

## A CONSTITUCIONALIDADE DO PEDÁGIO

Thiago Isolino Sales Mato \*

**RESUMO:** A cobrança de pedágio nas rodovias, há tempos, faz parte da rotina do brasileiro que discute sua exigência sob a luz do texto constitucional. A partir daí, surgiram divergências relacionadas à sua natureza jurídica, sua relação com o direito à locomoção, necessidade de vias alternativas e possibilidade de concessão do serviço a entidades particulares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pedágio. Texto Constitucional. Natureza Jurídica. Concessão.

### INTRODUÇÃO

O pedágio não representa uma inovação no cenário moderno. Este que surgiu nas mais remotas eras, com registros de até quatro mil anos atrás, está presente na vida do brasileiro desde o século XVIII, quando instituído pela Corte Portuguesa. Previsto formalmente apenas a partir da Constituição de 1946, o pedágio que outrora era visto como fonte inesgotável de produção de riquezas passa a objetivar o ressarcimento de custos de conservação e manutenção das vias.

Com certa periodicidade vem sendo, desde então, veiculados artigos discutindo a constitucionalidade da cobrança de pedágios nas rodovias estaduais e federais de todo o país. Estas discussões estimulam demandas que chegam à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

### DEFINIÇÃO

Pedágio, do latim *pes, pedis, pedaticum*, significa “o direito de por o pé”, ou “onde se põe o pé” e relaciona-se com a prestação pecuniária, de caráter obrigatório, para o trânsito por um determinado caminho.

Pedágio é “a designação atribuída a uma cobrança passível de ser exigida dos usuários de via pública, a fim de acobertar despesas de construção, remunerar os trabalhos aí implicados ou relativos à sua permanente conservação, bem como

---

\*\* MATO, Thiago Isolino Sales, Bacharel em Administração pela Universidade Vale do Rio Verde – UNINCOR e estudante do 3º ano do Curso de Direito na Faculdade de Direito de Varginha - FADIVA

serviços complementares disponibilizados a quem dela se utilize” (Mello apud Savaris 2008 p.203).

## **RELAÇÃO COM O DIREITO À LIVRE LOCOMOÇÃO**

Em um primeiro momento o conflito pairava no direito à livre locomoção, garantido a todos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”; e no inciso XV do referido artigo: “É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. Há de se observar, portanto, a limitação ao direito em questão prevista pela própria Carta Magna em seu artigo 150, inciso V, vedando à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “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”.

## **NATUREZA JURÍDICA**

A natureza jurídica do pedágio por vezes foi questionada. Em 1999, no julgado do Recurso Extraordinário nº 181.475/RS, que tratava do extinto selo-pedágio, a corte apresentou seu posicionamento, definindo-o como taxa. Entende-se que o julgado em questão aferia apenas a cobrança não concessionada, sendo que na hipótese de concessão este assumiria a natureza de preço público.

Tal divergência foi dirimida através da súmula 545 do STF, que traz a distinção entre taxa e preço de serviços públicos.

Esta interpretação surge da análise dos artigos 145, inciso II da Constituição Federal e 77, ‘*caput*’, do Código Tributário Nacional, que elencam como requisitos para a caracterização da taxa a “decorrência do exercício de poder de polícia ou utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis,

prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. Submeter-se-ia, também, se o analisarmos como taxa, ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 150, II, b do Código Tributário Nacional, além de que sua exigência só seria possível pelo Poder Público, e sua instituição ou aumento dependeria de lei ordinária, conforme expresso no artigo 150, I da Constituição Federal e artigo 97, I e II do Código Tributário Nacional.

Ainda há aqueles que defendem este posicionamento, como o professor Kiyoshi Harada (2006):

Com relação ao pedágio, cobrado nas vias públicas, a sua natureza tributária ficou claramente estabelecida pelo inciso V, do art. 150 da Constituição Federal de 1988 de sorte que o posicionamento anterior da doutrina e jurisprudência deve ceder à nova realidade. Diz o referido texto que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 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. Portanto, a Carta Política de 1988 define, com solar clareza, que pedágio é tributo. Do contrário, a ressalva não teria sentido algum. No passado, já tivemos a taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço de conservação de estradas como a taxa rodoviária única e o selo pedágio. Agora, cobra-se apenas pela utilização efetiva do serviço de conservação de rodovias, ainda que sob o errôneo regime de direito privado, distorção que cabe ao Judiciário corrigir, se vier a ser provocado à luz do novo texto constitucional.

## **AS VIAS ALTERNATIVAS**

Nasceu com o conceito de pedágio tido como preço público ou tarifa, a corrente que manifesta a necessidade da existência de via alternativa e gratuita como requisito essencial e legal para a cobrança do pedágio.

Corrente que sobreveio da interpretação do parágrafo primeiro do artigo 9º da Lei 8.987/95, estabelece 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”.

## **CONCLUSÃO**

Ainda que haja um rol de outras correntes versando a sua inconstitucionalidade, o pedágio é passível de ser exigido sobre as alegações trabalhadas no presente artigo. A maior problemática ainda versa sobre sua natureza jurídica.

Observando a realidade brasileira onde, na maioria dos casos, são as concessionárias que efetivamente executam o serviço de conservação e manutenção das rodovias estaduais e federais, podemos verificar que o pedágio pode aparecer de duas formas bem distintas. A primeira, com natureza tributária de taxa, quando exigida pelo próprio Poder Público, e a segunda de natureza tarifária ou preço público, quando cobrada por particular concessionado pelo Estado mediante contrato.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Atualizada até a EC nº 53.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 181475/RS**, Segunda Turma, Relator: Min. Carlos Velloso. Pub DJU 25.06.1999. p. 288.

ALVES, Otto Amaury de Carvalho. **O PEDÁGIO NAS CONCESSÕES DE RODOVIAS BRASILEIRAS: taxa ou tarifa?** Disponível em: <[http://www.antt.gov.br/revistaantt/ed2/\\_asp/ed2-artigosPedagio.asp](http://www.antt.gov.br/revistaantt/ed2/_asp/ed2-artigosPedagio.asp)>. Acesso em 20 de nov. 2011.

BORN, Rogério Carlos. **A NATUREZA JURÍDICA DO PEDÁGIO**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2483/a-natureza-juridica-do-pedagio>>. Acesso em: 20 de nov. 2011.

HARADA, Kiyoshi. **PEDÁGIO É TAXA, NÃO TARIFA**. Disponível em: <<http://www.kplus.com.br/materia.asp?co=182&rv=Direito>>. Acesso em 20 de nov. 2011.

JÚNIOR, Rolf Koerner. **PEDÁGIO**. Disponível em: <<http://www.dantaspimentel.adv.br/jcdp5212.htm>>. Acesso em 20 de nov. 2011.

LIMA, Sabrina Ferreira. **INCONSTITUCIONALIDADE DO PEDÁGIO COMO FORMA DE RETORNO FINANCEIRO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS COM A CONSTRUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1605/Inconstitucionalidade-do-pedagio-como-forma-de-retorno-financeiro-dos-investimentos-realizados-com-a-construcao-de-obras-publicas>>. Acesso em: 20 de nov. 2011.

SAVARIS, José Antonio. **PEDÁGIO: conceito e trajetória histórica.** *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, n. 9, 2008. Disponível em: <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/107/97>>. Acesso em: 20 de nov. 2011.

Schwind, Rafael Wallbach. **O ENTENDIMENTO DO STJ ACERCA DAS VIAS ALTERNATIVAS E A PROBLEMÁTICA SUBJACENTE.** Disponível em: <<http://www.justen.com.br/noticias/viaalternativamigalhas.pdf>>. Acesso em 20 de nov. 2011.