



Os pedágios no Brasil: da natureza jurídica ao valor das tarifas

Autor: Fábio Soares Pereira

Juiz Federal Substituto, Mestrando em Direito pela Pucrs

publicado em 18.12.2013



[enviar este artigo]



[imprimir]

Resumo

Até os dias de hoje, ainda se discute no país a respeito da natureza jurídica do pedágio. Há, pelo menos, três orientações principais: a que defende que o pedágio deve ser submetido ao regime tributário (pedágio como taxa); a que defende que o pedágio obedece ao regime tarifário (pedágio como preço público); e, finalmente, a posição intermediária, que sustenta que o pedágio tanto pode ser taxa como tarifa. Após a promulgação da Constituição Federal, houve inúmeras concessões de rodovias. Atualmente, as maiores críticas relacionadas aos pedágios concedidos estão concentradas no valor das tarifas praticadas.

Palavras-chave: Natureza jurídica do pedágio. Taxa e tarifa. Pedágios no Brasil.

Sumário: Introdução. I Natureza jurídica do pedágio. 1 Considerações sobre as taxas. 2 Distinções entre taxas e tarifas. 3 Da natureza jurídica do pedágio. 3.1 Pedágio como taxa. 3.2 Pedágio como tarifa. 3.3 Posição pessoal. II Os pedágios no Brasil. 1 Breves considerações históricas. 2 O problema do custo da tarifa. 2.1 O critério de julgamento da licitação influenciando no valor da tarifa. 2.2 A importância da definição do índice de correção monetária. 2.3 O "efeito eleição" e as frequentes tentativas de redução de tarifas. 2.4 O valor do pedágio no Brasil em comparação com outros países. 2.5 Proposta de solução para o encontro de tarifa mais módica. 3 Da exigência de via alternativa para a cobrança de pedágio. 4 O pedágio urbano. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

Neste breve ensaio, dividido em dois capítulos, inicia-se o exame do pedágio no Brasil a partir da retomada da discussão – antiga, é verdade, mas ainda não resolvida – acerca de sua natureza jurídica.

Para tanto, abordam-se aspectos relacionados às taxas e, após, às distinções entre taxas e tarifas. Examinam-se, então, os principais argumentos deduzidos em favor de cada uma das três correntes que tratam da natureza jurídica do pedágio.

No segundo capítulo, procura-se, a partir de um breve panorama histórico, expor o quadro atual dos pedágios no Brasil, em que o custo da tarifa (e não apenas a qualidade dos serviços prestados) aparece como principal desafio à continuidade das concessões.

I Natureza jurídica do pedágio

1 Considerações sobre as taxas

Na forma do art. 145, II, da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas(1) "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de

serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”.

Por força do disposto no art. 150, I, da Constituição Federal, a criação de taxa, pelo ente federado (dentro dos limites de sua competência), depende, obviamente, de lei.(2)

Cumpra registrar que a própria Constituição definiu as hipóteses de incidência da taxa – exercício do poder de polícia ou utilização, ainda que potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis –, permitindo que a doutrina classificasse as taxas em (I) taxas de polícia e (II) taxas de serviço.

Em relação às **taxas de polícia**,(3) trouxe o Código Tributário Nacional(4) o conceito de poder de polícia.(5) Em relação às **taxas de serviço**, coube ao código explicitar o que se deve entender por **utilização efetiva e potencial, especificidade e divisibilidade** dos serviços públicos (art. 79):

“Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I – utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;
 - b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;
- II – específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;
- III – divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.”

O código pretendeu afastar, em estrita consonância com a Constituição Federal, da submissão ao regime de taxas os serviços públicos “gerais” (ou universais, *ut universi*),(6) prestados indistintamente a todos os cidadãos, como, por exemplo, a iluminação pública,(7) a segurança pública e o saneamento. A propósito, bem observa Roque Antonio Carraza(8):

“(…) os serviços públicos específicos, também chamados singulares, são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de **divisibilidade**, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada. É o caso dos serviços de telefone, de transporte coletivo, de fornecimento domiciliar de água potável, de gás, de energia elétrica etc. Estes, sim, podem ser custeados por meio de taxas de serviço”.

Outro exemplo de cabimento de taxa de serviço foi contemplado na Súmula Vinculante nº 19, do Supremo Tribunal Federal: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.

Em relação à utilização potencial do serviço – e ao cabimento da cobrança de taxa apenas quando o serviço potencialmente usufruído é de utilização compulsória –, é esclarecedora a lição de Carraza (p. 548):

“Apenas a disponibilidade dos serviços públicos de utilização compulsória autoriza o legislador da pessoa política competente a exigir a taxa de serviço fruível. Exemplificando, a lei pode obrigar o administrado a pagar taxa pelo serviço, posto à sua disposição, de coleta domiciliar de lixo, ainda que ele não o utilize, por se encontrar viajando. A lei, todavia, não pode compelir os administrados que forem proprietários de veículos automotores a pagarem pedágio (taxa de serviço), exatamente porque a Constituição não permite obriga-los à ‘utilização de vias conservadas pelo Poder Público’. Só quem efetivamente utilizar a rodovia conservada pelo Poder Público poderá ser obrigado a pagar o pedágio.”

Cumpra ressaltar que, por se tratar de um tributo cuja receita é vinculada, o Supremo Tribunal Federal já decidiu assim:

“(…) A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os

elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei (...).” (ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 02.04.2003, Plenário, DJ de 20.04.2006)(9)

Acrescente-se, por fim, que não é possível a cobrança de taxas relativamente a serviços que a Constituição Federal determina sejam gratuitos, como, por exemplo, a cobrança de matrícula em entidades de ensino público (art. 206, IV).(10),(11)

2 Distinções entre taxas e tarifas

Diferentemente da taxa, espécie tributária que recebeu inúmeras menções na Constituição Federal, as tarifas foram objeto de menções esparsas, não sistematizadas, no texto constitucional.(12)

A razão para tanto encontra amparo lógico na natureza da tarifa, que representa nada mais do que a contraprestação por um serviço prestado; dispensa, pois, disciplina constitucional específica. Se o serviço for público, chama-se a tarifa de **preço público**.

Em entendimento sumulado, o Supremo Tribunal Federal tratou da distinção entre taxa e tarifa(13) (súmula 545): “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

Ressalte-se, em tempo, que a taxa poderá ser cobrada, desde que se trate de serviço de utilização compulsória, mediante utilização meramente potencial; a tarifa, não; admite cobrança, apenas, pela utilização efetiva do serviço.

3 Da natureza jurídica do pedágio

Há inúmeras posições(14) em relação à natureza jurídica do pedágio. Uns, como Roque Antonio Carraza,(15),(16) entendem que o pedágio tem a natureza de taxa de serviço;(17) outros autores(18) entendem que deve ser considerado preço público; há, ainda, quem,(19) como Celso Antônio Bandeira de Mello,(20) por exemplo, entenda que se deve levar em conta o sujeito que explora o serviço para a definição da natureza jurídica do pedágio (ente público ou concessionário). Cabe ressaltar, entretanto, que nem mesmo entre as teorias intermediárias há uniformidade de entendimentos.

É fácil perceber que a adoção de um ou de outro regime tem vantagens e desvantagens. O pedágio sob a forma de taxa deverá ser necessariamente instituído por lei (assim como eventual majoração de seu valor), submetendo-se, inclusive, às demais limitações ao poder de tributar, próprias das taxas (espécie tributária); por outro lado, passa a contar, obviamente, com as prerrogativas de crédito tributário.

Quando instituído sob a forma de preço, apresenta-se mais flexível em relação ao valor, mas não vem acompanhado das prerrogativas próprias do regime tributário.

3.1 Pedágio como taxa

Os autores que defendem que o pedágio deva ser considerado uma taxa de serviço apoiam-se, sobretudo, na constatação de que a Constituição Federal inseriu o pedágio entre as limitações ao poder de tributar (art. 150, V):

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.”

Roque Carraza(21) argumenta, por exemplo, que o contribuinte tem o direito – “no mais das vezes esquecido – de só ser compelido a pagar pelo serviço público ou pelo ato de poder de polícia que o alcança se a importância dele

exigida for uma taxa”.

Afirma-se, também, em favor da tese, que o Supremo Tribunal Federal teria decidido que o extinto “selo-pedágio”(22) teria natureza tributária.

3.2 Pedágio como tarifa

Aqueles que defendem que o pedágio tem a natureza de tarifa também justificam essa posição em previsão constitucional.

A Constituição, em seu art. 175, ao determinar que incumbe ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão,(23) a prestação de serviços públicos, prescreveu:

“Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão.

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.” (destaque não consta do original)

A partir da locução “política tarifária”, haveria autorização constitucional para a cobrança de tarifa pelo uso de rodovias conservadas (direta ou indiretamente) pelo Poder Público.

Ratificando a previsão constitucional, a Lei nº 8.987/95,(24) que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, trata igualmente de tarifas, e não de taxas.

Argumenta-se, ainda, que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido, em um primeiro momento, que o “selo-pedágio” teria a natureza de taxa, e não de tarifa, decidiu diversamente em outro precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 34.417, DE 24.07.92, DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE INSTITUI E AUTORIZA A COBRANÇA DE PEDÁGIO EM RODOVIA ESTADUAL. ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ANTERIORIDADE. Tudo está a indicar, entretanto, que se configura, no caso, mero preço público, não sujeito aos princípios invocados, carecendo de plausibilidade, por isso, a tese da inconstitucionalidade. De outra parte, não há falar-se em *periculum in mora*, já que, se risco de dano existe no pagar o pedágio, o mesmo acontece na frustração de seu recebimento, com a diferença, apenas, de que, na primeira hipótese, não é ele de todo irreparável, como ocorre na segunda. Cautelar indeferida.” (ADI 800 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 26.11.1992, DJ 18.12.1992)

3.3 Posição pessoal

Podem-se extrair, como se verificou acima, duas posições distintas, e aparentemente igualmente justificáveis, do texto constitucional. Essa constatação parece representar um importante argumento para a existência de **teorias intermediárias**– que admitem a configuração do pedágio como taxa ou tarifa.

Veja-se, a respeito, o que afirma Hugo de Brito Machado(25):

“a) se a atividade estatal situa-se no terreno próprio, específico, do Estado, a receita que a ela se liga é uma taxa; b) se a atividade estatal situa-se no âmbito privado, a receita a ela vinculada deve ser um preço; c) havendo dúvida, pode a lei definir a receita como taxa ou como preço.”

Muito embora, atualmente, os pedágios no Brasil venham sendo tratados como preços públicos ou tarifas, nada impede, como bem refere André Castro Carvalho,(26) “que outro regime jurídico seja utilizado para a cobrança do pedágio, qualificando-o como tributo no caso de cobrança diretamente pelo Estado”.

De qualquer sorte, ratifica-se, não parece possível afirmar, com absoluta segurança, que a Constituição Federal estabeleça, em termos categóricos,

qual deve ser o tratamento jurídico conferido ao pedágio.

Se, em um primeiro momento, a Constituição inseriu a matéria entre as limitações ao poder de tributar, em outro, ao tratar da concessão e da permissão de serviços públicos, determinou que a lei tratasse da política tarifária (referente à cobrança pela prestação dos serviços).

Parece haver espaço, pois, a partir da combinação dos artigos 150, IV, e 175, III, da Constituição Federal, para se afirmar que o pedágio pode ser submetido tanto ao regime tarifário quanto ao tributário. A melhor compreensão do texto constitucional – aquela que melhor compatibiliza as normas aparentemente conflitantes em relação à matéria – indica que o regime tarifário seja utilizado quando houver delegação à iniciativa privada e o regime tributário seja utilizado quando houver exploração direta pelo Estado.(27)

Ainda assim, é fácil perceber que a discussão, embora antiga e por demais conhecida no meio jurídico, não está nem perto de ser encerrada. Os precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca do tema possuem cerca de duas décadas. Até o momento, não se pronunciou a Corte máxima do país, por meio de sua composição atual (ou, pelo menos, alguma composição mais recente), a respeito da matéria.

II Os pedágios no Brasil

1 Breves considerações históricas

No Brasil, o regime que vem sendo atualmente utilizado para o pagamento pela passagem em rodovias conservadas pelo Poder Público, por meio de concessão à iniciativa privada, é o **tarifário**.

Embora a história do pedágio(28) no país não seja recente,(29) e nem mesmo sua previsão constitucional seja inédita, importa-nos, neste momento, tecer considerações, apenas, a respeito dos pedágios criados a partir da vigência da atual Constituição Federal.

A respeito, André Castro Carvalho(30) divide, didaticamente, as concessões de rodovias posteriores à Constituição de 1988 em duas “fases”.

Como decorrência natural de uma tendência desestatizadora adotada pelos ex-presidentes Sarney e Collor (este último tendo criado o Programa Nacional de Desestatização), a primeira concessão rodoviária “moderna” (posterior à Constituição atual), baseada no “Programa de Concessão de Rodovias Federais”, foi realizada em 1994, no Rio de Janeiro (ponte Rio-Niterói e Linha Amarela).

Ainda na “primeira fase”, o Paraná, em 1996, promoveu seis concessões (também de estradas federais), todas com base na Lei Federal nº 9.277/96; São Paulo concedeu à iniciativa privada, entre 1997 e 1998, dez rodovias; o Rio Grande do Sul, por sua vez, em 1998, concedeu oito polos; no Rio de Janeiro, houve duas concessões; Espírito Santo e Bahia, por fim, promoveram, cada Estado, uma concessão.

Na “segunda fase” de concessões, que se instalou no país a partir de 2006, outros Estados, como Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, também realizaram concessões, por meio de parcerias público-privadas, de rodovias sob suas administrações. Espera-se, ainda, como refere o autor, uma terceira fase de concessões no Brasil.

2 O problema do alto custo da tarifa

Em que pese não conte com a simpatia da população – que, é claro, preferiria não ter de pagar a tarifa para circular por rodovias estaduais e federais –, os pedágios representam, sem dúvida, uma forma justa(31) de cobrança pela utilização de rodovias conservadas, já que, diferentemente de serviços prestados em caráter geral, paga pedágio, apenas, quem **diretamente** utiliza a rodovia.

Ainda assim, atualmente, o problema maior relacionado aos pedágios parece não residir na cobrança em si, mas na falta de investimentos visíveis, pelas

concessionárias, nas rodovias pedagiadas e, sobretudo, no valor das tarifas cobradas dos usuários.

2.1 O critério de julgamento da licitação influenciando no valor da tarifa

O valor das tarifas dos pedágios está diretamente ligado, também, à escolha do critério (ou dos critérios) para a determinação do vencedor da licitação referente à concessão.

No Brasil, conforme levantamento do Ipea (Comunicado nº 144, de 19 de abril de 2012), diversos foram os critérios adotados em âmbito federal e estadual.

No âmbito federal, o governo vem adotando o valor da tarifa – o que parece explicar a prática, ao menos na segunda etapa de concessões de rodovias (nos anos de 2008 e 2009), de um valor médio de R\$ 2,96 por 100 km de rodovia.⁽³²⁾ Veja-se que, em rodovias estaduais, os valores médios⁽³³⁾ oscilam entre R\$ 6,46 (Minas Gerais) e R\$ 12,93 (Rio de Janeiro).

Os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná optaram por definir os vencedores das licitações a partir das propostas que apresentassem a “maior extensão de trechos com tarifa pré-fixada”. Já o Rio de Janeiro, que, vale dizer, possui a maior tarifa média do país, elegeu o valor de outorga ofertado (pagamento oferecido pela concessionária para a exploração do serviço).

2.2 A importância da definição do índice de correção monetária

Em se tratando de contratos longos por natureza, as tarifas, ainda que pré-fixadas, demandam constantes atualizações (normalmente anuais, em datas previamente estabelecidas), visando a permitir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No âmbito federal, o governo vem adotando, atualmente, o IPCA para reajustar as tarifas. Os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, diversamente, utilizaram-se, em inúmeros contratos, do IGP-M (mesmo índice utilizado em São Paulo em suas primeiras concessões, em 1997 e 1998).

Conforme o Ipea,⁽³⁴⁾ de maio de 1995 a janeiro de 2011, o IGP-M variou 300%; o IPCA variou 197% – disparidade diretamente refletida no valor das tarifas.

Tome-se, por exemplo, o pedágio instalado na BR-290/RS (conhecida como “Freeway”), concedida em outubro de 1997. À época da concessão, a tarifa era de R\$ 2,00. Atualizada pelo IGP-M, passou, em janeiro de 2011, a R\$ 7,50 (apresentando variação de 275%). Se o índice constante do contrato fosse o IPCA, que variou, no período, 127%, a tarifa seria, em janeiro de 2011, de apenas R\$ 4,54.

A realidade vem demonstrando, portanto, que a escolha do índice de correção monetária pode ser determinante para a modicidade futura dos valores das tarifas.

2.3 O “efeito eleição” e a tentativa de reduzir o preço

Em interessante artigo, Daniel Wang e Juliana de Palma⁽³⁵⁾ tratam de assunto ainda não explorado suficientemente no país – a estreita relação entre o valor dos pedágios (e consequentes discussões em relação a revisões ou encampações) e o período eleitoral:

“Um breve levantamento das declarações na última eleição dos dois candidatos a governador mais bem colocados nos estados onde houve mais concessões – Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo – mostra que, de fato, mesmo após 15 anos do início das concessões, as promessas de redução das tarifas de pedágios são perenes nas eleições para governador nesses estados. E a promessa de redução da tarifa negociada no momento da licitação é bandeira erguida tanto por candidatos de oposição quanto de situação e independentemente de posições ideológicas.”

O cumprimento de tais promessas, no entanto, nem sempre se revela uma tarefa fácil.⁽³⁶⁾

As razões para as inúmeras dificuldades de readequação de políticas tarifárias em contratos vigentes é objeto de crítica feita por Savaris(37):

“Na onda da concessão que teve o país no final da década de 90, em que pese a ausência de marco regulatório para a cobrança de pedágios, os contratos de concessão foram arranjados de maneira a propiciar toda segurança jurídica possível aos investidores, consagrando em intocável altar a cláusula de preservação do equilíbrio financeiro, a qual vem acobertando uma lógica de congelamento das expectativas de ganho do agente privado dito colaborador, com altos custos para toda a sociedade. Um novo modelo jurídico, embebido em ética e em valores constitucionais, há de ganhar força nesta metodologia de desenvolvimento, possibilitando, se não a extinção das praças de pedágio, a revisão dos contratos de concessão com base no interesse social ou no princípio de que um ajuste deve ser bom para ambos os contratantes, e não para apenas um deles.”

2.4 O valor do pedágio no Brasil em comparação a outros países

Ainda segundo o Ipea, a tarifa média do pedágio no Brasil (consideradas estradas federais e estaduais) foi calculada em **R\$ 9,04/100 km**. Surpreendentemente, não destoou da tarifa média internacional no período (R\$ 8,80/100 km).

Essa constatação, no entanto, não exime a política tarifária brasileira de ressalvas(38):

“Não é razoável comparar o valor da tarifa de pedágio brasileira com o de outros países. Naturalmente, a tarifa média no Brasil, independentemente do fluxo de veículos, deveria ser bem menor do que as tarifas praticadas em outros países, nos quais as concessionárias tiveram que investir na construção de autoestradas.”

A propósito, vale observar que, da extensão total da rede pavimentada brasileira (208.723,500 km), 15.469,410 km são pedagiados (ou seja, 7,4%). Em países europeus desenvolvidos, como, por exemplo, Alemanha, Itália e França, a extensão da malha rodoviária pedagiada também não se apresenta expressiva, em termos percentuais, se comparada à malha rodoviária total dos respectivos países.(39)

2.5 Proposta de solução para o encontro de tarifa mais módica

Em estudo realizado sobre o tema, publicado pelo Ipea, bem observam Carlos Álvares da Silva Campos Neto e Ricardo Pereira Soares(40) (estudo Ipea 1186, p. 30):

“Em síntese, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro foi operacionalizado, diferentemente do que ocorreu com o de modicidade das tarifas. As disposições legais e a experiência técnica e acadêmica asseguram às concessionárias o direito ao reajuste e à revisão da tarifa básica de pedágio, desde que ocorram alterações nas suas despesas. Tanto que alguns analistas afirmam que os contratos protegem os empresários de modo que praticamente se eliminam os riscos do negócio. A única exceção de risco explicitada nos contratos é a do volume de trânsito inerente à exploração da rodovia.”

Dentre outras medidas possíveis, indicam os autores, como uma possível solução para o problema(41):

“A sugestão é que os processos licitatórios sejam definidos a favor das empresas que apresentarem a melhor combinação entre o menor valor presente de receita de pedágio (tarifa *versus* fluxo de veículos) e o menor prazo da concessão. De acordo com essa proposta, o prazo da concessão é utilizado como um dos critérios de seleção da empresa vencedora, após o que se torna fixo no contrato. A redução do prazo, além do esperado benefício dos usuários, traria vantagens adicionais, pois diminuiria a barreira à entrada no negócio das concessões rodoviárias. A diminuição dessa barreira estimularia novas firmas a disputarem as licitações e induziria as concessionárias a investirem em produtividade para manterem-se no negócio.”

Apesar da complexidade que envolve o processo de licitação de pedágios, qualquer tentativa de tornar mais acessível a formulação de propostas tende, de fato, a ensejar maior participação de eventuais interessados e, conseqüentemente, melhorias no valor das tarifas.

3 Duas questões finais: a exigência de via alternativa e o pedágio urbano

Embora seja comum, na doutrina, a defesa da tese de que a cobrança do pedágio somente é possível se houver via alternativa sem pedágio, o Superior Tribunal de Justiça vem rechaçando o argumento, com base em expressa previsão legal.

Citem-se, como exemplos, os precedentes abaixo:

"(...) II – A Lei nº 8.987/95, que regulamenta a concessão e a permissão de serviços públicos, não prevê a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio, nem mesmo no seu artigo 7º, III. Ao contrário, o artigo 9º, parágrafo 1º, da mesma lei é expresso em dispor que 'a tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário'. Precedente: REsp nº 417.804/PR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJ de 16.05.05. III – Recurso improvido." (REsp 927.810/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17.05.2007, DJ 11.06.2007, p. 300)

"(...) 2. Com efeito, a disponibilização e a oferta de via pública alternativa e gratuita para os usuários, em caráter obrigatório, somente deve ser imposta quando objeto de previsão expressa de lei. 3. RECURSOS ESPECIAIS interpostos pela Rodovia das Cataratas S/A, pelo Estado do Paraná e pela União PROVIDOS para o fim de reconhecer legítima, na espécie, a cobrança do pedágio, e impedir a devolução das quantias pagas." (REsp 617.002/PR, Rel. Ministro JOSE DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05.06.2007, DJ 29.06.2007, p. 490)

Recentemente, a questão teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.(42) Aguarda-se, pois, definição da Corte máxima do país a respeito.

Em relação ao pedágio urbano – criado com a finalidade de desafogar o trânsito e/ou promover melhoria nos índices de poluição nas grandes cidades –, em Londres, onde vem funcionando, a cobrança é feita desde 2003, atualmente, no valor de 10 libras (pode haver descontos de até 90% para os moradores da área) e funciona no horário comercial, em dias de semana.(43) Um levantamento feito dez anos após o início da cobrança do pedágio urbano apurou que a experiência londrina foi eficaz, por um lado, já que houve redução significativa de trânsito nos locais pedagiados; por outro lado, não foi capaz de reduzir a poluição.(44)

No Brasil, embora o debate não tenha sido, ainda, suficientemente aprofundado, haveria amplo espaço para a discussão jurídica a respeito da criação de tal modalidade de pedágio.(45)

Conclusão

1. Em entendimento sumulado, o Supremo Tribunal Federal tratou da distinção entre taxa e tarifa (súmula 545): "Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu". Ressalte-se que a taxa (de natureza tributária) pode ser cobrada, desde que se trate de serviço de utilização compulsória, a partir de utilização meramente potencial; a tarifa (de natureza contratual), não. Admite cobrança, apenas, pela utilização efetiva do serviço.

2. Há três posições principais em relação à natureza jurídica do pedágio: taxa; tarifa; e, ainda, taxa ou tarifa. Os autores que defendem que o pedágio deve ser considerado uma taxa de serviço apoiam-se na constatação de que a Constituição Federal inseriu o pedágio entre as limitações ao poder de tributar. Aqueles que defendem que o pedágio tem a natureza de tarifa também justificam essa posição em previsão constitucional (art. 175, III).

5. Não parece possível afirmar, com absoluta segurança, que a Constituição Federal estabeleça, em termos categóricos, qual deve ser o tratamento jurídico conferido ao pedágio. Atualmente, tanto nos Estados como em âmbito federal, o regime que vem sendo utilizado para o pagamento pela passagem em rodovias conservadas pelo Poder Público, por meio de concessão à iniciativa privada, é o tarifário.

7. O valor das tarifas cobradas dos usuários é influenciado fortemente, dentre outros fatores, pelo critério de julgamento da licitação e pelo índice de correção eleito. Em comparação a países europeus, o custo médio do pedágio no Brasil parece não ser excessivo. Não obstante, naqueles países, as concessões provocam a obrigação de construir estradas; aqui, há, apenas, obrigações relacionadas à manutenção.

8. Estudos técnicos sugerem, para o encontro de tarifas mais módicas, que se adotem como critérios de julgamento de licitações o menor preço da tarifa e o menor prazo de concessão, o que permitiria o aumento da competitividade (pois diminuiria o montante de investimentos necessários pela concessionária).

Referências bibliográficas

ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. **Curso de Direito Tributário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

BUSSAMARA, Walter Alexandre. O pedágio sob o Regime da Concessão de Serviços Públicos: incidência de parâmetros constitucionais tributários para a sua devida quantificação. **Revista de Estudos Tributários**, n. 85, maio/jun. 2012.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, André Castro. Novos horizontes para uma qualificação jurídica do pedágio no Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, a. 10, n. 112, p. 1-133, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVARIS, José Antônio. Pedágio: conceitos e trajetória histórica. **Revista de Estudos Tributários**, a. VIII, n. 47, 2006.

_____. **A eficiência do Estado e as concessões rodoviárias no Brasil: preocupação com o valor de pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade das tarifas**. Brasília: Ipea, jun. 2007 (Texto para Discussão, n. 1.286)

SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor de pedágio**. Brasília: IPEA, maio 2006 (Texto para Discussão, n. 1.186).

WANG, Daniel Wim Li Ang; DE PALMA, Juliana Bonarcosi. Política, pedágio e segurança dos contratos: o caso das concessões rodoviárias. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, a. 10, n. 37, p. 27-47.

Notas

1. Na forma do art. 145, § 2º, da Constituição Federal, "as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos". Note-se que a identidade de elementos entre taxa e determinado imposto, na linha da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, pode ser parcial, mas jamais integral: "É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra" (Súmula Vinculante 29, STF).

2. "Tributário. Taxa florestal do Estado de Minas Gerais. CF, arts. 145, § 2º; 145, II; 146, III, *a*; e 150, I e IV. Inocorrência de ofensa ao princípio da legalidade tributária: CF, art. 150, I. A taxa florestal foi instituída por lei." (RE 228.332, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 25.09.2001, Segunda Turma, DJ de 26.10.2001) "Normas por meio das quais a autarquia, sem lei que o autorizasse, instituiu taxa para registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, e estabeleceu sanções para a hipótese de inobservância de requisitos impostos aos contribuintes, com ofensa ao princípio da legalidade estrita, que disciplina não apenas o direito de exigir tributo, mas também o direito de punir. Plausibilidade dos fundamentos do pedido, aliada à conveniência de pronta suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados." (ADI 1.823-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 30.04.1998, Plenário, DJ de 16.10.1998)

3. Este breve ensaio não pretende ocupar-se, com maior vagar, de tal espécie de taxa, já que trata de pedágio. De qualquer sorte, não é demais trazer exemplos de casos envolvendo taxas de polícia examinados na jurisprudência do STF: "A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. À luz da jurisprudência deste STF, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. (...) É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO (...)" (RE 588.322, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16.06.2010, Plenário, DJE de 03.09.2010, com repercussão geral). No mesmo sentido: AI 677.664-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 05.05.2009, Primeira Turma, DJE de 19.06.2009; AI 553.880-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17.03.2009, Primeira Turma, DJE de 17.04.2009; RE 549.221-ED, voto do Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17.02.2009, Segunda Turma, DJE de 20.03.2009. Vide: ARE 664.722, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 12.03.2012, DJE de 21.03.2012; AI 707.357-ED, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 02.02.2010, Segunda Turma, DJE de 26.02.2010. (2) "Taxa florestal. (...) Exação fiscal que serve de contrapartida ao exercício do poder de polícia, cujos elementos básicos se encontram definidos em lei, possuindo base de cálculo distinta da de outros impostos, qual seja, o custo estimado do serviço de fiscalização" (RE 239.397, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 21.03.2000, Primeira Turma, DJ de 28.04.2000). (3) "(...) É legítima a cobrança da taxa cobrada em razão da prevenção de incêndios, porquanto instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível" (AI 677.891-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17.03.2009, Primeira Turma, DJE de 17.04.2009). Vide: RE 206.777, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 25.02.1999, Plenário, DJ de 30.04.1999.

4. O Supremo Tribunal Federal reafirmou, por inúmeras vezes, o entendimento de que o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, foi materialmente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, recebendo nova roupagem jurídica (aspecto formal) a fim de adequar-se à exigência, pelo novo texto constitucional, de regulação de diversas matérias por lei complementar (art. 146). Veja-se, por exemplo: "As formas de extinção do crédito tributário estão previstas no Código Tributário Nacional, recepcionado pela Carta de 1988 como lei complementar. Surge a relevância de pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade considerada lei local prevendo nova forma de extinção do crédito tributário na modalidade civilista da dação em pagamento. Suspensão de eficácia da Lei Ordinária do Distrito Federal de nº 1.624/97" (ADI 1917 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO,

Tribunal Pleno, julgado em 18.12.1998, DJ 19.09.2003 PP-00015 EMENT VOL-02124-03 PP-00521).

5. O conceito trazido pelo Código Tributário Nacional é referido frequentemente quando da análise do poder de polícia do Estado em diversas obras consagradas de Direito Administrativo. Cite-se, como exemplo, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 111. Assim prevê o art. 78 do Código: "Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (*sic*) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (*sic*) público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

6. Segundo Di Pietro, "serviços *uti singuli* são aqueles que têm por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades do cidadão". Op. cit., p. 105.

7. Cumpre destacar que a tentativa de cobrança de iluminação pública foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal: "Taxa de iluminação pública. (...) Tributo de exação inviável, visto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais" (RE 233.332, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 10.03.1999, Plenário, DJ de 14.05.1999). No mesmo sentido: AI 479.587-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 03.03.2009, Segunda Turma, DJE de 20.03.2009. É essa, pois, a razão para a Emenda Constitucional nº 39/2002 ter trazido a possibilidade de cobrança, pelos municípios, de uma contribuição: "Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002) Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o *caput*, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)". A constitucionalidade do tributo criado pela emenda vem sendo reiteradamente ratificada pela Corte Suprema (RE 573.675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 25.03.2009, Plenário, DJE de 22.05.2009, com repercussão geral). No mesmo sentido: AC 3.087-MC-QO, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 27.03.2012, Segunda Turma, DJE de 21.06.2012; RE 642.938-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 29.05.2012, Primeira Turma, DJE de 21.06.2012; RE 635.001, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 23.03.2012, DJE de 03.04.2012.

8. CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 548.

9. Naquele julgamento, prosseguiu a Corte Suprema: "(...) Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF. Jurisprudência. Doutrina". Ressalte-se, a propósito, que o art. 150, IV, da Constituição veda a utilização de "tributo com efeito de confisco".

10. Súmula vinculante nº 12 do STF: "A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal".

11. E a recíproca seria verdadeira? Ou seja, poderia o Estado optar por oferecer gratuitamente serviços que, em tese, poderiam ser objeto de cobrança por meio de taxa? Carraza traz interessante discussão acerca do projeto, que fora discutido em São Paulo, denominado "tarifa zero", por meio do qual o Poder Público custearia, com a receita geral de tributos, o transporte coletivo. Para o autor, o custeio, ainda que fosse inconveniente politicamente, seria constitucional. CARRAZA, Roque Antonio. Op. cit., p. 555.

12. A Constituição Federal referiu-se a tarifas em, apenas, três oportunidades: (1) ao tratar dos "incentivos regionais", determinando que, se

estabelecidos, deverão observar a igualdade de tarifas – art. 43, § 2º; (2) ao prever que a imunidade recíproca dos entes federativos não compreende serviços em que haja pagamentos de preços ou tarifas pelo usuário – art. 150, § 3º; (3) e, por fim, ao determinar que a lei que disciplinar o regime de concessões e permissões de serviços públicos deve dispor sobre política tarifária – art. 175, parágrafo único, III.

13. MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14: “No ordenamento jurídico brasileiro, há critério para distinguir as taxas de preços públicos, a partir da exigência: a) de relação de subordinação no primeiro tipo de remuneração e não no segundo; b) de não possuir o usuário alternativa de não utilização ou de não pagamento para as taxas e possuir tal faculdade para os preços públicos; c) de ser a taxa remuneratória de serviços públicos essenciais ou periféricos específicos e divisíveis, só sendo preço público em não concorrendo as hipóteses enunciadas nos itens a e b”.

14. Há um interessante apanhado das mais variadas posições a respeito da natureza jurídica do pedágio no seguinte artigo: CARVALHO, André Castro. Novos horizontes para uma qualificação jurídica do pedágio no Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, a. 10, n. 112, p. 1-133, 2011. p. 59

15. CARRAZA, Roque Antonio. Op. cit., p. 558: “Em síntese: serviço público específico e divisível e ato de polícia endereçado a alguém só podem ser remunerados por meio de taxa. Esse quadro não se altera se os serviços forem prestados mediante concessão ou permissão. A política tarifária a que alude o art. 175, parágrafo único, III, do Diploma Fundamental deve ser realizada não pelo utente do serviço público, mas pela pessoa política que o concedeu ou permitiu”.

16. No mesmo sentido, cite-se interessante e recente artigo: BUSSAMARA, Walter Alexandre. O pedágio sob o Regime da Concessão de Serviços Públicos: incidência de parâmetros constitucionais tributários para a sua devida quantificação. **Revista de Estudos Tributários**, n. 85, maio/Jun. 2012.

17. No mesmo sentido, PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 98: “tudo aponta, pois, para o caráter tributário da exação”.

18. ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. **Curso de Direito Tributário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005. p. 72: “O pedágio nada mais é do que o preço que o usuário paga para trafegar na rodovia (...). Trata-se de uma simples tarifa”.

19. SAVARIS, José Antônio. Pedágio: conceitos e trajetória histórica. **Revista de Estudos Tributários**, a. VIII, n. 47, 2006.

20. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

21. CARRAZA, Roque Antonio. Op. cit., p. 559.

22. O selo-pedágio, instituído pela Lei nº 7.712/88 (e regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 97.532/89), tinha seus valores definidos em lei. O usuário tinha de adquirir um selo, a ser fixado no veículo, que teria validade de um mês. No período de validade, poderia transitar, sem o pagamento de quantias adicionais, pela rodovia. Como se vê, o selo-pedágio não guarda maiores semelhanças com o pedágio atual. Eis a ementa daquele julgamento: “Tributário. Pedágio. Lei 7.712, de 22.12.1988. Pedágio: natureza jurídica: taxa: CF, art. 145, II, art. 150, V. Legitimidade constitucional do pedágio instituído pela Lei 7.712, de 1988” (RE 181.475, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 04.05.1999, Segunda Turma, DJ de 25.06.1999).

23. Para Di Pietro, dentre as características da concessão está a de que “a tarifa, quando cabível, tem a natureza de preço público e é fixada no contrato (...)”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 281.

24. “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

IV – ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas.”

25. MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. p. 419.

26. CARVALHO, André Castro. Op. cit., p. 61. Diversamente, observa o autor, “no caso das concessões e permissões de serviços públicos, o regime é definido pela própria Constituição Federal como sendo tarifário, não se sustentando quaisquer dúvidas quanto à afirmação de que o pedágio, nesse caso, é qualificado como preço público”.

27. O quadro complexo descrito – o amplo espaço de dúvida que ainda há em relação à natureza jurídica – deve ser considerado quando da avaliação, pelo Poder Judiciário, em eventual demanda, da forma de cobrança estabelecida em determinada praça de pedágio.

28. MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 167 (apud Savaris. Op. cit): “*pedactium*, onde se põe o pé, também conhecido como taxa de pedágio, taxa de rodágio (onde se põem as rodas)”.

29. As primeiras estradas que teriam sido objeto de pedágio no Brasil estão previstas em leis da metade do século 19. Em Constituições anteriores, como a de 1946 (destinava-se à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento das entradas) e a de 1967 (visava a atender ao custo dos transportes), o pedágio estava atrelado a fundamentos específicos. Na Constituição de 1988, diversamente, não. A respeito, ver SAVARIS, José Antônio. **Pedágio**: conceitos e trajetória histórica.

30. CARVALHO, André Castro. Op. cit., p. 59.

31. CARRAZA, Roque Antonio. Op. cit., p. 545. A cobrança de taxas, como, de resto, também de tarifas, “prestigia o princípio da igualdade, pois se concentra na pessoa beneficiada, evitando que os demais membros da comunidade suportem os ônus econômicos de uma atuação estatal que, pelo menos diretamente, não os alcançou”.

32. Rodovias brasileiras: investimentos, concessões e tarifas de pedágio. Ipea, 19.04.2012. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120419_comunicadoipea0144.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2013.

33. O Rio Grande do Sul fica no ponto intermediário entre as duas pontas: a tarifa média é de R\$ 9,93.

34. Rodovias brasileiras: investimentos, concessões e tarifas de pedágio. **Ipea**, 19.04.2012. Op. cit.

35. WANG, Daniel Wei Liang; DE PALMA, Juliana Bonarcosi. Política, pedágio e segurança dos contratos: o caso das concessões rodoviárias. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, a. 10, n. 37, p. 27-47.

36. Os autores trazem, em seu artigo, inúmeros casos de perdas do Estado em batalhas jurídicas contra concessionárias.

37. SAVARIS, José Antônio. Op. cit., p. 70.

38. Rodovias brasileiras: investimentos, concessões e tarifas de pedágio. Ipea, 19.04.2012. Op. cit.

39.

<<http://www.abcr.org.br/Conteudo/Secao/43/estatisticas.aspx>>. Acesso

Fonte:

em: 13 jun. 2013. Números considerados até 2012. Nos países citados, a relação estrada pedagiada/estrada pavimentada é a seguinte: Alemanha, 12.788/644.288 km; França, 8.847/951.200 km; Itália 5.689/487.700 km). Atualmente, o Brasil, que tinha, em 1995, apenas cinco concessionárias de pedágios, conta com cinquenta e cinco.

40. SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas**: preocupação com o valor de pedágio Brasília: Ipea, mai. 2006. (Texto para Discussão, n. 1.186)

41. Idem.

42. "EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PEDÁGIO. UTILIZAÇÃO DE VIAS CONSERVADAS PELO PODER PÚBLICO. NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DE ESTRADAS ALTERNATIVAS. LIMITAÇÃO AO TRÁFEGO DE PESSOAS OU BENS. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL DISCUTIDA. Possui repercussão geral a questão constitucional alusiva à possibilidade de cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público nos casos em que não são disponibilizadas estradas alternativas." (RE 645181 RG, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, julgado em 15.12.2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-084 DIVULG 30.04.2012 PUBLIC 02.05.2012)

43. Disponível em : <<http://vejasp.abril.com.br/materia/pedagio-urbano-exemplo-de-londres>>.

44. Disponível em : <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/le-monde/2013/02/23/com-dez-anos-pedagio-urbano-de-londres-impulsionou-melhora-no-transporte-publico-mas-nao-reduziu-poluicao.htm>>.

45. Isso porque a Constituição Federal, em seu art. 150, V, afirma ser vedado aos entes públicos "estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público". Roque Carraza entende ser peremptoriamente vedada a possibilidade de instituição do pedágio urbano. *In*: CARRAZA, Roque Antonio. Op. cit., p. 568. Por outro lado, Savaris, após citar o exemplo do pedágio ecológico de São Paulo, ressalta que, pela Constituição atual, seria possível a instituição de pedágio "para realizar outros valores que não especificamente o desenvolvimento das vias rodoviárias, acompanhando a evolução alcançada pelo instituto na Comunidade Europeia". SAVARIS, José Antônio. Op. cit., p. 64.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

PEREIRA, Fábio Soares. Os pedágios no Brasil: da natureza jurídica ao valor das tarifas. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 57, dez. 2013. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao057/Fabio_Pereira.html> Acesso em: 14 jan. 2014.