

A NATUREZA JURÍDICA DO PEDÁGIO COBRADO NO ESTADO DO PARANÁ

João Irineu de Resende Miranda¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a constitucionalidade do pedágio cobrado pelas empresas privadas no estado do Paraná. Para realizá-lo estudou-se o regime jurídico da taxa e da tarifa no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo conclui que a cobrança do pedágio no Paraná exige uma via alternativa para ser feita como uma tarifa e que, da maneira como vem sendo cobrado, deveria dar ao usuário os mesmos direitos que possuem os contribuintes das taxas.

Palavras-chave: Pedágio Taxas Tarifas.

1. INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho tem sua origem em situações que surgiram no país a partir do processo de reestruturação do Estado, ocorrido na última década do século passado, muito especialmente em torno da questão da delegação de serviços públicos que geralmente foram transferidos pelo Estado à iniciativa privada. Premido pelo déficit fiscal e percebendo que a infra-estrutura do país necessitava urgentemente de uma injeção de recursos para que a recessão econômica não se agravasse, o Estado privatiza ou delega à iniciativa privada, através do instituto da concessão, serviços públicos que eram prestados em regime de monopólio. Este processo, à época realizado sob um certo regime de urgência, deixou consequências sérias, muito especialmente em relação aos direitos dos cidadãos dentro de uma nova realidade jurídica na prestação dos serviços públicos.

O caso da concessão e posterior cobrança de pedágio nas rodovias paranaenses inserem-se neste contexto. Polêmico desde o

início, o modelo paranaense de concessão de rodovias e cobrança do pedágio desencadeou uma batalha judicial entre o Ministério Público e, atualmente, o próprio governo do Estado do Paraná, e as concessionárias das rodovias, que se arrasta até os dias atuais. A razão desta controvérsia se encontra no próprio projeto de concessão do serviço de conservação das rodovias paranaenses à iniciativa privada. Instituiu-se o pedágio em rodovias que são as únicas ligações entre as diferentes regiões do Estado, obrigando os cidadãos a pagar um pedágio para uma empresa privada para exercer seu direito de ir e vir. Além disso, o preço praticado pelas concessionárias é considerado muito elevado e se alega que o custo para se trafegar nas rodovias é muito maior que o benefício gerado pela sua regular conservação.

Desta forma, existe uma discussão sobre a constitucionalidade da cobrança do pedágio no Paraná que tem gerado reflexos na jurisprudência dos tribunais superiores. Esta discussão toma por base a distinção entre os regimes jurídicos da taxa e da tarifa (como as

¹Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa

formas possíveis de contraprestação por um serviço público) para se analisar a cobrança do pedágio no Paraná como uma tarifa contratualmente reajustada pelas próprias concessionárias de rodovias.

Assim, após conceituar o instituto do pedágio e caracterizá-lo como uma contraprestação por um serviço público este artigo descreverá as características do pedágio cobrado como taxa e como tarifa para posteriormente posicionar-se a respeito do modelo de cobrança adotado no Paraná.

2. CONCEITO E ORIGEM DO PEDÁGIO

O pedágio é cobrado desde a Idade Antiga, sendo muito utilizado durante toda a Idade Média como uma contraprestação ao direito de passagem pelas terras de um senhor feudal. Atualmente, pode ser conceituado como a importância que se cobra de um indivíduo pela utilização de uma via, terrestre ou hídrica, podendo ser exigido pela administração estatal ou por uma concessionária (SAVARIS, 2004, p. 102).

No Brasil, a primeira constituição a tratar do pedágio foi a de 1946², no que foi secundada pela constituição de 1967³ e pela Constituição de 1988⁴. Nestes textos constitucionais o pedágio sempre é apresentado como uma exceção ao princípio da vedação de instituição de tributos que afetem a liberdade de tráfego. Regulado pela Lei 7712/88, sua cobrança não se justifica pela simples passagem do indivíduo pela rodovia,

mas pelos serviços de manutenção da via (MELO, 2003, p. 57 e 58) e pelas comodidades oferecidas ao usuário como postos de apoio, sinalização, telefonia, etc... (MELLO, 2005, p. 632).

3. PEDÁGIO COMO CONTRAPRESTAÇÃO POR UM SERVIÇO PÚBLICO.

Tomando-se o conceito de Celso Bandeira de Mello, pode-se dizer que o pedágio é uma retribuição por um serviço público prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes porque estes serviços de manutenção e melhoramento de rodovias podem ser entendidos como utilidade que garante ao cidadão o direito de ir e vir, visando assim à satisfação da coletividade, mas usufruído separadamente por cada um, não importando se este serviço é prestado diretamente pelo Estado ou através de seus concessionários. (MELLO, 2005, p. 652).

Dessa forma, os serviços custeados pelo pedágio encontram-se submetidos ao regime de direito público e aos princípios inerentes ao serviço público como o da continuidade da prestação do serviço, o da mutabilidade do regime jurídico de sua prestação em detrimento do interesse público (DI PIETRO, 2005, p. 602) ou mesmo o princípio da modicidade de suas contraprestações (MEIRELLES, 2003, p. 324).

Os serviços custeados pelo pedágio também podem ser delegados para a iniciativa

²BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946. Artigo 27. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento das estradas. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 22/5/06.

³BRASIL. Constituição Federal de 20 de outubro de 1967. Artigo 20. É vedado à União, aos Estados e aos Municípios: (...) II estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias por meio de tributos interestaduais e intermunicipais, exceto o pedágio para atender ao custo de vias de transporte. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 22/05/06.

⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito 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. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 22/05/06.

privada através do instituto da concessão, nos termos da Lei 8987/95⁵. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro por concessão entende-se “o contrato administrativo pelo qual a administração pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço” (DI PIETRO, 2002, p. 75).

Logo, enquanto serviço público, a manutenção das rodovias poderá ser realizada diretamente pela Administração Pública de acordo com a Lei 7712/88 ou através de uma concessão à iniciativa privada, nos termos da Lei 8987/95. Nestes termos, seria possível dizer que, quando recolhido pela Administração Pública, o pedágio será receita orçamentária, nos termos do artigo 8 da Lei 7712/88 e quando recolhido por uma concessionária será uma tarifa, regulada pelo equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão, nos termos dos artigos 9 a 13 da Lei 8987/95.

4. PEDÁGIO COMO TRIBUTO

Para se designar o pedágio como um tributo dentro do sistema jurídico brasileiro é necessário analisar se sua cobrança pode ser harmonizada com artigo 3 do Código Tributário Nacional, o qual conceitua o que é tributo. Considerando que o pedágio é uma obrigação pecuniária, compulsória para quem transita na rodovia, não se constituindo sanção de ato ilícito e sendo cobrado de forma

administrativamente vinculada em suas praças, pode-se dizer que ele se encaixa na definição de tributo⁶.

Quanto ao sujeito, ativo de uma obrigação tributária este pode ter a competência para instituir e cobrar o tributo ou apenas a titularidade para cobrá-lo, sendo a prestação instituída por pessoa jurídica de direito público (MACHADO, 2003, p. 154). Os tributos podem classificar-se em vinculados, quando seu fato gerador é uma atuação do Estado frente ao contribuinte e não vinculados, quando seu fato gerador é uma situação ou conduta relativa ao próprio contribuinte (MACHADO, 2003, p. 60 e 61). Como exemplo de tributo não vinculado temos os impostos, conceituados pelo artigo 16 do Código Tributário Nacional como “o tributo que tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte”⁷. Representando os tributos vinculados temos as taxas e as contribuições de melhoria sendo, que, no presente trabalho, é importante ressaltar alguns aspectos a respeito da taxa, haja vista, que essa é a espécie tributária a qual se reveste o pedágio, quando cobrado pelo Poder Público.

A cobrança de taxa pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, encontra-se prevista na Constituição Federal, no artigo 145, II⁸. Contudo, seu conceito encontra-se no artigo 77 do Código Tributário Nacional, o qual define taxa como o tributo que possui como fato gerador o exercício de poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de

⁵BRASIL. Lei 8987/95. Artigo 2. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: (...) II concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 24/05/06.

⁶BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n. 5172/66, Artigo 3. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

⁷BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n. 5172/66. Artigo 16. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 01/06/06.

⁸BRASIL, Constituição Federal de 1988. Artigo 145. A União, os Estados e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...) II taxas, 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.

serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição⁹. Interessa a este trabalho especificamente a taxa de serviço. Existem dois tipos de serviço público, os de natureza universal que são prestados a todos indistintamente como os serviços de segurança da polícia ou de representação do Estado da diplomacia e aqueles serviços públicos de natureza específica, chamados também de serviços públicos singulares. Os serviços públicos gerais ou universais são custeados por impostos enquanto os serviços públicos singulares podem ser custeados por taxas (CARRAZZA, 2002, p. 465).

Os serviços públicos custeados por taxas, além de singulares, devem ser, nos termos do artigo 79 do Código Tributário Nacional, específicos e divisíveis, ou seja, sua natureza deve permitir que o serviço seja destacado em unidades autônomas (devido à necessidade de se determinar a base de cálculo) e devem ser passíveis de utilização em separado por cada um de seus usuários. Como a taxa reveste-se do caráter compulsório de todos os tributos ela é devida mesmo quando o contribuinte não utiliza o serviço público, se ele tiver sido posto à sua disposição¹⁰. Ou seja, basta que a pessoa, por sua conduta ou situação provoque uma atuação do Estado que se constitua um serviço específico ou divisível, que ela é contribuinte de uma taxa, mesmo contra sua vontade.

Quando o pedágio é considerado como um tributo, o regime jurídico de sua cobrança é o de uma taxa de serviço, ou seja, uma contraprestação por um serviço público prestado. Remuneram-se, através do pedágio, os serviços de manutenção da rodovia através da conservação do asfalto, reposição de placas

de sinalização, renovação da malha viária, poda da vegetação no entorno da rodovia, etc... Além disso, remunera-se com o pedágio serviços que são postos à disposição do viajante, mas não necessariamente por ele utilizados, como socorro mecânico, guinchos e postos de apoio ao usuário.

O pedágio pode ser dividido em unidades autônomas de utilidade ou intervenção, demonstrando sua especificidade, considerando-se o desgaste que cada veículo causa na malha asfáltica em um quilômetro rodado. Toma-se a capacidade de desgaste do veículo através de seu peso e de seu número de eixos e determina-se a base de cálculo do pedágio a partir do custo estimado da manutenção da estrada exigida pelo tráfego daquele veículo de acordo com o número de quilômetros por ele percorridos na rodovia pedagiada. Assim, o custo para a manutenção da estrada gerado pela passagem de um caminhão é muito superior ao de um veículo de passeio, razão pela qual existe a diferenciação nos valores cobrados de acordo com o tipo de veículo. Não obstante, o custo gerado pelo tráfego de um veículo de passeio de luxo é praticamente o mesmo que o custo gerado por um veículo de passeio de baixo valor e, por isso, não pode haver valores diferenciados no pedágio cobrado entre estes dois veículos. Assim, no lançamento, a base de cálculo da taxa não pode variar segundo o potencial econômico do contribuinte. Isto porque as taxas não estão sujeitas, como os impostos, ao princípio da capacidade contributiva, mas sim ao princípio da equivalência entre o valor cobrado e o serviço que foi prestado. Em vista disso, faz-se imprescindível submeter o valor a ser cobrado ao crivo de uma análise prévia à sua

⁹BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n. 5172/66. Artigo 77. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 01/06/06.

¹⁰BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei 5172/66. Artigo 79. Os serviços públicos a que se refere o art.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 utilidade ou de necessidades públicas; III- divisíveis, quando suscetíveis de utilização, por parte de cada um de seus membros.

instituição, calcada na justiça fiscal, tendo em vista o evidente interesse público que existe na garantia do acesso à circulação a todos os cidadãos que quiserem trafegar em uma rodovia com um veículo automotor.

Aliás, a divisibilidade do serviço público custeado pelo pedágio advém da escolha de cada um dos usuários de se utilizar da rodovia separadamente. Isto não significa que o pedágio não atende ao interesse da coletividade. Pelo contrário, como todo tributo, o pedágio, cobrado enquanto taxa, vai ao encontro de uma necessidade pública (BASTOS, 2003, p. 61). O serviço de manutenção das rodovias garante o escoamento da produção econômica e a livre circulação dos cidadãos dentro do país, sendo o corolário de um direito constitucionalmente garantido. É apenas por esta razão que se admite sua cobrança e por esta razão que a previsão constitucional do pedágio sempre esteve presente nas constituições brasileiras como uma exceção ao princípio da vedação de tributos que atrapassem a liberdade de tráfego dentro do país.

Por ser uma taxa de serviço, a cobrança do pedágio ocorrerá mesmo que o usuário não utilize nenhum dos serviços adicionais postos à sua disposição como socorro mecânico, postos de apoio ou telefonia. Ou seja, parte do valor do pedágio é referente a um serviço que, na maioria das vezes é apenas posto à disposição e não utilizado. Considerando que a base de cálculo de uma taxa é o custo da atuação prestada ao contribuinte, o pagamento pela utilização potencial de um serviço somente é justificado pelo fato de que este serviço potencialmente utilizado vem a garantir a realização de um direito constitucionalmente previsto (CARRAZZA, 2002, p. 167). No caso do pedágio, principalmente, estes direitos são a segurança e a saúde dos que trafegam na rodovia.

É por isso que o pedágio, enquanto taxa, não pode ser criado ou majorado ao talante do administrador público, estando submetido como todo tributo, ao Princípio da

Estrita Legalidade. Ou seja, a cobrança do pedágio, enquanto taxa, só poderá ser instituída por lei em sentido estrito, ato normativo oriundo do Poder Legislativo e que foi confeccionado respeitando o procedimento legislativo a ele previsto. Tal disposição não traz em seu conteúdo um dever meramente formal por parte da administração que deseja instituir o pedágio.

Por fim, o impacto que a cobrança do pedágio, enquanto taxa de serviço, significa para a cadeia produtiva agrícola e industrial e, conseqüentemente, para toda a economia, deve ser minorado pelo Princípio da Anterioridade. Através do Princípio da Anterioridade a criação ou a majoração de um tributo deverá ser realizada no exercício financeiro anterior àquele do início de sua cobrança, respeitando-se ainda o prazo de noventa dias entre a edição da lei e a sua efetiva aplicação. Tal princípio é uma garantia fundamental para o contribuinte que poderá assim planejar sua atividade econômica de forma a incluir o incremento nos custos, impedindo assim que suporte prejuízos para os quais não concorreu (MACHADO, 2003, p. 42).

Desta forma, a obrigação do cidadão de contribuir compulsoriamente com a manutenção da rodovia que utiliza com o pedágio possui, dentro do regime jurídico tributário, uma série de garantias que lhe são conferidas. Estas garantias, trazidas pelos princípios tributários constitucionais, existem como uma compensação dada ao indivíduo pelo fato deste não ter o poder de escolha entre utilizar ou não o serviço público custeado pelo pedágio, quando exerce seu direito de ir e vir. O pedágio como taxa, assim, compensa seu caráter compulsório com direitos que o contribuinte possui e que são inerentes à tributação.

5. PEDÁGIO COMO TARIFA

Embora existam serviços que só podem ser custeados por taxa e serviços que poderão ser custeados por taxa ou tarifa

(AMARO, 2002, p. 45 e 46), geralmente não se diferencia a tarifa da taxa por seu objeto. É muito comum, aliás, o leigo desconhecer, nas contas do dia a dia, quais são taxas e quais são tarifas. Ambas são a contraprestação por um serviço público. Não diferindo quanto ao objeto de seu custeio da taxa, ou seja, podendo custear exatamente o mesmo tipo de serviço público específico e divisível, diferencia-se a tarifa pelo fato de ser uma prestação referente a uma relação jurídica contratual.

Segundo a lição de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, as relações jurídicas podem ser de coordenação ou de subordinação. Nas relações jurídicas de coordenação encontram-se as relações sinalagmáticas, onde os sujeitos são simultaneamente credores e devedores um do outro, como em um contrato de compra e venda, em que o comprador deve pagar o preço e tem o direito a receber a coisa, enquanto o vendedor tem o direito de receber o dinheiro e o dever de entregar a coisa. Correspondem as relações jurídicas de direito privado. É neste tipo de relação jurídica, em que as partes devem agir em um patamar de igualdade no plano jurídico, que as tarifas se encontram. Já as relações jurídicas de subordinação, dizem respeito a uma pessoa jurídica de direito público que possui uma competência sobre o outro pólo da relação jurídica determinando-lhe os direitos e deveres em uma relação que pode ser sinalagmática, como no caso de uma taxa, ou mesmo unilateral, no caso do contribuinte que paga o imposto sem receber nenhuma contraprestação direta. Esta relação é chamada relação de direito público e nela existe uma diferença hierárquica entre as partes, um desnível entre a situação jurídica de sujeição do particular e a situação de dominação do Estado (FERRAZ JÚNIOR,

2001, p. 68 a 71).

Quando se fala no pedágio como tarifa subentende-se que existe uma relação de coordenação entre a concessionária prestadora do serviço de manutenção e o usuário da rodovia e, por isso, fala-se que esta é uma relação de direito privado e possui natureza contratual. Quando se fala em pedágio enquanto taxa subentende-se uma relação jurídica de subordinação entre o Estado e o contribuinte e uma relação jurídica de natureza tributária. A diferença entre taxa e tarifa, entre uma relação contratual ou de natureza tributária ocorre fundamentalmente na causa que dá origem à relação jurídica. Enquanto a causa imediata de uma relação de natureza tributária é o fato gerador, previsto no artigo 114 do Código Tributário Nacional, como a situação que dá origem à obrigação tributária¹¹, a causa imediata de uma relação contratual é a vontade das partes de nela ingressarem. Considerando-se que, ocorrendo o fato gerador, uma pessoa é contribuinte de uma relação de natureza tributária mesmo contra sua vontade, pode-se dizer que a diferença que existe entre o regime jurídico referente à tarifa e o regime jurídico referente à taxa é a presença da vontade como causa da relação jurídica do regime referente à tarifa. Em síntese, o usuário de um serviço paga tarifa quando ele pode livremente manifestar sua vontade de utilizar-se de um serviço público prestado pela iniciativa privada em regime de concessão e paga taxa quando lhe é compulsória a utilização desse serviço público prestado pelo Estado. Este é o entendimento doutrinário e jurisprudencial tradicional a respeito do tema, pela Súmula 545¹² e pelo Recurso Extraordinário 54 491¹³ do Supremo Tribunal Federal.

¹¹ BRASIL. Código Tributário Nacional. Artigo 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente para sua ocorrência.

¹² BRASIL. Súmula n. 545 de 03 de dez. de 1969. "Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e tem sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu." Disponível em <www.scnado.gov.br> Acesso em 02 de abril de 2006.

¹³ Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, presente no Recurso Extraordinário 54 491 ou no Recurso Extraordinário 39 527, o preço público pode se converter em taxa se a lei tornar obrigatório seu pagamento.

É óbvio que, na constituição de uma obrigação contratual em que a contraprestação seja uma tarifa, não se exigirão todas as formalidades encontradas em um contrato de compra e venda de um imóvel, por exemplo. A parte interessada em utilizar-se do serviço público prestado pela concessionária, a procura voluntariamente, aderindo, assim, às condições enunciadas pela concessionária prestadora de serviços em sua oferta. A hipossuficiência, a qual significa um desnível de fato entre o usuário e o poder econômico da concessionária, deverá ser atenuada pelo regime protetivo das relações de consumo, garantido ao usuário do serviço público enquanto consumidor. Mesmo assim, a caracterização da relação como contratual estará garantida a partir da manifestação da vontade das partes.

No caso do pedágio enquanto tarifa, onde existe uma contraprestação pelos serviços de manutenção de uma rodovia realizados por uma concessionária privada, como será manifestada a vontade do usuário em utilizar-se deste serviço? A vontade do usuário deverá se manifestar através de sua escolha em trafegar pela rodovia pedagiada. Esta escolha só se realizará se existir uma outra via, alternativa, que poderia ser tomada pelo usuário em detrimento da via pedagiada.

Introduzida na seara jurídica nacional por Hely Lopes Meirelles, em parecer publicado em 1971 a respeito da cobrança do pedágio em uma nova rodovia do Estado de São Paulo (MEIRELLES, 1971, p. 37), a existência de via alternativa é condição sine qua non para que a cobrança do pedágio como uma tarifa, seja válida. Porque é a única forma possível, neste caso, de se determinar a manifestação da vontade por parte do usuário e constituir, de forma lícita, uma relação jurídica

contratual entre o usuário e a empresa privada concessionária de serviço público. Aliás, para que não haja vício na manifestação dessa vontade, é necessário que esta via alternativa também seja uma via expressa, asfaltada e cujo percurso seja semelhante em extensão.

Afinal, apenas o princípio da autonomia da vontade pode justificar o pedágio como tarifa. Não existe autorização constitucional para que uma empresa privada possa impedir o direito de ir e vir de um cidadão dentro de seu país, obrigando-o a realizar um pagamento com o qual pode não concordar. Apenas o Estado tem essa prerrogativa pelo desdobramento do princípio da soberania interna e por expressa determinação constitucional. Mesmo assim, ao estabelecer o pedágio como taxa, a Constituição o submete a uma série de princípios tributários constitucionais que agem como limites ao arbítrio do Poder Público. Estas limitações não existem na cobrança do pedágio enquanto tarifa, como pode se ver abaixo.

Em primeiro lugar, o regime para determinação do preço do pedágio enquanto tarifa é dado pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e não pela equivalência entre o valor cobrado e o serviço prestado¹⁴. Ou seja, enquanto nas taxas o Estado cobra aquilo que é essencial para a manutenção do serviço, na tarifa a concessionária determina seu preço visando o maior lucro possível dentro das limitações que lhe são impostas. Em segundo lugar, este preço, que pode ser alto para uma parcela dos cidadãos que usualmente se deslocam naquela região é determinado pela própria empresa concessionária não se encontrando sob o controle do Parlamento. Em terceiro lugar o reajuste do preço do pedágio enquanto tarifa

¹⁴BRASIL. Lei n. 8987/95. Artigo 9. A tarifa do serviço público será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato. (...) Parágrafo 2. Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. Parágrafo 4. Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração. Artigo 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro

não obedece ao princípio da anterioridade, atrapalhando o planejamento empresarial de todos aqueles que, em virtude de suas atividades econômicas, necessitam trafegar pela rodovia.

Assim, é fundamental que exista uma via alternativa à rodovia pedagiada, de forma a resguardar o direito constitucional de ir e vir de todos os cidadãos. Os usuários que procurarão à rodovia pedagiada o farão por melhores condições de tráfego, como pista dupla, mais faixas de rolamento e melhor sinalização, pagando assim a tarifa como resultado de uma escolha consciente entre duas alternativas. Ao pagarem a tarifa estarão concordando, igualmente, com os serviços de apoio ao usuário, prestados pela concessionária, como ambulância ou guincho e financiando a colocação destes à sua disposição.

6. CONCLUSÃO

Considerando os argumentos apresentados, conclui-se que:

1. O pedágio, na qualidade de tributo, goza de autorização constitucional expressa para ser uma limitação ao direito de ir e vir. Sua cobrança compulsória lhe é facultada quando possui natureza de uma taxa de serviço, o que justifica a inclusão no seu valor de serviços apenas postos à disposição do usuário como os serviços de apoio da rodovia. No entanto, seu caráter compulsório é atenuado por uma série de princípios que resguardam os direitos do indivíduo dentro da esfera econômica, como o princípio da estrita legalidade e da anterioridade e o princípio da equivalência.

2. O pedágio, na qualidade de tarifa, deve ser uma prestação referente a uma relação jurídica de direito privado, cuja origem é a expressão da vontade das partes. Apenas isso justifica, por exemplo, que a determinação do preço da tarifa de um serviço público essencial prestado em regime de monopólio não precise respeitar o princípio da estrita legalidade ou da anterioridade.

Ressaltou-se que a expressão da vontade no pedágio deve se dar através da escolha pelo usuário da rodovia pedagiada em detrimento de uma via alternativa, submetendo-o voluntariamente ao regime jurídico de prestação de serviços proposto pela concessionária.

3. Em relação à cobrança de pedágio pela iniciativa privada no Paraná, este trabalho defende que esta é inconstitucional porque o estabelecimento de uma tarifa compulsória, neste caso, correspondeu a uma “privatização branca” de um bem público. Neste trabalho se afirma que a invocação da Lei de Concessões é insuficiente para fundamentar o instituto do pedágio da forma como vem sendo cobrado no Estado do Paraná porque nem mesmo uma Emenda à Constituição poderia estabelecer uma limitação ao direito de ir e vir por parte de uma empresa privada.

4. Não obstante, reconhece-se, aqui, a impossibilidade de se classificar o pedágio, nos moldes como vem sendo cobrado no Estado do Paraná, como taxa, porque as concessionárias nunca poderiam ser consideradas sujeito ativo de uma relação tributária. Aponta-se, no entanto, que o regime jurídico do pedágio, para o usuário da rodovia, seja mais parecido com o de uma taxa do que com o de uma tarifa, tendo em vista a impossibilidade de o usuário servir-se de outra rodovia que não a pedagiada para locomover-se e pelo pagamento, por este, por serviços apenas potencialmente prestados.

5. Como solução para este problema, que já se arrasta por quase dez anos, a suspensão da cobrança do pedágio até a construção de vias alternativas é irreal. Um Estado que precisa cada vez mais delegar atividades para a iniciativa privada não buscar um ato que significaria a falência das concessionárias e a quebra de qualquer equilíbrio econômico-financeiro no contrato. Além disso, se, na atualidade, o Estado brasileiro, fiscalizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não possui recursos nem ao menos para manter suas rodovias de

forma adequada, que dirá do grande montante necessário para a construção de novas rodovias. A rescisão pura e simples do contrato de concessão gera uma multa contratual, a qual, o Estado não tem capacidade de pagar. Por fim, a retirada pura e simples das concessionárias por fato do príncipe seria desastrosa para o Estado do Paraná e para o Brasil, visto a necessidade premente de se atrair investimentos internacionais que não sejam apenas capital especulativo.

6. Em vista disso, acredita-se que a melhor forma de resguardar os direitos dos usuários das rodovias e um ambiente de utilização compulsória de rodovias concedidas à iniciativa privada, seria uma revisão contratual onde as concessionárias aceitassem a reestimativa dos valores cobrados e a fiscalização dos reajustes por uma agência reguladora independente. O interesse público poderia ser resguardado neste caso, se a proposta de reajuste da tarifa fosse analisada pela agência reguladora e

encaminhada para a Assembléia Legislativa do Paraná, para que o aumento do pedágio fosse veiculado por lei estadual e submetido a um prazo de *vacatio legis* predeterminado afim de possibilitar o planejamento da atividade econômica daqueles que trafegam pela rodovia.

Remanesce, de qualquer forma, o relato sobre a cobrança do pedágio no Paraná como o alerta de que a delegação de serviços públicos por parte do Estado pode, se prestar ao descarte dos direitos econômicos dos cidadãos e estabelecer um regime jurídico injusto e formador de situações de uma insegurança jurídica tão grave, que podem mesmo comprometer a ordem social no seu entorno. Assim, ao contrário do que se alega em nível de senso comum, a retirada do Estado de um setor da vida social por si só não pode ser vista como vetor de progresso se esta não for substituída por um regime jurídico claro, que garanta os mesmos direitos anteriormente fruídos pelos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo : Saraiva, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo : Celso Bastos, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946*. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 22/05/06.
- BRASIL. *Constituição Federal de 20 de outubro de 1967*. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 22/05/06.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 22/05/06.
- BRASIL, *Lei 7712/88*. Informação disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 23/05/06.
- BRASIL. *Lei 8987/95*. Disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 24/05/06.
- BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei n. 5172/66. Disponível em <www.presidencia.gov.br>, acesso em 24/05/06.
- BRASIL. *Súmula n. 545 de 03 de dez. de 1969*. "Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e tem sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu." Disponível em <www.senado.gov.br> Acesso em 02 de abril de 2006.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 18 ed. São Paulo : Malheiros, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo : Atlas, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo : Atlas, 2001.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 20 ed. São Paulo : Malheiros, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed. São Paulo : Malheiros, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Pedágio: condições para sua cobrança. *Revista dos Tribunais*, v. 430, 1971, p. 37-61.
- SAVARIS, José Antônio. *Pedágio: Pressupostos jurídicos*. Curitiba : Juruá, 2004.