtos primários e semi-elaborados (art. 3º, II), para aumentar a competitividade do Brasil no comércio exterior.

Com a desoneração das exportações, os estados exportadores perderam arrecadação. Por isso, o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou que a União compensasse esses estados pela perda de receita. Essa compensação é feita anualmente por meio da Lei Complementar nº 176/2020, que definiu os critérios e valores de repasse da União aos estados e, por consequência, aos municípios.

O Supremo Tribunal Federal homologou, em maio de 2020, um acordo entre União, estados e municípios para regularizar os repasses da Lei Kandir, esse acordo prevê que os recursos (até R\$ 65 bilhões) devem ser pagos entre 2020 e 2037, segundo os critérios definidos na lei e nos termos homologados.

Parte da compensação recebida pelos estados é repartida com os municípios, de acordo com os mesmos critérios da cota-parte do ICMS (25%). Assim, a Lei Kandir influencia diretamente as receitas municipais, especialmente nas localidades que dependem de exportação de commodities (como Tocantins, Pará e Mato Grosso).

No Tocantins, a maior parte da produção agrícola é voltada para grãos para exportação (soja, milho, arroz, algodão), e como o Tocantins não industrializa grande parte dos grãos, não há ICMS sobre produtos processados no Estado, diferentemente de estados com maior indústria agroalimentar.

Tabela 8 - Repasses da Lei Kandir para o Tocantins de 2020 a 2024:

<b>Compensação da Lei Complementar 176/2020 (Bruta)</b>				
<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
R\$ 29.929.200,00	R\$ 34.827.156,72	R\$ 34.165.803,24	R\$ 42.253.062,36	R\$ 50.000.704,92


Fonte: STN, 2025

Em 2024, após deduzir a cota parte da Lei Kandir para os municípios (25%), a receita que ficou para o governo estadual foi de R\$ 37.500.528,69, que representa 4,81% dos investimentos em infraestrutura rodoviária pelo Estado.

A compensação da Lei Kandir é relativamente baixa no Estado quando comparada ao valor da produção agropecuária exportada. Como a produção de grãos do Tocantins é grande, o valor do ICMS que deixou de ser arrecadado supera em muito a compensação recebida.

Segundo os dados apresentados pelo 12º levantamento – Safra 2024/25, da Companhia Nacional de Abastecimento, o ciclo 2024/25 bateu um novo recorde na produção de grãos no Estado do Tocantins, atingindo aproximadamente 9,17 milhões de toneladas produzidas, obtendo um aumento de 28,2% em relação à safra 2023/2024.

Tabela 9 – Safra de grãos 2023/2024 e 2024/2025

	Tocantins – Safras 2023/24 e 2024/25								
	Estimativa da área, produtividade e produção de grãos								
	PRODUTO	ÁREA (Em mil ha)			PRODUTIVIDADE (Em kg/ha)			PRODUÇÃO (Em mil t)	
Safra 23/24		Safra 24/25	VAR. %	Safra 23/24	Safra 24/25	VAR. %	Safra 23/24	Safra 24/25	VAR. %
	(a)	(b)	(b/a)	(c)	(d)	(d/c)	(e)	(f)	(f/e)
ALGODÃO - CAROCO <sup>(1)</sup>	8,5	14,5	70,6	2.432	2.615	7,5	20,7	37,9	83,1
ALGODÃO - PLUMA	8,5	14,5	70,6	1.621	1.744	7,5	13,8	25,3	83,3
AMENDOIM TOTAL	-	0,9	-	-	4.000	-	-	3,6	-
Amendoim 1ª Safra	-	0,9	-	-	4.000	-	-	3,6	-
Amendoim 2ª Safra	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ARROZ	131,1	133,5	1,8	5.740	6.161	7,3	752,6	822,5	9,3
Arroz sequeiro	5,8	6,6	13,8	2.292	2.348	2,4	13,3	15,5	16,5
Arroz irrigado	125,3	126,9	1,3	5.900	6.359	7,8	739,3	807,0	9,2
FEIJÃO TOTAL	71,4	77,6	8,7	1.106	1.205	9,0	79,0	93,5	18,4
FEIJÃO 1ª SAFRA	7,0	7,5	7,1	853	869	1,9	6,0	6,5	8,3
Cores	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Preto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caupi	7,0	7,5	7,1	853	869	1,9	6,0	6,5	8,3
FEIJÃO 2ª SAFRA	63,5	69,8	9,9	1.109	1.233	11,2	70,4	86,1	22,3
Cores	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Preto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caupi	63,5	69,8	9,9	1.109	1.233	11,2	70,4	86,1	22,3
FEIJÃO 3ª SAFRA	0,9	0,3	(66,7)	2.842	3.120	9,8	2,6	0,9	(65,4)
Cores	0,9	0,3	(66,7)	2.842	3.120	9,8	2,6	0,9	(65,4)
Preto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caupi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GERGELIM	87,8	90,0	2,5	568	571	0,5	49,9	51,4	3,0
GIRASSOL	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MAMONA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MILHO TOTAL	395,2	473,0	19,7	5.335	5.630	5,5	2.108,4	2.663,0	26,3
Milho 1ª Safra	60,3	58,7	(2,7)	6.485	6.928	6,8	391,0	406,7	4,0
Milho 2ª Safra	334,9	414,3	23,7	5.128	5.446	6,2	1.717,4	2.256,3	31,4
Milho 3ª Safra	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SOJA	1.456,7	1.564,5	7,4	2.770	3.422	23,5	4.035,1	5.353,7	32,7
SORGO	51,1	54,6	6,8	2.076	2.683	29,2	106,1	146,5	38,1
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2.201,8</b>	<b>2.408,6</b>	<b>9,4</b>	<b>3.248</b>	<b>3.808</b>	<b>17,2</b>	<b>7.151,8</b>	<b>9.172,1</b>	<b>28,2</b>

Fonte: CONAB, 2025.

A safra 2024/2025 consolida o Tocantins como o maior produtor da Região Norte do Brasil e o posiciona na 9ª colocação no ranking nacional de produção agrícola. Entre as culturas de maior relevância econômica e melhor desempenho produtivo, destacam-se a soja, o milho e o arroz, que concentram parcela significativa do valor bruto da produção estadual.

Em termos simples: o Tocantins produz muito, mas arrecada pouco diretamente de ICMS, e a compensação da União não cobre a perda integral. Por isso, a receita tributária do setor agrícola é baixa, apesar da grande participação do agronegócio no PIB estadual.

Em 2022, o PIB do Tocantins somou aproximadamente R\$ 58,2 bilhões (valor adicionado bruto), com crescimento de 6,0%, o setor agrícola ocupando a segunda posição (TOCANTINS, 2024).

A participação setorial estimada em 2022 foi:

- a) Serviços: 57,90 % (R\$ 33,7 bilhões)
- b) Agropecuária: 21,48 % (R\$ 12,5 bilhões)
- c) Indústria: 11,17 % (R\$ 6,5 bilhões)

Ressalta-se que o aumento do PIB não significa que a população ficou mais rica e nem está ligado à distribuição de renda, teoricamente, o aumento da produção gera mais empregos, mais renda e mais consumo.

Além do IPVA e a Lei Kandir, os produtos agrícolas podem gerar ICMS sobre as vendas internas (como a venda de grãos para a produção de óleo dentro do estado), ISS sobre os serviços relacionados à agropecuária (como o transporte de grãos e armazenagem) e o Imposto de Renda (empresas e produtores rurais pagam IRPJ e IRPF sobre lucro da atividade) e o ITCMD em razão transmissão de propriedades rurais.

## **4.2 O custo de rodovias mal conservadas**

O Brasil é altamente dependente do modal rodoviário para o transporte, seja de pessoas, seja de cargas, essa característica resulta em maior consumo de combustível e consequentemente maior emissão de CO<sub>2</sub>.

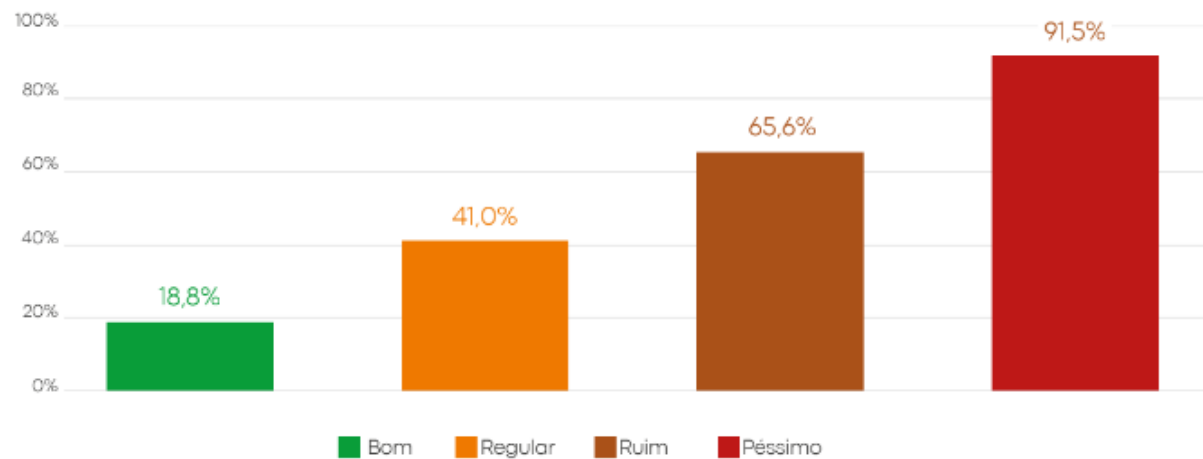
Segundo Bartholomeu e Filho (2008, p. 704), esta dependência excessiva fica evidente quando se verifica a participação deste modal em outros países de dimensões continentais. Enquanto no Brasil o transporte rodoviário movimenta cerca de 60% da matriz de transporte de cargas nacional, nos Estados Unidos, a participação das rodovias é de 26%, na Austrália, de 24%, e na China, de apenas 8%.

O transporte é o principal responsável pela movimentação de um fluxo material, de forma eficaz e eficiente, desde um ponto fornecedor até um ponto consumidor. Por isso, é o responsável pela grande parcela dos custos logísticos dentro da maioria das empresas e possui participação significativa no PIB em nações com relativo grau de desenvolvimento. (UFPR, 2013, p.4).

A CNT aponta que 87,6% da malha rodoviária nacional não é pavimentada, elevando ainda mais os custos do serviço de transporte. Problemas no pavimento, como buracos e trincas, aumentam os custos operacionais do transporte rodoviário. Segundo a Pesquisa de Rodovias 2024 CNT, estima-se que, com pavimento em péssimo estado, os custos podem aumentar até 91,5% em comparação com o pavimento em excelente estado. Em média, a má qualidade do pavimento do Brasil gera aumento de 32,5% nos custos operacionais.

Gráfico 4 - Custo operacional do transporte de cargas

Aumento do custo operacional do transporte rodoviário de cargas conforme o estado do pavimento das rodovias no Brasil (%)



Fonte: Elaboração CNT, com dados da NTC&Logística.

Além dos custos operacionais, as condições das rodovias são um fator importante na ocorrência de acidentes. “Entre 2016 e 2024, foram registrados 624.892 acidentes, de acordo com a Polícia Rodoviária Federal (PRF). Considerando o período de 2016 a 2023, a média de acidentes em rodovias federais com vítimas fatais no Brasil foi de 4.795 por ano. O custo total acumulado dos acidentes em rodovias federais entre 2016 e 2024 foi de R\$ 125,56 bilhões, com uma média anual de R\$ 14,58 bilhões”. (CNT, 2024).

Dentre os problemas que causam acidentes, segundo a Confederação Nacional de Transporte, estão: defeitos no pavimento, como buracos e desníveis, a falta de acostamentos adequados, ou sua completa ausência e a sinalização inadequada e placas ausentes ou mal posicionadas.

Observa-se que a infraestrutura rodoviária deficiente no Brasil acarreta altos custos operacionais para o transporte, contribui para acidentes e impacta negativamente a competitividade do país.

O estudo realizado por Bartholomeu e Filho (2008), Impactos ambientais decorrentes do estado de conservação das rodovias brasileiras: um estudo de caso, confirma o que já se imaginava, que as rotas em melhor estado de conservação proporcionam benefícios econômicos e ambientais significativos, como menor consumo de combustível, menor tempo de viagem e redução nos gastos com manutenção de veículos, e ainda, a diminuição das emissões de CO<sub>2</sub>.

Foram realizadas coletas de dados relacionados ao desempenho observado em caminhões em rodovias com diferentes condições de infraestrutura (Campo Grande a Santos e Rondonópolis a Campo Grande). Em 20 viagens foram observados os resultados do consumo de combustível e a velocidade. A síntese dos resultados está demonstrada abaixo.

- a) Consumo de combustível varia uma economia de 7,8% no consumo de uma rodovia pior para melhor (rodovia boa consumo médio de 54,85 l/100km, rodovia ruim 59,13 l/100km);
- b) Gastos com manutenção do caminhão economia de 18,7% na rodovia com melhores condições;
- c) Tempo de viagem menor em 2,8% (1,45 h/100km em rodovias boas e 1,49 h/100km);
- d) Emissões de CO<sub>2</sub> menores em 7% em boas estradas.

A redução do consumo individual de combustível, quando extrapolado para todo o setor de transporte rodoviário de cargas, equivaleria, considerando dados de Lima (2006), a uma queda de 1,7 bilhão de litros consumidos no ano de 2004 e a uma economia de R\$ 2,52 bilhões, contribuindo favoravelmente para a redução nas importações deste combustível bem como para o saldo da balança comercial brasileira (Bartholomeu e Filho, 2008).

O resultado da pesquisa acima demonstra que existe um impacto financeiro real no transporte rodoviário se comparado às rodovias em boas e rodovias em más condições, especialmente em relação a manutenção dos veículos.

A falta ou ineficácia de intervenções com fins de conservação das rodovias, tem como consequência a evolução para patologias passíveis de reconstrução. Assim, trata-se de um grave problema em nível de infraestrutura, que poderia facilmente ser evitado. O autor reforça que a manutenção contínua das rodovias é crucial para evitar a evolução de patologias que levariam a reconstruções mais custosas, destacando que um programa eficiente de conservação garante as funções desejáveis da rodovia. (Salomão et al, 2019).

Conforme Glossário de Termos Técnicos Rodoviários (DNIT, 2017), conservação é o conjunto de operações destinadas a preservar as características técnicas e operacionais de uma rodovia ou obra de arte de acordo com sua concepção original.

O Manual de Conservação de Rodovias do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT, 2005) define 5 tipos de conservação que representam 3 prioridades:

- a) Corretivas rotineiras (Prioridade 1 - segurança dos usuários): é o conjunto de operações de conservação que tem como objetivo reparar ou sanar um defeito e restabelecer o funcionamento dos componentes da rodovia, propiciando conforto e segurança aos

usuários. Incluem tapa-buracos, recomposição de defesa metálica e renovação de sinalização horizontal, visando garantir a segurança do tráfego.

b) Preventivas periódicas (Prioridade 2 - proteção do corpo estradal): é o conjunto de operações de conservação, realizadas periodicamente com o objetivo de evitar surgimento ou agravamento de defeitos; trata-se de tarefas requeridas durante o ano mas cuja frequência de execução depende do trânsito, topografia e clima. Abrangem limpeza de bueiros, limpeza de valeta de proteção de corte e limpeza de sarjetas, prevenindo o surgimento de patologias e danos à estrutura da rodovia.

c) Prioridade 3 - estética:

**Emergenciais:** é o conjunto de operações, que com o serviço ou obras necessárias para reparar, repor, reconstruir ou restaurar trechos ou estrutura da rodovia, que tenham sido seccionados, obstruídos ou danificados por um evento extraordinário, catastrófico, ocasionando à interrupção do tráfego da rodovia.

**Restaurações:** é o conjunto de operações destinado a restabelecer o perfeito funcionamento de um bem determinado ou avariado, e restabelecer, na íntegra, suas características técnicas originais. Envolve, portanto, um conjunto de medidas destinadas a adaptar a rodovia, de uma forma permanente, às condições de tráfego atuais e futuras, prolongando seu período de vida

**Melhoramentos:** é o conjunto de operações que acrescentam à rodovia existente, características novas, ou modificam as características existentes. Englobam roçada manual/mecanizada e criação de dispositivos de drenagem e segurança, que, embora estéticas, podem adquirir maior prioridade em certas situações para melhorar a visibilidade e segurança.

Um ponto a se destacar, para além dos serviços de conservação, o trabalho de fiscalização de peso em veículos comerciais nas rodovias também é um fator importante na conservação da malha viária, visto que o excesso de peso é um dos principais fatores na destruição das rodovias brasileiras e na diminuição de sua vida útil.

Conforme Albano (2005), existem poucas atividades de fiscalização em relação à pesagem nas rodovias, são observados alguns fatores existentes além de contribuir para a diminuição da vida útil do pavimento e temos os riscos de acidentes, comprometimento da segurança nas rodovias, a estrutura perde seu conforto, entende-se que todo o excesso de cargas traz efeitos negativos nas rodovias.

O excesso de cargas transportadas também preocupa o Ministério dos Transportes (2004) que informa que “os danos causados por veículos sobrecarregados resultam em custos significativos para o governo, estimados em R\$ 1,5 bilhão anuais”. Esse montante seria suficiente para concluir a duplicação da rodovia Fernão Dias (BR-381) ou para concluir 79% do trecho sul do Rodoanel, em São Paulo.

O excesso de peso em veículos comerciais é um dos principais fatores da destruição das rodovias brasileiras, reduzindo consideravelmente a vida útil de algumas vias. Este problema decorre, em grande parte, da fiscalização deficiente e das multas brandas aplicadas aos infratores (Borges, 2012, p. 5).

“O excesso de peso, além de ser infração de trânsito com penalidades e sanções previstas em lei, traz consequências danosas não apenas ao patrimônio público – pois o pavimento deteriora-se rapidamente devido à repetição de cargas acima dos limites estabelecidos e considerados em seu projeto, com drástica redução da sua vida útil –, mas também aos próprios condutores, transportadores ou proprietários dos veículos, que sofrem prejuízos com as multas, as despesas de transbordo da carga, o atraso na entrega de mercadorias, o aumento dos custos de manutenção e a diminuição da vida útil também do veículo, consequências naturais do excesso de peso” (BRASIL, 2004, p. 42).

O excesso de peso dos veículos comerciais compromete a durabilidade das rodovias, pois os pavimentos são projetados para suportar limites legais de carga, e qualquer sobrecarga além desses limites acelera a deterioração e reduz a vida útil da via (Réus; Silva Júnior; Fontenele, 2016, p. 51).

A fiscalização do tráfego de veículos com excesso de peso nas rodovias traz diversos benefícios, entre eles a diminuição da deterioração do pavimento, a redução do risco de acidentes provocados por falhas mecânicas decorrentes da sobrecarga e o prolongamento da vida útil das vias. O uso adequado das rodovias também favorece os condutores de veículos comerciais, proporcionando melhores condições de tráfego, menor perda de mercadorias durante o transporte, redução no tempo de deslocamento e até economia nos custos operacionais.

A Pesquisa CNT de Rodovias 2024 avaliou 3.569 km de rodovias no Tocantins, representando 3,2% do total pesquisado no Brasil, e apresentou os seguintes dados:

- a) Estado Geral: 1,0% ótimo, 17,4% bom, 38,1% regular, 35,9% ruim e 7,6% péssimo.
- b) Pavimento: 31,8% ótimo, 1,5% bom, 62,2% regular, 4,5% ruim e 0,0% péssimo.
- c) Sinalização: 1,1% ótimo, 15,2% bom, 32,0% regular, 20,5% ruim e 31,2% péssimo. 18,9% da extensão está sem faixa central e 21,6% não tem faixas laterais.

- d) Geometria da Via: 8,4% ótimo, 17,3% bom, 21,6% regular, 39,8% ruim e 12,9% péssimo. Pistas simples predominam em 98,1%, falta acostamento em 35,3% dos trechos avaliados, e 60,7% dos trechos com curvas perigosas não têm sinalização.
- e) Pontos Críticos: 12 pontos identificados no estado.
- f) Custo Operacional: As condições do pavimento aumentam o custo operacional do transporte em 28,8%.
- g) Investimentos Necessários: R\$ 1,67 bilhão para recuperar as rodovias com ações emergenciais e manutenção.
- h) Custo dos Acidentes: Prejuízo de R\$ 152,09 milhões em 2023, enquanto o governo gastou R\$ 43,45 milhões em obras de infraestrutura rodoviária no mesmo ano.
- i) Meio Ambiente: Em 2024, estima-se um consumo desnecessário de 44,3 milhões de litros de diesel devido à má qualidade do pavimento, com um custo de R\$ 254,83 milhões para os transportadores.
- j) Investimentos (2024): Dos R\$ 49,33 milhões autorizados pelo governo federal para infraestrutura rodoviária no Tocantins, R\$ 24,14 milhões (48,9%) foram investidos até outubro

#### 4.2.1 O custo do transporte de cargas para as rodovias tocantinenses

Destaca-se que no período de coletas dos dados, houve o afastamento do Governador do Estado do Tocantins (em 03/09/2025) por determinação do Superior Tribunal de Justiça, e após 93 dias, o Governador retornou ao cargo (em 5/12/2025) por medida do Supremo Tribunal Federal, trazendo reflexos negativos para este trabalho. Junto com o afastamento do então Governador, Wanderlei Barbosa, foram exonerados todos os secretários de Estado e ainda, em algumas secretarias, os técnicos que ocupavam cargo de chefia e assessoramento, como foi o caso da AGETO.

O afastamento dos técnicos da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura resultou na dificuldade de acessar os dados relativos às manutenções das rodovias estaduais, por onde o tráfego de transporte de cargas é maior e também onde o tráfego é menor, que seria feito *in loco*, ocasionando na necessidade de solicitar os dados através da Lei de Acesso à Informação, por meio do portal [Fala.BR](#), conforme anexo 1.

Foi elaborado cinco perguntas à Ageto, conforme segue:

1. Quais as cinco principais rodovias estaduais que tragam o transporte de cargas agrícolas?
2. No período de dez anos, quanto recurso financeiro foi investido nas referidas rodovias?

3. Quais as cinco rodovias estaduais que quase não têm tráfego de transportes de cargas agrícolas?
4. No período de dez anos, quanto foi investido pelo Estado nessas rodovias?

Os dados foram solicitados em 26 de setembro de 2025 e respondidos de forma parcial em 4/12/2025, conforme abaixo:

1. Referente às rodovias estaduais que mais trafegam cargas agrícolas destacam-se aquelas que dão acesso à BR-153, rodovia federal que é um dos principais modais rodoviários de escoamento da produção agrícola do estado. A Ferrovia Norte-Sul, que dá acesso ao Porto de Itaqui (MA) é o principal modal ferroviário do estado. Se tratando de rodovias estaduais se destaca a rodovia TO-040 que dá acesso ao Estado da Bahia sendo o Porto de Salvador um importante ponto de escoamento agrícola. As rodovias TO-070, TO-255 e TO-374, que ligam cidades da região Vale do Araguaia à BR-153, também se destacam no transporte de cargas agrícolas;
2. Quando se trata de rodovias estaduais que há menor tráfego de cargas agrícolas se destacam rotas voltadas ao turismo, especialmente que dão acesso ao Parque Estadual do Jalapão, como as rodovias TO-030, TO-110 e TO-247;
3. Se tratando de investimentos nessas rodovias em um período de 10 anos, por se tratar de uma faixa temporal grande, e dos investimentos serem feitos de variadas formas, por exemplo contratos de conservação, construção e manutenção, atuação de residências regionais da Ageto na recuperação de rodovias em regiões do estado, além de convênios e demais meios, torna-se difícil precisar valores de investimentos.

A resposta informa que as rodovias estaduais com maior tráfego de cargas agrícolas são aquelas que dão acesso à BR-153, destacando nominalmente as rodovias TO-040, TO-070, TO-255 e TO-374.

Embora haja contextualização relevante sobre a importância da BR-153 e da Ferrovia Norte-Sul no escoamento da produção agrícola, observa-se que não foram listadas cinco rodovias estaduais, conforme solicitado, mas apenas quatro e não foram apresentados valores consolidados, estimativas, médias ou intervalos de investimento.

Em relação às rodovias estaduais com menor tráfego de cargas agrícolas, a resposta indica aquelas voltadas predominantemente ao turismo, especialmente as que dão acesso ao

Parque Estadual do Jalapão, citando as rodovias TO-030, TO-110 e TO-247. Embora a justificativa apresentada seja tecnicamente coerente, observa-se que foram identificadas apenas três rodovias, quando o questionamento solicitava cinco. Da mesma forma que no item anterior, não foram apresentados dados financeiros relativos aos investimentos realizados nessas rodovias no período de dez anos, limitando-se a resposta à justificativa da dificuldade de consolidação das informações.

Como se observa, os dados apresentados pela Ageto não respondem às necessidades deste estudo, cujo valores investidos nas referidas rodovias, serviriam de base para comparar o custo de manutenção entre rodovias com maior e rodovias com o menor tráfego de transporte de cargas agrícolas, demonstrando o impacto do transporte de cargas nas rodovias estaduais.

### **4.3 Concessão Araguaia-Tocantins**

A concessão do sistema rodoviário composto pelas rodovias BR-153/TO/GO, BR-080/GO e BR-414/GO, que liga Anápolis (GO) a Aliança do Tocantins (TO), ocorreu através de leilão realizado em 29 abril de 2021, na B3, e assinatura de contrato em primeiro de outubro de 2021. O vencedor do leilão foi o consórcio formado pelas empresas Ecorodovias e GLP.

A concessionária, denominada Ecovias Araguaia, passou a ser responsável pela prestação do serviço público de recuperação, conservação, manutenção, operação, implantação de melhorias e ampliação da capacidade das rodovias do sistema rodoviário de 850,7 km de extensão que é a principal ligação do Meio-Norte do Brasil (estados do Tocantins, Maranhão, Pará e Amapá) com a Região Centro-Sul do país. O contrato de concessão tem um prazo de 35 anos, prorrogáveis por mais 5 anos.

Para o Governo Federal, “a assinatura do contrato de concessão marca o início de um novo modelo regulatório para o setor de concessões rodoviárias. Entre as diversas inovações trazidas por esse modelo estão desconto tarifário para os usuários de sistema eletrônico de pagamento (TAG), desconto para usuários frequentes da rodovia, tarifas diferenciadas para pista simples e pista dupla, aperfeiçoamento da alocação de riscos do projeto, mecanismos de mitigação de riscos de receita tarifária e de risco cambial, dentre outros.” (Casa Civil, 2021).

Até o término do contrato de concessão, a concessionária prevê investir R\$ 7,8 bilhões em obras e mais outros R\$ 6,2 bilhões relacionados aos custos operacionais, de acordo com as estimativas do Governo Federal. Ao todo, serão duplicados 622 quilômetros de rodovias, sendo previstos 57% concluídos até o 10.º ano de contrato naquela que é hoje a maior obra contratada de duplicação no Brasil (Revista Ecovias do Araguaia, ed. 12, p. 9).

No Tocantins a concessão da BR-153 inicia na cidade de Talismã e termina na cidade de Aliança do Tocantins, com a extensão total de 178,90 km. Existem 2 praças de pedágio ao longo da BR-153 no Tocantins, localizadas em Aliança do Tocantins (PP1) e Alvorada (PP2), e as tarifas nessas praças podem variar de R\$ 4,65 a R\$ 97,60, dependendo do tipo de veículo e do trecho da rodovia. Segundo a concessionária, por esse trecho passam mais de 9 mil veículos por dia.

Em cumprimento à lei no 13.711, de 24 de agosto de 2008, os veículos de transportes de cargas que circularem vazios são isentos de cobrança de pedágio sobre os eixos que mantiverem suspensos. Já os veículos com carga que estiverem com os eixos indevidamente suspensos serão tarifados e estarão sujeitos à penalidade, conforme o artigo nº 209 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Figura 3 - Tarifa dos pedágios até agosto de 2025.

Tarifário		CATEGORIA	EIXO	RODAGEM	PP1 BR-153 km 640	PP2 BR-153 km 745	PP3 BR-153 km 102	PP4 BR-153 km 116	PP5 BR-153 km 182	PP6 BR-153 km 233	PP7 BR-153 km 367	PP8 BR-302 km 155	PP9 BR-414 km 404
	Motocicleta, motoneta, triciclo e ciclomotor	2	Simple	R\$ 4,65	R\$ 6,10	R\$ 5,90	R\$ 5,65	R\$ 7,05	R\$ 7,05	R\$ 7,65	R\$ 7,05	R\$ 7,05	
	Automóvel, caminhonete e furgão	2	Simple	R\$ 9,30	R\$ 12,20	R\$ 11,80	R\$ 11,30	R\$ 14,10	R\$ 14,10	R\$ 15,30	R\$ 14,10	R\$ 14,10	
	Caminhão leve, ônibus, caminhão-trator e furgão	2	Dupla	R\$ 18,60	R\$ 24,40	R\$ 23,60	R\$ 22,60	R\$ 28,20	R\$ 28,20	R\$ 30,60	R\$ 28,20	R\$ 28,20	
	Automóvel e caminhonete com semirreboque	3	Simple	R\$ 13,95	R\$ 18,30	R\$ 17,70	R\$ 16,95	R\$ 21,15	R\$ 21,15	R\$ 22,95	R\$ 21,15	R\$ 21,15	
	Caminhão com reboque, caminhão-trator com semirreboque e ônibus	3	Dupla	R\$ 27,90	R\$ 36,60	R\$ 35,40	R\$ 33,90	R\$ 42,30	R\$ 42,30	R\$ 45,90	R\$ 42,30	R\$ 42,30	
	Automóvel e caminhonete com reboque	4	Simple	R\$ 18,60	R\$ 24,40	R\$ 23,60	R\$ 22,60	R\$ 28,20	R\$ 28,20	R\$ 30,60	R\$ 28,20	R\$ 28,20	
	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semirreboque	4	Dupla	R\$ 37,20	R\$ 48,80	R\$ 47,20	R\$ 45,20	R\$ 56,40	R\$ 56,40	R\$ 61,20	R\$ 56,40	R\$ 56,40	
	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semirreboque	5	Dupla	R\$ 46,50	R\$ 61,00	R\$ 59,00	R\$ 56,50	R\$ 70,50	R\$ 70,50	R\$ 76,50	R\$ 70,50	R\$ 70,50	
	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semirreboque	6	Dupla	R\$ 55,80	R\$ 73,20	R\$ 70,80	R\$ 67,80	R\$ 84,60	R\$ 84,60	R\$ 91,80	R\$ 84,60	R\$ 84,60	
	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semirreboque	7	Dupla	R\$ 65,10	R\$ 85,40	R\$ 82,60	R\$ 79,10	R\$ 98,70	R\$ 98,70	R\$ 107,10	R\$ 98,70	R\$ 98,70	
	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semirreboque	8	Dupla	R\$ 74,40	R\$ 97,60	R\$ 94,40	R\$ 90,40	R\$ 112,80	R\$ 112,80	R\$ 122,40	R\$ 112,80	R\$ 112,80	

Fonte: Ecovias Araguaia, 2025

A tarifa de pedágio é o valor cobrado dos usuários de rodovias concedidas à iniciativa privada ou administradas pelo governo, para circulação nesses trechos. É chamada de preço público porque, legalmente, trata-se de um serviço público prestado mediante pagamento, com receita destinada a cobrir custos de operação, manutenção e investimentos na infraestrutura da rodovia.

Faz-se necessário explicar que a tarifa de pedágio se difere de imposto, visto que o imposto é um tributo obrigatório cobrado pelo Estado sobre renda, consumo, propriedade ou

transações, sem uma contraprestação direta ao contribuinte, cujo todos que se enquadrem devem pagar. Já a tarifa é cobrada pelo uso da rodovia, se não usar, não paga, com contraprestação direta: acesso e manutenção da via.

Segundo a Revista Ecovias do Araguaia (2025), em 2024 a Ecovias investiu mais de R\$ 150 milhões nas obras de duplicação de Gurupi e Aliança do Tocantins, alcançando um total de 12,85 km de rodovias duplicadas, 14,2 km de vias marginais, uma ponte, quatro viadutos, uma passarela e outras melhorias, os investimentos geraram 1.300 empregos diretos e indiretos. Até o final do contrato está prevista a duplicação de 173,98 km de Rodovias no Tocantins. Para 2025 estão previstas obras de duplicação em Talismã, Alvorada e Figueirópolis, no Tocantins, totalizando 7 km nessa etapa.

Além disso, a concessionária disponibilizou um Ponto de Parada e Descanso de caminhoneiros (PPD) na cidade de Talismã (TO). Os espaços servem à categoria profissional diariamente, 24 horas, onde é permitido o tempo de permanência de até 12 horas contínuas. O PPD de Talismã possui 81 vagas para estacionamento para caminhões, onde se encontram comodidades como wi-fi, chuveiros, local para lavagem de roupas e para realização de refeições, o que garante o bem-estar dos motoristas e estão diretamente ligadas à melhoria da segurança viária. Os PPDs auxiliam no cumprimento da legislação sobre jornada e tempo de direção dos caminhoneiros, garantindo condições adequadas de segurança, higiene e conforto em locais de descanso (Revista Ecovias do Araguaia, ed. 15, p. 6) .

Segundo a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, em 2024 a concessionária Ecovias Araguaia repassou R\$ 25.340.452,28 em Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os 28 municípios que compõem o Sistema Anápolis-Aliança do Tocantins. O valor foi gerado com base nas tarifas de pedágio, distribuído proporcionalmente de acordo com a extensão da rodovia em cada município, conforme estipulado no Contrato de Concessão supervisionado pela ANTT.

O aumento das concessões e conseqüentemente das praças de pedágio se torna, portanto, um ótimo negócio para quase todos os agentes desse processo. Para o estado há uma redução significativa com as despesas empregadas com infraestrutura de transportes, além de um retorno financeiro via ônus fixo, este estipulado em contrato como 3% da arrecadação bruta proveniente dos pedágios. As concessionárias aumentam suas receitas através da implantação dos pedágios e assim garantem seu lucro a longo prazo. Os municípios limítrofes recebem o repasse na forma de ISSQN e com o aumento da arrecadação, proporcionalmente receberão aumento de repasse. O único insatisfeito é o usuário das rodovias que paga os pedágios. (Gallo e Bastiani, 2017).

Gallo (2019) sugere que a lógica da concessão de rodovias não perde força, pelo contrário, ela se reinventa e amplia sua atuação frente ao Estado. Com a situação econômica brasileira em baixa, num espírito de crise generalizada dos setores e principalmente do Estado, no qual o discurso se volta completamente ao enxugamento da máquina pública, as concessões, parcerias público-privadas ou as privatizações, ganham espaço entre a classe política.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a concessão Araguaia-Tocantins trouxe melhoria na infraestrutura das cidades impactadas pela concessão rodoviária e aumento na receita municipal, proveniente do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) devido pela empresa administradora da rodovia concessionada. Para municípios pequenos, essa receita se torna uma relevante fonte de recursos.

Segundo o estudo da CNT 2024 intitulado Parcerias: A Provisão de Infraestrutura de Transporte pela Iniciativa Privada – Rodovias, “as concessões têm um impacto positivo na qualidade da infraestrutura rodoviária, que, conforme indicado em edições anteriores da Pesquisa CNT de Rodovias, é superior à dos trechos sob administração pública. Além disso, destaca-se que as concessões proporcionam rodovias mais seguras”.

#### **4.4 Análise e interpretação do questionário da pesquisa**

O presente trabalho pretendia realizar entrevistas com os responsáveis das principais entidades e gestores envolvidos na cobrança/pagamento da contribuição ao Fundo Estadual de Transporte, todavia, optou-se no decorrer da execução da pesquisa, a realização de um questionário com onze perguntas estruturadas (abertas, múltiplas escolhas e escala de avaliação). Tal decisão de mudança se deu em razão da dificuldade em conseguir agendar entrevistas com os responsáveis, haja vista a reduzida disponibilidade de tempo desses representantes.

A finalidade do questionário é entender a importância e a efetividade do Fundo Estadual de Transporte para os referidos gestores e verificar se há uma solução para o impasse entre governo e produtores.

O questionário foi enviado ao Secretário de Estado da Fazenda do Estado do Tocantins, o senhor Donizeth Aparecido Silva, ao Presidente Executivo da Agência de Transporte, Obras e Infraestrutura, à Presidente da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Tocantins - Aprosoja, a senhora Caroline Cristiane Schneider Barcellos e à Chefe da Assessoria de Gestão dos Fundos da Secretaria da Fazenda (que também ocupa o cargo de Secretária-

Executiva do Conselho de Administração do FET), a senhora Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo, só o Presidente Executivo da Ageto não respondeu.

Segue abaixo as perguntas elaboradas para o questionário e a síntese das respostas obtidas:

1. Qual o seu cargo/função?

*Donizeth Aparecido Silva - Secretário de Estado da Fazenda do Estado do Tocantins;  
Caroline Cristiane Schneider Barcellos - Presidente da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Tocantins - Aprosoja;  
Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo - Assessoria de Gestão dos Fundos da Secretaria da Fazenda e Secretária-Executiva do Conselho de Administração do FET.*

2. Há quanto tempo atua na gestão dos recursos do FET?

*R: Todos atuam em suas áreas há mais de um ano, a maioria atua entre 1 e 3 anos no cargo.*

3. Na sua visão, qual é a importância do FET para o Governo do Estado? *(resposta aberta)*

*R: Na visão dos participantes ligados ao governo do Estado a importância do Fundo está atrelada à sua finalidade: contribuir financeiramente para a melhoria da malha viária, no entanto, para a representante da Aprosoja, apenas mais um meio do Estado arrecadar recursos financeiros, e segundo a mesma, por meio inconstitucional.*

4. O FET contribui de forma significativa para a execução de obras de melhoria rodoviária?

- Sim, de forma decisiva
- Sim, mas ainda insuficiente
- Não vejo impacto relevante
- Não sei responder

*R: Para os entrevistados, o FET contribui para a execução de obras de melhoria, porém, de forma insuficiente.*

5. Em sua avaliação, as rodovias estaduais melhoraram após a implantação do FET? Escala de 1 a 5 (1 = não melhoraram, 5 = melhoraram muito)

*R: Sobre a melhoria das rodovias estaduais após a implantação do FET houve divergências de opinião entre todos os participantes. Partindo da Escala Likert de 1-5, para a Presidente da Aprosoja a avaliação é 1, para a Chefe da Assessoria de Gestão de Fundos a avaliação é 3, para o Secretário da Fazenda a nota é 4.*

6. Qual é o impacto financeiro do FET para os produtores? *(resposta aberta)*

*R: Quanto ao impacto econômico para os produtores em relação ao FET, a senhora Caroline defende que o impacto é alto mediante a escassez do período, já os representantes do governo alegam que os benefícios recebidos pela contribuição superam os recursos financeiros aplicados;*

7. Quais os impactos financeiros de rodovias mal conservadas no transporte da produção tocaninense? *(resposta aberta)*

*R: Para todos os participantes está claro que as rodovias mal conservadas têm um grande impacto na produção tocaninense, como a demora na entrega da produção, aumento na despesa com manutenção dos veículos, dificuldade de escoamento da produção e encarecimento do frete.*

8. Como você avalia o impacto do tráfego de caminhões sobre as rodovias estaduais?

- Muito alto  
 Alto  
 Moderado  
 Baixo

*R: Os participantes comungam da mesma opinião em relação ao impacto do tráfego de caminhões sobre as rodovias estaduais como sendo de alto impacto.*

9. Você tem conhecimento de quanto o Governo do Estado investe em rodovias anualmente?

- Sim  
 Não

*R: Sobre o total de recursos financeiros investidos em rodovias anualmente por parte do Governo do Estado, os representantes da Sefaz e da Aprosoja não souberam responder.*

10. Você tem conhecimento das fontes de recursos utilizadas na implantação e melhoria das rodovias estaduais?

( ) Sim

( ) Não

*R: Sobre a fonte de recursos mais utilizada na melhoria viária, os membros da Sefaz responderam se tratar de recursos do Tesouro Estadual, a membro da Aprosoja não soube responder.*

11. Você acredita que exista outra solução para suprir as necessidades financeiras relacionadas às obras de infraestrutura rodoviária? Se sim, qual? *(resposta aberta)*

*R: Foi perguntado se existiria outra solução para suprir as necessidades financeiras relacionadas às obras de infraestrutura rodoviária, cada participante trouxe sua sugestão. Para o Secretário da Fazenda uma das soluções seria a concessão através de Parcerias Público-Privadas, para a Presidente da Aprosoja, a sugestão é a aplicação dos recursos do IPVA, para a Chefe da Assessoria de Gestão dos Fundos, a solução não é única, mas a soma de várias alternativas.*

12. Qual a sua opinião sobre as concessões de rodovias, como no caso da BR-153? *(resposta aberta)*

*R: Quanto a opinião dos participantes sobre as concessões de rodovias, todos concordam que é uma excelente opção para melhoria rodoviária.*

13. Deixe sugestões que possam beneficiar tanto o Governo do Estado quanto os produtores. *(resposta aberta)*

*R: Por fim, foi solicitado aos participantes que sugerissem soluções que atendesse tanto ao Governo quanto aos produtores, a sugestão unânime foi de concessão através de PPP, sendo que, para os membros da Sefaz o pagamento seja diferenciado para os produtores, além disso, a Presidente da Aprosoja também sugeriu aplicação de recursos de infraestrutura;*

Os formulários de respostas foram anexados ao presente trabalho, conforme anexo 2.

Ressalta-se novamente que o afastamento do então Governador do Estado do Tocantins (em 03/09/2025), por medida judicial, e juntamente com ele a exoneração dos Secretários de

Estado, inviabilizou a cobrança das respostas ao questionário do Presidente Executivo da Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura.

## 5 CONCLUSÃO

A análise dos Relatórios de Gestão da Agência de Transportes e Obras (AGETO), referentes aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, permitiu avaliar o impacto orçamentário do Fundo Estadual de Transporte (FET) na execução das políticas públicas voltadas à infraestrutura rodoviária do Estado do Tocantins. Observou-se que o Fundo, embora regularmente instituído e operacionalizado, apresenta baixa representatividade no conjunto do orçamento público destinado ao setor, configurando-se mais como fonte complementar ou de contrapartida do que como um mecanismo efetivo de financiamento de obras e serviços rodoviários.

Os indicadores do Plano Plurianual (PPA) — “Quilômetros de Rodovias Conservadas” e “Quilômetros de Rodovias Pavimentadas” — evidenciam resultados contrastantes. As metas de conservação da malha viária foram superadas em todos os exercícios analisados, atingindo percentuais superiores a 100% de execução. Em contrapartida, as metas de pavimentação apresentaram desempenho insatisfatório, com execução física inferior a 50% das metas planejadas, mesmo com aumento progressivo do montante financeiro empenhado.

Um ponto que merece destaque é que, apesar dos recursos serem do Fundo, as metas físicas alcançadas são registradas na ação orçamentária Conservação e Manutenção da Malha Viária, da Agência, misturando-se com os demais recursos aplicados na ação, o que prejudica a análise de quanto os recursos do FET são responsáveis pela melhoria das rodovias estaduais.

Segundo análise dos resultados do PPA apresentado, a referida ação orçamentária Conservação e Manutenção da Malha Viária superou as metas físicas estipuladas nos anos de 2022 a 2024, mesmo que com a diminuição de aplicação de recursos nessa ação ao longo do período que foi analisado.

Constatou-se que os recursos do FET representaram entre 3% e 9% do total de recursos aplicados pela AGETO nas ações de conservação e pavimentação, o que demonstra baixa capacidade de indução orçamentária. Além disso, por serem descentralizados via Termos de Execução Descentralizada (TED) e incorporados a outras ações orçamentárias, não há mensuração direta da execução física específica do Fundo, o que limita (mas não impede) a avaliação de sua efetividade.

Em termos globais, o investimento em infraestrutura rodoviária cresceu de R\$ 666.771.110,69 em 2022 para R\$ 778.753.529,87 em 2024, porém ainda representa apenas 42,95% do valor estimado como necessário para atender adequadamente às condições da malha viária estadual, conforme estudo técnico da própria AGETO. Assim, mesmo com a ampliação dos investimentos, as necessidades de conservação e recuperação das rodovias permanecem superiores à capacidade financeira disponível.

Outro ponto a se destacar é o montante de recursos de operações de créditos investidos nas ações de infraestrutura rodoviária, R\$ 532.261.592,61, que representam 90,27% do total da receita de empréstimos do Estado. Ou seja, quase todo recurso de empréstimos tomados pelo Estado é para investimento na melhoria da malha viária.

A estrutura fiscal do Estado reforça o cenário de restrição financeira. O orçamento estadual de 2024 apresentou receita total de R\$ 17,6 bilhões e déficit orçamentário de R\$ 80,6 milhões, ou seja, a receita arrecadada do exercício não foi suficiente para cobrir todas as despesas. Outro ponto evidenciado é a dependência de transferências correntes da União (46%) e a reduzida participação das receitas próprias. Nesse contexto, o FET surge como um instrumento de arrecadação específico, porém, de baixo impacto prático, incapaz de alterar significativamente o quadro estrutural da infraestrutura de transporte.

Fatores externos, como a Lei Kandir e o modelo de produção agroexportador do Estado, também contribuem para a baixa arrecadação tributária do setor de transporte e logística, agravando as limitações de financiamento.

Para além disso, o transporte de cargas com peso acima do limite permitido contribui para o desgaste das rodovias estaduais. Ademais, a má conservação das rodovias eleva os custos operacionais do transporte em até 32,5%, aumenta o consumo de combustível, o número de acidentes e os custos sociais, comprometendo a competitividade econômica regional.

A análise do custo do transporte de cargas agrícolas nas rodovias estaduais ficou prejudicado no presente estudo, tendo em vista que a resposta obtida da Ageto foi parcial e insuficiente para fins de análise. A ausência de dados consolidados de investimento nas rodovias com maior e menor tráfego de cargas agrícolas nas rodovias estaduais, limita a capacidade de avaliação do custo do transporte rodoviário para o Governo do Estado.

A concessão da BR-153 (Ecovias Araguaia) evidencia um modelo alternativo de investimento, com resultados positivos em geração de empregos e aumento de receitas municipais via ISSQN, mas com custos transferidos ao usuário por meio da cobrança de pedágios.

Dessa forma, conclui-se que o Fundo Estadual de Transporte apresenta efetividade limitada, dada sua baixa participação orçamentária, ausência de mensuração física própria e impacto restrito na melhoria das condições da malha viária. A análise evidencia a necessidade de revisão dos mecanismos de alocação e controle dos recursos do FET, de modo garantir maior transparência e eficiência na execução das políticas públicas de transporte.

Fica evidenciado também no presente trabalho que a fiscalização das cargas é um importante instrumento de manutenção da malha viária, veículos com cargas acima do permitido são grandes fatores de destruição da malha viária.

O estudo também apresentou um questionário com onze perguntas (abertas e fechadas) encaminhado à gestores estratégicos ligados ao Fundo Estadual de Transporte: Secretário de Estado da Fazenda, Presidente Executivo da Ageto (não respondeu), Presidente da Aprosoja e para a Chefe da Assessoria de Gestão dos Fundos da Sefaz.

Diante das respostas obtidas através do questionário, observa-se divergência de opinião entre os gestores quanto à legitimidade do FET. Enquanto parte reconhece sua relevância financeira, outra aponta questionamentos jurídicos e de justiça fiscal, no entanto, cabe esclarecer que não há inconstitucionalidade na arrecadação do FET porque a contribuição deixou de ser obrigatória, retirando o aspecto de imposto, conforme lei nº 4.303/2023, que alterou a lei de criação do Fundo.

Os participantes concordam que a contribuição do FET às obras de melhoria viária não é suficiente, corroborando com a pesquisa que demonstra a baixa efetividade do Fundo na execução da sua finalidade. Isso se dá em razão do alto custo de manutenção das rodovias, cujo montante no ano de 2022 apresentado pela Ageto era estimado em R\$ 1.812.751.695,69, e a baixa representação do montante investido pelo FET em melhoria rodoviária (R\$ 120.674.877,37 de 2022 a 2024).

Se por um lado os recursos do Fundo não são suficientes para cumprir sua finalidade a contento, pode se afirmar que para o Estado essa receita representa uma fonte de recursos extremamente importante, haja vista o cenário orçamentário estadual.

Outros pontos a se observar às respostas ao questionário é que:

- a) Há consenso de que a má conservação das rodovias eleva custos e prejudica o setor produtivo, reforçando a importância da destinação dos recursos do FET;
- b) A ausência de clareza sobre os valores e fontes recursos financeiros aplicados na melhoria viária do Estado reforça a necessidade de maior comunicação institucional e transparência fiscal por parte do Estado; e

- c) Os gestores convergem na visão de que o financiamento compartilhado (público e privado) é um caminho promissor diante da limitação orçamentária do Estado.

A pesquisa apresentou limitações devido ao afastamento do Governador do Estado por medida judicial, da exoneração dos Secretários de Estado, bem como a exoneração de alguns técnicos, como no caso da AGETO.

Com relação à contribuição dessa pesquisa, ela também deixa como sugestões para a gestão pública, as seguintes recomendações:

- a) Ampliar a transparência sobre arrecadação e aplicação dos recursos do FET;
- b) Considerar modelos de PPP e de concessões de rodovias estaduais, com cobrança justa e retorno direto em infraestrutura, sob as rodovias com maior circulação de veículos;
- c) Rever a comunicação institucional sobre a finalidade e a aplicação dos recursos em infraestrutura rodoviária;
- d) Aumentar a fiscalização do peso das cargas transportadas nas rodovias estaduais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Senado Federal, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em: 6 out. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o código de contabilidade da união. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1922.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1986.

\_\_\_\_\_. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 out. 1966. Art. 16.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.365/Tocantins, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 2024.

\_\_\_\_\_. *Infraestrutura de transportes no Brasil: os caminhos do crescimento*. Brasília: Ministério dos Transportes, 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/infraestrutura-de-transportes-no-brasil-os-caminhos-do-crescimento>>. Acesso em: 23 set. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Nota Técnica SEI nº 6070/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT**: Análise complementar da 2ª Revisão Ordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio da Concessionária Ecovias do Araguaia S.A. Brasília, 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/ecovias-araguaia/revisao-e-reajuste-da-tarifa-de-pedagio/2024/sei\\_25129631\\_nota\\_tecnica\\_\\_antt\\_6070.pdf](https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/ecovias-araguaia/revisao-e-reajuste-da-tarifa-de-pedagio/2024/sei_25129631_nota_tecnica__antt_6070.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2025.

ANTT. **Ecovias do Araguaia celebra 3º aniversário com grandes resultados em infraestrutura, segurança e desenvolvimento regional**. ANTT, Brasília, 08 out. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/ecovias-do-araguaia->

celebra-30-aniversario-com-grandes-resultados-em-infraestrutura-seguranca-e-desenvolvimento-regional>. Acesso em: 30 set. 2025.

ALBANO, João Fortini. **Efeitos dos excessos de carga sobre a durabilidade de pavimentos**. 2005. 211 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4498/000457228.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2025.

ALMEIDA, M. C.; SOUZA, L. F. **A gestão de recursos públicos: políticas de desenvolvimento e contrapartidas**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, p. 45-62, 2013.

AJARA, César et al. O estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 5-48, 1991.

ANDRUSKI GUIMARÃES, Inácio; DE FREITAS, Sonia Maria. O papel do investimento em infraestrutura e sua relação com o desenvolvimento econômico do Brasil (1940–2018). *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n. julho, 2019.

AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque et al. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, p. 745-764, 2013.

BANISTER, David., BERECHMAN, Joseph. **Transport investment and economic development**. Routledge, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2004.

BARRETO, Roberto Carlos Pessanha; RIBEIRO, Antonio José Marinho. **Logística no Brasil: uma análise do panorama dos modais rodoviários e ferroviários no cenário nacional demonstrando as vantagens e desvantagens das referidas modalidades**. *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, v. 5, n. 3, p. 145-176, maio/jun. 2020.

BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi; CAIXETA FILHO, José Vicente. Impactos econômicos e ambientais decorrentes do estado de conservação das rodovias brasileiras: um estudo de caso. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 46, p. 703-738, 2008.

BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9088>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BORGES, Rodrigo César Neiva. **Fiscalização de excesso de peso em rodovias**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2012. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bitstreams/946ab0ac-e452-4c1a-8552-dc776ce99041/download>>. Acesso em: 23 set. 2025.

CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. **Tocantins: o movimento separatista do Norte de Goiás: 1821-1988**. Anita Garibaldi, 1999.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **12º Levantamento – Safra de Grãos 2024/25**. Brasília, DF: Conab, 11 set. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/conab/pt-br/atuacao/informacoes-agropecuarias/safra/safra-de-graos/boletim-da-safra-de-graos/12o-levantamento-safra-2024-25/12o-levantamento-safra-2024-25>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Plano CNT de transporte e logística 2018**. Brasília: CNT, 2018, 639p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (CNT). Revista CNT. Brasília, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias 2023 no Brasil**. Brasília: CNT, 2023, 33p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Pesquisa CNT de Rodovias 2024**. Brasília: CNT; SEST SENAT; ITL, 2024.

CORRÊA, Alexandre Reche. **Inovações no setor público: lições de uma autarquia da infraestrutura de transportes**. 2020. Tese de Doutorado.

COSTA, Everton Lima et al. Logística e agricultura: o papel dos investimentos em infraestrutura para o avanço da produção de soja no cerrado. **Revista Brasileira de Transportes**, v. 2, n. 2, p. 208-247, 2022.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins. Fundos Federais: abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas. **Textos para discussão. Brasília**, n. 27, 2017.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. Fundos Federais: um diagnóstico. **Secretaria de Orçamento Federal**. Brasília, 2011.

CRESWEL, John W.; ROCHA, Luciana de Oliveira. Projeto de pesquisa: métodos quantitativos, qualitativos e mistos. **Tradução: Luciana de Oliveira Rocha. Porto Alegre: Artmed**, 2007.

DE OLIVEIRA, Nilton Marques. Transição do Norte de Goiás ao território do Estado do Tocantins. **Revista Tocantinense de Geografia**, v. 7, n. 12, p. 53-82, 2018.

DE OLIVEIRA, Nilton Marques. Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins. **Ed. EDUFT**, Palmas-TO, 2019.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de direito financeiro. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte. **Evolução da Extensão da Malha Rodoviária Federal**. DNIT, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao/Evoluodaextensodamalha.pdf/view>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ECOVIAS DO ARAGUAIA. **Ecovias do Araguaia repassa R\$ 25 milhões em ISSQN aos municípios lindeiros**. 17 nov. 2023. Disponível em:

<<https://www.ecoviasaraguaia.com.br/noticias/releases/ecovias-do-araguaia-repasse-de-issqn-attinge-quase-r-25-milhoes-em-um-ano-225465>>. Acesso em: 23 set. 2025.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES – GEIPOT. **Caminhos do Brasil**. Brasília: GEIPOT, 2001.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Anais do 2º Congresso Paulista de Estradas de Rodagem**. São Paulo: Tipografia Piratininga, 1920.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Anais do 3º Congresso Paulista de Estradas de Rodagem**. São Paulo: Seção de Obras do Estado de São Paulo, 1924

FARO, Clovis de. SILVA, Salomão L. Quadros da. A década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

FEITOSA, Cid Olival. **Do antigo norte de Goiás ao estado do Tocantins= elementos de uma economia em formação**. 2011. Tese de Doutorado. [sn].

FERREIRA-NETO, Francisco. **150 anos de transportes no Brasil 1822/1972**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1974

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de saúde pública**, v. 24, p. 17-27, 2008.

FUNDO ESPECIAL *In*: Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/fundo\\_especial](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/fundo_especial). Acesso em: 8 ago. 2023.

GALLO, Fabricio. **Concessões de rodovias, orçamento municipal e usos do território: os pequenos municípios paulistas e a dependência dos repasses de ISSQN**. 2019. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/335318679\\_Concessoes\\_de\\_rodovias\\_orcamento\\_municipal\\_e\\_usos\\_do\\_territorio\\_os\\_pequenos\\_municipios\\_paulistas\\_e\\_a\\_dependencia\\_dos\\_repasses\\_de\\_ISSQN](https://www.researchgate.net/publication/335318679_Concessoes_de_rodovias_orcamento_municipal_e_usos_do_territorio_os_pequenos_municipios_paulistas_e_a_dependencia_dos_repasses_de_ISSQN)>. Acesso em: 23 set. 2025.

GALLO, F.; BASTIANI, P. A. **Concessões de rodovias em São Paulo e a relevância dos repasses de ISSQN dos pedágios na composição dos orçamentos municipais**. Boletim Campineiro de Geografia, v. 7, n. 2, p. 249-272, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.54446/bcg.v7i2.314>>.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Editora Atlas SA, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, Vergniaud Calazans. **Automóvel no Brasil: 1893-1966**. São Paulo: Edimóvel, 1966.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Balanco Geral do exercício de 2022**. SEFAZ, 2023. Disponível em: <https://www.to.gov.br/sefaz/balanco-geral-do-exercicio-de-2022/57f5nude82ja>. Acesso em: 8 ago. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Balanco Geral do exercício de 2024**. SEFAZ, 2025. Disponível em: <https://www.to.gov.br/sefaz/balanco-geral-do-exercicio-de-2022/57f5nude82ja>. Acesso em: 23 set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Prestação de contas do Governo do Estado: relatórios de gestão**. Controladoria-Geral do Estado do Tocantins, 2010–2024. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cge/prestacao-de-contas/7ick119o9qd1>. Acesso em: 23 set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins. **Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins**. Palmas: SEFAZ/GEFINS, outubro, 2019. 71p.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Agência Tocantinense de Transporte e Obras. **Plano de Logística de Transportes de Cargas do Estado do Tocantins – PELT TO**. Palmas: AGETO, Tocantins, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Agência Tocantinense de Transporte e Obras. **Avaliação Visual do Pavimento: Estado do Tocantins**. Palmas: AGETO, Tocantins, 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. **Tocantins em Números - Demografia**. Palmas: SEPLAN/GEFINS, agosto, 2021. 14p.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. **Produto Interno Bruto do Tocantins – Ano 2020 - Tabela de Resultados 2010 a 2020**. Palmas: SEPLAN/GECORE, novembro, 2022. 18p.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins. **Estado do Tocantins – Dados Preliminares do Censo 2022 Tocantins**. Palmas: SEPLAN/GEFINS, março, 2023. 17p.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Secretariado Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins – **Produto Interno Bruto do Tocantins – Ano 2021 - Tabela de Resultados 2010 a 2022**. Palmas: SEPLAN/GECORE, novembro/2024. 16p.

GUIMARÃE, Inácio Andruski; DE FREITAS, Sônia Maria. O papel do investimento em infraestrutura e sua relação com o desenvolvimento econômico do Brasil (1940–2018). **Observatório de la economia latinoamericana**, n. 7, p. 16, 2019.

HUERTAS, Daniel Monteiro. Quando governar é abrir estradas: o processo de construção histórica do rodoviarismo em São Paulo. **História (São Paulo)**, v. 41, 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rendimento domiciliar per capita 2022 para Brasil e Unidades da Federação**. IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de->

[noticias/releases/36320-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2022-para-brasil-e-unidades-da-federacao](https://noticias/releases/36320-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2022-para-brasil-e-unidades-da-federacao). Acesso em: 8 ago. 2023.

LAKSHMANAN, T. R. The wider economic benefits of transportation. **ITF Round Tables**, p. 51-68, 2008

LEISTER, Adalberto. A circulação rodoviária no Estado de São Paulo. 1980. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

LOPES, Marcio Augusto Falcão. O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo governo Vargas (1951-54). **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, São Paulo, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.263, de 27 de março de 2000**. Cria o Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB, estabelece condições para o diferimento do ICMS em operações internas com os produtos agropecuários que elenca, fixa obrigações para os contribuintes substitutos nas operações com combustíveis e dá outras providências. Mato Grosso, 2000.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Panorama Transporte 2023**. Brasília, novembro, 2023. 8p.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes como instrumento estatal de promoção do desenvolvimento econômico e social**. 2018. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/537cb726-0e23-4068-a7cb-552fc5247e3f>. Acesso em 20 nov. 2023.

OLIVEIRA, R. **O movimento separatista do Tocantins e a Conorte (1981-1988)**. 1998. 161f. 1998. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), UNICAMP, Campinas.

PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves; LESSA, Simone Narciso. O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil. **Caminhos de Geografia**, v. 12, n. 40, p. 26-45, 2011.

QUEIROZ, Sarah Lima; FERNANDES, Elaine Aparecida. A infraestrutura de transporte rodoviário e o crescimento econômico brasileiro. **Revista Estudo & Debate**, v. 25, n. 2, 2018.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Curso de direito financeiro. **São Paulo: Saraiva**, 2012.

REIS, Heraldo da Costa. **Contabilidade e Gestão Governamental: Estudos especiais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2004.

RÉUS, Thaís Ferrari; SILVA JÚNIOR, Carlos Alberto Prado; FONTENELE, Heliana Barbosa. **Análise empírico-mecanista do efeito do excesso de carga em veículos comerciais**. Revista Eletrônica de Engenharia Civil, v. 9, n. 2, 2014.

RÉUS, Thaís Ferrari; SILVA JÚNIOR, Carlos Alberto Prado; FONTENELE, Heliana Barbosa. **Efeito do excesso de peso dos veículos comerciais de carga a partir de uma análise empírico-mecanística**. Revista CIATEC, v. 8, n. 2, p. 50-61, 2016. Disponível em: <<https://seer.upf.br/index.php/ciatec/article/view/5031/3975/21218>>. Acesso em: 30 set. 2025.

SALOMÃO, Pedro Emílio Amador et al. A importância dos serviços de conservação em rodovias pavimentadas. **Research, Society and Development**, v. 8, n. 8, p. 32, 2019.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. Metodologia de pesquisa. **Porto Alegre: Penso**, 2013.

SANCHES, O. M. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 4, p. 627 a 670, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6456>. Acesso em: 11 jul. 2023.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Vinícius Claussen. **Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 40, p. 251-280, jan./jun. 2013.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria Laura. Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: **Record**, 2003.

SOUSA, Rennaly Patricio; SILVA FILHO, Edison Benedito da. Avaliação econômica de experiências nacionais e internacionais de subsídios cruzados no setor de transportes terrestres. **Repositório do Conhecimento do IPEA**, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11082>.

TOCANTINS. **Lei nº 3.617, de 18 de dezembro de 2019**. Institui o Fundo Estadual de Transporte - FET, e adota outras providências. Tocantins, 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.796, de 13 de julho de 2021**. Altera a Lei 3.617, de 18 de dezembro de 2019, e adota outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.029, de 13 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.617, de 18 de dezembro de 2019, que institui o Fundo Estadual de Transporte - FET, e adota outra providência.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.303, de 21 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 3.617, de 18 de dezembro de 2019, que institui o Fundo Estadual de Transporte - FET, e adota outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.280/2023**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.725, de 11 de janeiro de 2024.** Regulamenta a Lei no 3.617, de 18 de dezembro de 2019, que institui o Fundo Estadual de Transporte – FET e adota outras providências

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.832, de 21 de agosto de 2024**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.014, de 30 de setembro de 2025**

TOCANTINS. **Tribunal de Contas do Estado.** *Portal e-Contas: consulta de processos e decisões.* Palmas: TCE-TO, [s.d.]. Disponível em: [https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=193](https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=193). Acesso em: 10 mar. 2026.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.* São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário.* 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Apostila de sistema de transporte.** Paraná, 2013. Disponível em: <<http://www.dtt.ufpr.br/Sistemas/Arquivos/apostila-sistemas-2013.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* **Porto Alegre: Bookman**, 2001.

## **APÊNDICE A - NOTA TÉCNICA**

### **O FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE DO TOCANTINS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA DE RODOVIAS.**

O documento é resultado da Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Autora: Patrícia Regiane Machado Nepomuceno

Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva

## **APRESENTAÇÃO**

A presente nota técnica foi elaborada com o objetivo de apresentar os resultados obtidos na dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

O documento visa demonstrar, de forma sintética e técnica, a efetividade do Fundo Estadual de Transporte do Tocantins no financiamento e na implementação das políticas públicas de infraestrutura rodoviária, à luz dos dados orçamentários, institucionais e das percepções dos principais atores envolvidos.

A pesquisa foi conduzida pela aluna do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins - UFT, Patrícia Regiane Machado Nepomuceno, sob a orientação do Professor Dr.º Alex Pizzio Silva.

## **1. INTRODUÇÃO**

O Tocantins apresenta forte dependência de transferências constitucionais da União e, simultaneamente, um expressivo déficit em sua malha rodoviária, elemento essencial para o desenvolvimento econômico, especialmente em um estado com forte vocação agropecuária.

Nesse contexto, o FET foi instituído como alternativa de financiamento específico para obras de transporte.

Criado pela Lei nº 3.617/2019 e posteriormente alterado pelas Leis nº 4.029/2022 e nº 4.303/2023, o Fundo Estadual de Transporte tem como finalidade prover recursos financeiros para o planejamento, execução e manutenção da infraestrutura de transporte no Tocantins.

Entretanto, a elevação do percentual de contribuição ao Fundo e sua natureza jurídica suscitaram controvérsias, especialmente por parte do setor produtivo, culminando em questionamentos judiciais sobre o caráter tributário da cobrança e sua constitucionalidade. Paralelamente, surgem dúvidas quanto à real capacidade do FET em promover melhorias estruturais significativas na malha rodoviária estadual.

## **2. METODOLOGIA**

Para elaborar esta nota técnica, foram utilizados os dados e análise da dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

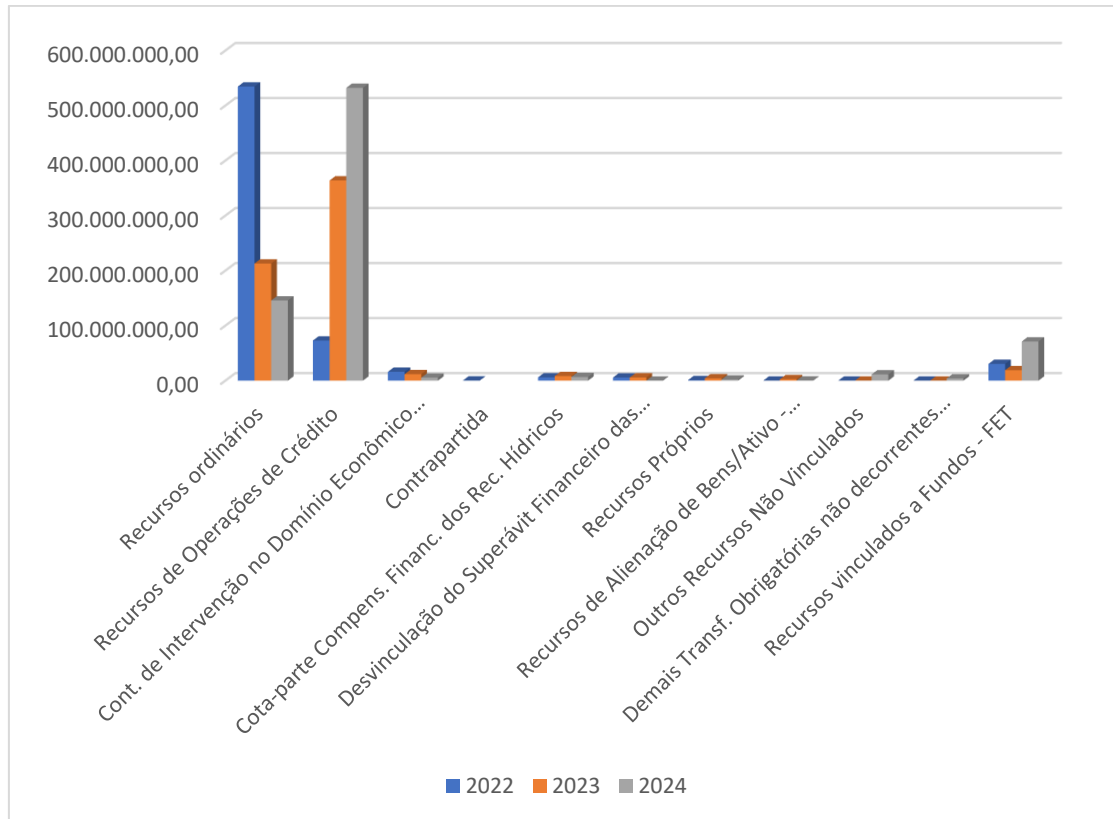
A pesquisa adotou abordagem qualitativa, com estudo de caso, utilizando análise documental, bibliográfica, dados orçamentários e questionários aplicados a gestores públicos e representantes do setor produtivo.

## **3. ANÁLISE E PRINCIPAIS RESULTADOS**

### **3.1 Participação Orçamentária**

Os dados analisados indicam que os recursos do FET representaram entre 3% e 9% do total investido pelo Governo do Estado em infraestrutura rodoviária no período analisado (2022 a 2024). Ou seja, os recursos do Fundo têm uma baixa representatividade em relação ao montante gastos com melhorias e obras de infraestrutura rodoviária no Tocantins com recursos estaduais. Embora o Fundo contribua para manutenção e execução de obras específicas, seu volume financeiro mostra-se insuficiente para alterar estruturalmente o padrão histórico de subinvestimento na malha rodoviária estadual.

Gráfico 1 – Recursos aplicados em infraestrutura rodoviária pelo Governo Estadual



Fonte: TCE - Prestação de contas anual (2022, 2023 e 2024) - Anexo 11 da Lei 4.320/64.

### 3.2 Custo de Rodovias mal conservadas

A literatura aponta que o sistema de transporte brasileiro apresenta forte dependência do modal rodoviário para a movimentação de pessoas e cargas, concentrando cerca de 60% da matriz de transporte nacional. Tal característica resulta em maior consumo de combustíveis fósseis, elevação das emissões de CO<sub>2</sub> e maior sensibilidade da economia nacional às condições de conservação da infraestrutura rodoviária.

Segundo a Confederação Nacional do Transporte (CNT), grande parte da malha rodoviária apresenta problemas de pavimentação, o que eleva significativamente os custos operacionais do transporte. Estima-se que pavimentos em condições inadequadas possam aumentar esses custos em até 91,5%, com média nacional de elevação de 32,5%

Além dos impactos econômicos, as deficiências na infraestrutura rodoviária contribuem para a ocorrência de acidentes. Entre 2016 e 2024 foram registrados 624.892 acidentes em rodovias federais, com média anual de 4.795 acidentes fatais e custo acumulado estimado em R\$ 125,56 bilhões. Entre os principais fatores associados estão defeitos no pavimento, ausência de acostamentos e sinalização inadequada.

Estudos empíricos demonstram que rodovias em melhores condições de conservação geram benefícios econômicos e ambientais relevantes. Resultados indicam economia média de 7,8% no consumo de combustível, redução de 18,7% nos custos de manutenção de veículos, diminuição de 2,8% no tempo de viagem e redução de aproximadamente 7% nas emissões de CO<sub>2</sub>. Em escala nacional, melhorias nas condições das rodovias poderiam representar economia de cerca de 1,7 bilhão de litros de combustível por ano.

Nesse contexto, a conservação rodoviária desempenha papel fundamental para garantir a funcionalidade, segurança e durabilidade da infraestrutura viária. A adoção de programas contínuos de manutenção é fundamental para evitar a evolução de patologias no pavimento, que podem levar à necessidade de reconstruções mais complexas e onerosas.

Outro fator relevante para a preservação da malha rodoviária é o controle do excesso de peso em veículos de carga. A sobrecarga acelera a deterioração do pavimento, reduz a vida útil das rodovias e aumenta os custos de manutenção pública. Estima-se que os danos causados por veículos sobrecarregados gerem custos anuais da ordem de R\$ 1,5 bilhão para o governo, além de elevar riscos de acidentes e custos operacionais para transportadores.

### **3.3 Concessão Araguaia-Tocantins**

As PPPs, reguladas pela Lei nº 11.079/2004, surgem como modelo híbrido, permitindo compartilhamento de riscos e captação de investimento privado. A concessão da BR-153 (Araguaia-Tocantins), pode ser utilizada como exemplo de alternativa com potencial transformador. O modelo de concessão permite investimentos expressivos e metas contratuais de desempenho. Contudo, sua replicabilidade em rodovias estaduais depende de viabilidade econômica e volume de tráfego.

A concessão Araguaia-Tocantins trouxe melhoria na infraestrutura das cidades impactadas pela concessão rodoviária e aumento na receita municipal, proveniente do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) devido pela empresa administradora da rodovia concessionada. Para municípios pequenos, essa receita se torna uma relevante fonte de recursos.

### **3.4 Percepção dos Atores Institucionais**

O questionário revela divergência de opinião entre os gestores quanto à legitimidade do FET. Os gestores públicos consideram o FET instrumento essencial diante da dependência fiscal do Estado, por outro lado, representantes do setor produtivo aponta questionamentos jurídicos e de justiça fiscal.

Os participantes concordam que a contribuição do FET às obras de melhoria viária não é suficiente, corroborando com a pesquisa que demonstra a baixa efetividade do Fundo na execução da sua finalidade. Isso se dá em razão do alto custo de manutenção das rodovias, cujo montante no ano de 2022 apresentado pela AGETO era estimado em R\$ 1.812.751.695,69, e a baixa representação do montante arrecadado pelo FET (R\$ 131.073.477,39 em 5 anos).

Os representantes convergem na visão de que o financiamento compartilhado (público e privado) é um caminho promissor diante da limitação orçamentária do Estado.

Um dado revelado é que os participantes desconhecem o total de recursos investidos anualmente pelo Governo do Estado em rodovias. A representante da Aprosoja também não soube responder sobre as fontes de recursos utilizadas na melhoria viária. Esses achados reforçam a necessidade de maior comunicação institucional e transparência por parte do Estado.

#### **4. CONCLUSÃO**

Do ponto de vista da gestão pública, o FET configura-se como um fundo especial com relevância para a composição orçamentária estadual. Contudo, a limitação de recursos compromete sua capacidade de gerar impactos estruturantes na malha rodoviária.

Observa-se que o Fundo não substitui a necessidade de políticas públicas mais amplas e integradas, capazes de articular recursos estaduais, federais e privados para enfrentar o elevado custo de implantação e manutenção da infraestrutura rodoviária.

Conclui-se que o Fundo Estadual de Transporte do Tocantins apresenta baixo impacto estrutural, embora seja relevante como fonte complementar de recursos para o orçamento estadual. Sua efetividade enquanto política pública de infraestrutura rodoviária é limitada, sobretudo diante da magnitude das demandas existentes no estado.

#### **5. RECOMENDAÇÕES**

Com base na análise dos resultados obtidos na dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins esta nota técnica descreve as seguintes recomendações à Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins:

- a) Ampliar a transparência sobre arrecadação e aplicação dos recursos do FET;
- b) Considerar modelos de PPP e de concessões de rodovias estaduais com maior circulação de veículos, com cobrança justa e retorno direto em infraestrutura;

- c) Rever a comunicação institucional sobre a finalidade e a aplicação dos recursos em infraestrutura rodoviária; e
- d) Aumentar a fiscalização do peso das cargas transportadas nas rodovias estaduais.