



**Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA**



NATUREZA JURÍDICA DO PEDÁGIO:

Análise das distinções entre taxa e preço público e de precedentes do STF.

Estudo de casos semelhantes na Europa e nos Estados Unidos da América.¹

Mariana Von Linde Moura²

Marília Catarine Sousa de Aquino³

Coordenador do artigo: *Prof. Dr. Edival Braga*⁴

Artigo escrito para fins de avaliação na Disciplina de Direito Tributário, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

SUMÁRIO. 1. Considerações iniciais; 2. Diferença entre taxa e preço público; 3. Conceito e natureza jurídica do pedágio no ordenamento jurídico brasileiro; 3.1. Pedágio com a natureza jurídica de taxa; 3.2. Pedágio com a natureza jurídica de preço público; 4 Efeitos jurídicos de o pedágio ser considerado taxa ou preço público; 5 Princípio tributário da não limitação ao tráfego de pessoas e bens *versus* Pedágio; 6 Supremo Tribunal Federal e ADI 800/RS – natureza jurídica do pedágio; 7 Análise comparada: o pedágio nos Estados Unidos da América; 8 Análise comparada: o pedágio na Europa; 9 Considerações finais; 10 Referências.

Resumo: Este artigo tem por objetivo investigar a natureza jurídica do pedágio, cobrado em vias conservadas pelo Poder Público, de modo a analisar as correntes jurídicas existentes a respeito deste tema e buscar exemplos semelhantes ocorridos nos EUA e na Europa. A determinação da natureza jurídica do pedágio é imprescindível ao exame jurídico de questões correlatas; para atingir tal objetivo, é necessária a observação da doutrina e da jurisprudência pertinentes ao assunto.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do 8º Semestre do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR. Discente pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ovelário Tames (NEPOT), cadastrado no CNPq. E-mail: mvlmoura@gmail.com.

³ Acadêmica do 8º Semestre do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail: marilia_catarine_rr@hotmail.com.

⁴ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima- UFRR.

Palavras-chave: pedágio; natureza jurídica; taxa; preço público; jurisprudência.

Abstract: The purpose of this article is to investigate the legal nature of the toll road collected in highways conserved by the Public Authorities in order to analyze the existing juridical currents on this subject and to look for similar examples that have occurred in the USA and in Europe. The determination of the legal nature of the toll road is essential to the legal examination of related issues in order to achieve this objective, it's necessary to observe the doctrine and jurisprudence relevant to the subject.

Keywords: toll; legal nature; rate; public price; jurisprudence.

1 Considerações iniciais

Um dos temas ainda não pacificados na doutrina e jurisprudência brasileiras é a natureza jurídica do pedágio, e este trabalho visa identificar essa natureza, uma vez que a compreensão dessa exação cobrada pelo uso de inúmeras vias públicas no Brasil é de suma importância para definir a qual regime jurídico tal exação se submeterá. Assim, a determinação da exata natureza do pedágio revela-se imprescindível ao exame jurídico das questões a ele relativas.

Em consequência, caso o pedágio seja um tributo, conforme entende boa parte da doutrina e jurisprudência brasileiras, sua cobrança e instituição deverão seguir, rigorosamente, as normas aplicáveis aos tributos em geral, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, o que implica limitação à atuação do Estado. Por outro lado, caso o pedágio seja uma tarifa, ou seja, uma exação não tributária, sua cobrança estará livre das vinculações constitucionais aplicáveis aos tributos. Assim, discutir e identificar a real natureza jurídica do pedágio constitui tema de grande importância e interesse para os juristas, para os agentes políticos, os cientistas políticos e para a sociedade em geral, haja vista as inegáveis repercussões no exercício da cidadania.

Para atingir o objetivo em questão, procede-se à sua análise à luz da redação da Constituição de 1988, examina-se o posicionamento da doutrina e da jurisprudência brasileiras para, finalmente, concluir-se que o pedágio reveste-se da natureza de tributo, da espécie taxa, de acordo com as suas circunstâncias. Também é realizada a análise comparada a casos semelhantes na Europa e nos Estados Unidos da América.

2 Diferença entre taxa e preço público

Antes de adentrar a discussão sobre a natureza jurídica, é importante compreender a diferença entre os dois conceitos. Ambos são devidos pela prestação de serviços públicos divisíveis. As taxas receberam diversas menções no texto constitucional, diferentemente das tarifas, que tiveram referências esparsas e não sistematizadas na Constituição. 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.

A distinção encontra fundamento jurídico, primeiramente, no relacionamento mantido com os direitos fundamentais: enquanto a taxa remunera o serviço público de tutela da liberdade, o preço público é devido pela prestação de serviço público de apoio aos direitos sociais e econômicos. Porém, nada impede que seja cobrada taxa pelos serviços relacionados com os direitos econômicos, mesmo que haja a vedação de se cobrar preço público pela tutela dos direitos fundamentais.

Outra distinção entre os dois institutos tem como base a essencialidade do serviço, como ensina Lobo Torres “se o serviço se vincular à soberania será remunerado por taxa; em caso contrário, pelo preço público”⁵. Ainda assim, há dificuldades, uma vez que não se impõe a obrigatoriedade de remunerar serviços não essenciais por preço público, podendo ser cobrados por taxa, se for determinado em lei. O referido autor traz o seguinte exemplo acerca do assunto: “O serviço de fornecimento de água, deveria dar ensejo à cobrança de preço público; mas nada obsta a que a lei crie a obrigação do pagamento da taxa”⁶.

A doutrina e a jurisprudência persistem em embasar a diferença entre taxa e preço público a partir da existência ou ausência de compulsoriedade e da facultatividade. Afirma-se que a taxa tem o caráter compulsório, enquanto o preço público é de caráter facultativo. Porém, a compulsoriedade não é elemento indispensável à definição de tributo. Quanto ao preço público, também não se pode caracterizá-lo como prestação não compulsória, eis que, no Estado Social, o cidadão não pode prescindir das prestações estatais relacionadas com a higiene, a saúde e o conforto doméstico. A compulsoriedade com relação ao preço público só tem importância negativa: não se pode cobrá-lo se não houve utilização do serviço.

O Supremo Tribunal Federal trouxe, em entendimento sumulado (súmula 545), a distinção entre preço público e taxas: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem,

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p.191.

⁶ Ibidem.

porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”⁷. Fica claro o posicionamento do Supremo nesta súmula, que utiliza como distinção entre as duas espécies a compulsoriedade.

Acerca deste tema, o doutrinador Luciano Amaro traz a seguinte explanação:

“A taxa é um tributo, sendo, portanto, objeto de uma obrigação instituída por lei; já o preço é obrigação *contratual*. O preço é pois, obrigação assumida voluntariamente, ao contrário da taxa de serviço, que é imposta pela lei a todas as pessoas que se encontrem na situação de usuários (efetivos ou potenciais) de determinado serviço estatal.”⁸

3 Conceito e natureza jurídica do pedágio no ordenamento jurídico brasileiro

O pedágio é a cobrança de determinado valor para que o usuário possa trafegar por vias conservadas, pelo Poder Público, conforme a leitura do art. 150, inc. V, da Constituição Federal de 1988 - doravante chamada de CF/88 ou simplesmente Constituição. Trata-se de simples exação cobrada pelo mero direito de passagem por uma via de transporte. Em regra, a cobrança de pedágio, no Brasil, é realizada por pessoas jurídicas de direito privado, por meio de concessões do poder público, nas rodovias de grande fluxo e serve para fazer frente às despesas de conservação.

A definição exata da natureza jurídica deste instituto já vem sendo tema de inúmeros artigos e ensaios como este, porém, tal discussão ainda é pertinente, haja vista a não pacificação do assunto.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência já repensaram seus entendimentos relativos ao tema. A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal e parte da doutrina defendem que a natureza jurídica do pedágio é de tarifa (preço público) e que deve ser regida pelo regime jurídico tarifário; outra parte dos autores afirma ser o pedágio uma taxa, isto é, espécie de tributo, devendo obedecer às regras do regime jurídico tributário. E, ainda, há a posição intermediária, daqueles que defendem que o pedágio pode ser ora taxa, ora preço público. Partiremos, então, para os pontos de defesa de cada uma dessas três correntes.

3.1 Pedágio com a natureza jurídica de taxa

⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Jurisprudência. Aplicação das Súmulas no STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>>.

⁸ AMARO. Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 40.

Para os defensores da corrente que considera o pedágio uma taxa, os motivos para tal classificação consistem em três principais aspectos: a citação do pedágio pela Constituição dentro das limitações do poder de tributar; o pagamento de um serviço específico e indivisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, conforme o conceito de taxa; e por ser a taxa a única maneira de remunerar serviços públicos.

O primeiro ponto de defesa desta corrente se respalda no fato de que a Constituição arrolou o pedágio dentro de tópico específico à tributação. Eis a exegese do dispositivo em comento:

“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;**” (grifo nosso)

A CF/88 traz a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público como uma ressalva à limitação de tributar imposta aos entes políticos pelo art. 150. Isto é, é defeso ao Poder Público limitar o tráfego de bens e pessoas por meio de tributos, porém a cobrança de pedágio é uma exceção a tal regra. Ora, se algo é excepcionado de uma regra, então, significa que o elemento sujeito à ressalva faz parte dessa mesma regra, por isso, cria-se a exceção para diferenciar tal circunstância. No caso do pedágio, se este, não fosse espécie de tributo, então não haveria necessidade de excecioná-lo de uma regra relativa à limitação de tributar, uma vez que não sendo tributo já não obedeceria a tal regra.

Tal aceção é corroborada pelo doutrinador Luciano Amaro⁹:

“Essa disposição deu legitimação constitucional expressa ao pedágio. Além disso, reconheceu-lhe natureza *tributária* (por oposição a idéia de que ele traduziria um *preço público*), pois essa figura está referida num dispositivo que cuida de tributos, e como exceção a um princípio que limita a criação de tributos.”

Essa corrente também defende a natureza de taxa do pedágio, tendo em vista a prestação de um serviço específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, conforme o conceito de taxa. A cobrança do valor relativo ao pedágio para uso das vias públicas decorre especificamente do uso efetivo pelos indivíduos e não apenas da construção da via, e, além disso, não é uma imposição a todos, somente aos usuários. Assim, anota Luciano Amaro¹⁰:

“A Constituição, ademais, relaciona o pedágio com uma *atuação estatal específica*, já que ele tem por fato gerador a utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

⁹ AMARO. Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 48.

¹⁰ AMARO. Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 49.

Não é a construção de uma estrada, de per si, que embasa a exigência do pedágio; essa obra pública pode dar lugar a contribuição de melhoria. Já o pedágio é cobrável de quem *trafegue* pela via pública, e, por isso, frui a utilidade propiciada pela obra do Estado.”

Para Carrazza¹¹, a cobrança de pedágio pelo serviço de conservação das vias públicas trata-se de verdadeira taxa de serviço. E ainda esclarece que “somente por meio de taxa de serviço, que tem o nome de pedágio, cobrada pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público, é que as pessoas políticas podem limitar o tráfego de pessoas ou bens”.

Ainda sobre este tema, os referidos autores afirmam que o pedágio possui natureza tributária, conforme alocado pela Constituição, por se tratar de cobrança de dinheiro do Estado aos seus administrados pelo direito de locomoção nas vias conservadas pelo Poder Público. E, dentro da acepção dessa conservação é que se encontra a especificidade inerente aos tributos, pois só é cobrado o pedágio em vias conservadas (caráter especificador).

3.2 Pedágio com a natureza jurídica de preço público

As terminologias tarifa e preço público são utilizadas como sinônimos na doutrina e jurisprudência brasileiras. Os defensores da corrente que afirma ter o pedágio natureza jurídica de preço público o fazem por considerar que a inclusão no texto constitucional apenas esclarece que, mesmo sendo vedada a cobrança de tributos sobre o tráfego de pessoas e bens, poderia ser cobrado o pedágio. Conforme a atual compreensão do Supremo Tribunal Federal, é irrelevante para a definição do pedágio como taxa ou preço público a sua localização topográfica no texto constitucional.

Como afirma Lobo Torres, “o pedágio pode ser cobrado porque não é tributo, mas preço público. A sua ressalva no texto constitucional é meramente didática ou cautelar da hipótese em que o poder público lhe atribua o regime de taxa”¹².

Outro fator que determina o posicionamento desta corrente é a defesa da ausência de compulsoriedade na utilização de rodovias. A classificação do pedágio como tarifa ou preço público decorre da atividade voluntária de utilizar as vias conservadas pelo Poder Público; o contribuinte só pagará por tal serviço, que está sendo efetivamente prestado, se escolher utilizá-lo.

¹¹ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 630.

¹² TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p.67.

Em julgado do STF, com relatoria do Ministro Teori Zavascki, o pedágio foi reconhecido não como taxa e sim como preço público, que tem como efeito a não incidência do princípio da legalidade estrita. Ainda no mesmo julgado, entendeu-se que é irrelevante para a definição da natureza jurídica do pedágio a existência ou não de via alternativa de tráfego, pois tal condição não é trazida pela Constituição.¹³

4 Efeitos jurídicos de o pedágio ser considerado taxa ou preço público

Caso o pedágio seja um tributo, conforme entende boa parte da doutrina e jurisprudência brasileiras, sua cobrança e instituição deverão seguir rigorosamente as normas aplicáveis aos tributos em geral, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, o que implica limitação à atuação do Estado. Por outro lado, caso o pedágio seja uma tarifa, ou seja, uma exação não tributária, sua cobrança estará livre das amarras constitucionais aplicáveis aos tributos.

A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal e parte da doutrina defendem que a natureza jurídica do pedágio é de tarifa (preço público) e, portanto, como consequência, deve ser regido pelo regime jurídico tarifário; outra parte dos autores afirma ser o pedágio uma taxa, isto é, espécie de tributo, e, então, deverá obedecer às regras do regime jurídico tributário.

Na prática, a definição do pedágio como preço público (tarifa) é mais favorável a iniciativa privada investidora, que insere seu capital, para realizar um serviço público de alto benefício para a sociedade, uma vez que o Estado já mostrou sua insuficiência para manter as rodovias brasileiras em boas condições de tráfego de bens e de pessoas. É muito mais vantajoso para tais empresas seguir o regime jurídico tarifário, que é de natureza contratual e de direito privado, e não tem o dever de obedecer ao Princípio da Legalidade Estrita. Porém, devido à tal insuficiência do Estado, já mencionada, pelas características que se reveste o pedágio no Brasil, já explanadas acima, e, também, pela inexistência de vias alternativas é que, este instituto se encaixa mas adequadamente como taxa (tributo).

5 Princípio tributário da não limitação ao tráfego de pessoas e bens *versus* Pedágio

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Plenário. Informativo - ADI 800/RS, rel. Min. Teori Zavascki, 11.6.2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo750.htm>.

O princípio da não limitação (liberdade ou ilimitabilidade) ao tráfego de pessoas e bens encontra previsão expressa no art. 150, inciso V, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 150 da CF: 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.

De acordo com o aludido artigo constitucional, o tráfego entre Municípios e entre Estados não poderá ser objeto de fatos geradores para quaisquer tributos, sejam eles de cunho federal, municipal ou estadual.

Dito de outro modo, o tráfego de pessoas e bens, tratando-se de movimentação interestadual e intermunicipal, tem proteção por regra que diz respeito à imunidade, que decorre da própria unidade econômica e política do território nacional.

O objetivo do legislador constituinte foi evitar que os entes políticos criassem tributos incidentes sobre o fluxo de pessoas e bens em seus territórios. Essa situação era relativamente comum no passado, onde os tributos eram criados com finalidade arrecadatória, porém transformavam-se, mesmo que indiretamente, restrições ao direito de liberdade de locomoção das pessoas.

O Código Tributário Nacional aduz que compete ao legislador ordinário, ao instituir o tributo, fazer a lei da exação tributária, estipulando o fato gerador, compondo, entre outros elementos, a tipologia tributária (art. 97, I a V).

Logo, no âmbito do princípio arguido, o fato gerador do tributo deverá ser distinto da (I) transposição de limites entre os Municípios (intermunicipalidade) e da (II) transposição de divisas entre Estados-membros (interestadualidade). (SABBAG, 2015, p. 297).

De acordo com os doutrinadores de direito, o princípio da não limitação ao tráfego de pessoas e bens não objetiva impedir de maneira absoluta a cobrança de impostos sobre a circulação destes em operações interestaduais ou intermunicipais. Na realidade o referido princípio busca coibir à cobrança de tributo que contenha hipótese de incidência lastreada, como elemento de criação, a transposição de fronteiras interestadual ou intermunicipal. De maneira a elucidar a percepção acima, o autor Eduardo Sabbag (2015, p.297) traz como exemplos as seguintes situações: a) instituição de uma “taxa municipal de turismo”, em cidade litorânea, com fato gerador calcado na transposição dos limites do município, a ser cobrada de todos aqueles banhistas que chegarem à cidade para turismo; b) instituição de um

imposto residual, com fato gerador calcado na transposição dos limites territoriais do Estado - membro.

Isto posto, o princípio da não limitação ao tráfego de pessoas e de bens se coaduna com o direito fundamental da liberdade de locomoção encontrado no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º, inciso XV, da CF – 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; (...)

O legislador constituinte agiu certo ao evitar que os entes políticos se valessem do tributo para atingir, direta e/ou indiretamente, a garantia individual de liberdade de tráfego de pessoas e bens.

A despeito das considerações feitas até o momento, o princípio da não limitação do tráfego de pessoas e bens encontra no ordenamento jurídico brasileiro duas atenuações: uma de ordem constitucional e outra de ordem tributária.

A de ordem tributária diz respeito aos pedágios (art. 150, inciso V, da CF), exigidos pela utilização das rodovias conservadas pelo Poder Público; sua cobrança, no entanto, não se confunde com a mera transposição de Município ou de Estado.

Conforme aduz Luciano Amaro, o preceito em análise abre exceção, em sua parte final, para a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público. Portanto, o pedágio, não obstante onere (e, nessa medida, limite) o tráfego, é lícito (2010, p. 146).

Por sua vez, a de ordem tributária, refere-se a cobrança de Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), exigido pelas autoridades fiscais nos postos de fiscalização das estradas, nas fronteiras dos Estados-membros e Distrito Federal, em razão da ocorrência do fato gerador. No entanto, a cobrança aqui não se confunde com apenas pelas razões de transposição territoriais, mas sim em virtude da circulação de mercadorias (fato gerador do imposto) doutrina sustenta que ocorre atenuação já que o sujeito deve recolher o ICMS.

6 Supremo Tribunal Federal e ADI 800/RS – natureza jurídica do pedágio

A natureza jurídica do pedágio é questão bastante controvertida na doutrina. A despeito disso, o Supremo Tribunal Federal entende que o pedágio não possui natureza tributária, mas sim de preço público.

Foi seguindo esse entendimento que o Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada contra o Decreto nº 34.417/1992, do Estado do Rio Grande do Sul,

que autoriza a cobrança de pedágio em rodovia estadual, resultando na ADI 8000, de relatoria do Ministro Teori Zavascki.

O Tribunal recordou que a Constituição de 1988 autoriza a cobrança de pedágio em seu art. 150, inciso V, reproduzindo, em linhas gerais, regra semelhante à contida nas Constituições de 1946 e 1967.

No entanto, a EC 1/1969, seguindo em caminho divergente, não salvaguardou a cobrança de pedágio pelo poder público pela utilização de vias, restando o seguinte texto: “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) II - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais”.

Dessa forma, a falta de referência à cobrança de pedágio na EC 1/1969 despertou controvérsias a respeito da natureza dessa exação — se tributária ou não tributária — que se prolongariam até os dias atuais.

O pleno, citando autores como Roque Antônio Carrazza, Geraldo Ataliba e Aires Barreto, justificou as teses que fazem alguns sustentarem que o pedágio possui natureza tributária, tendo-o como subespécie de taxa:

Os que sustentam sua natureza tributária, da subespécie taxa, o fazem sob os seguintes fundamentos, essencialmente: (a) estar o pedágio referido na Constituição quando tratou das limitações ao poder de tributar; (b) constituir pagamento de um serviço específico ou divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição; (c) não ser cabível remunerar serviços públicos por meio outro que não o de taxa.

Aludiu, ainda, que os defensores da natureza contratual do pedágio como preço público o fazem com base nas seguintes considerações:

a) a inclusão no texto constitucional apenas esclareceria que, apesar de não incidir tributo sobre o tráfego de pessoas ou bens, poderia, excepcionalmente, ser cobrado o pedágio, espécie jurídica diferenciada; b) a ausência de compulsoriedade na utilização de rodovias; e c) a cobrança se daria em virtude da utilização efetiva do serviço, e não seria devida com base no seu oferecimento potencial.

Em conclusão a esses posicionamentos, a Corte realçou que tais discussões ocorrem por conta do denominado “selo-pedágio”, previsto na Lei 7.712/1988, o qual é reconhecido como taxa pelo STF.

Explicou, porém, que essa exação seria compulsória a todos os usuários de rodovias federais, por meio de pagamento renovável mensalmente, independentemente da frequência de uso, cobrada antecipadamente, como contrapartida a serviço específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Logo, as diferenças entre o "selo-pedágio" e o pedágio seriam extremas, já que este último, como regra geral, é cobrado somente quando há o efetivo uso da rodovia, o que não ocorreria com o "selo-pedágio", que seria exigido em valor fixo, independentemente do número de vezes que o contribuinte fizesse uso das estradas durante o mês.

Destacou que o enquadramento do pedágio como taxa ou preço público independe da sua localização no texto constitucional, visto que o preponderante seria o preenchimento, ou não, dos requisitos previstos no art. 3º do CTN, quais sejam:

Art. 3º do CTN -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.

O Plenário sublinhou que seria irrelevante, também, para a definição da natureza jurídica do pedágio, a existência ou não de via alternativa gratuita para o usuário trafegar, visto que não é estabelecida nem na CF/88, nem em legislação infraconstitucional.

Como foi relatado, é certo que a cobrança de pedágio pode importar, indiretamente, em forma de limitar o tráfego de pessoas. Todavia, tal restrição seria vislumbrada em grau ainda mais elevado, em ocasião em que, por insuficiência de recursos, o Estado não construísse rodovias ou não as conservasse adequadamente.

Diante dessa possível realidade, a Constituição Federal autorizou a cobrança de pedágio em rodovias conservadas pelo Poder Público, mesmo que para isso ocorresse a limitação de tráfego.

Isto posto, não deve haver a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio. Inclusive, o texto da Lei 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, nos termos do seu art. 9º, § 1º, vai de encontro a essa ideia:

Art. 9º, §1º, da Lei 8.987/95 - 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.

Em suma, no atual estágio normativo constitucional, o pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias não tem natureza tributária, mas sim de preço público, não estando, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.

7 Análise comparada: o pedágio nos Estados Unidos da America

O pedágio (*toll roads*), como a América conhece nos dias de hoje, remonta aos “*Turnpikes*”, termo utilizado nos Estados Unidos Colonial para indicar uma espécie de

barreira, usada pra bloquear o acesso às estradas até que uma determinada quantia fosse paga, objetivando, com isso, desenvolver (e financiar) o transporte terrestre entre cidades (já que, na época, viajar pela via terrestre era uma alternativa difícil se comparada as rotas aquáticas mais eficientes e confortáveis).

Com o aumento dos financiamentos federais para a construção de rodovias, o Ato de Auxílio Federal de Rodovias de 1921 (Federal Aid Highway Act) proibiu a utilização de pedágios nas estradas construídas com o financiamento federal.

Na mesma linha, o Sistema Rodoviário Nacional, criado pelo Ato de Auxílio Federal de Rodovias de 1956 (Federal Aid Highway Act of 1956), ofereceu estradas livres de pedágios, financiadas por impostos federais que recaíam sobre a gasolina.

Por volta dos anos 90, com a estagnação das receitas advindas do imposto federal sobre a gasolina e diante do aumento de investimentos privados, provenientes principalmente de fundos internacionais, surgiram as estradas com pedágio.

Em virtude do investimento do setor privado, imensos projetos foram desenvolvidos, entre eles: (i) a Estrada de Pedágio de Indiana (Indiana Toll Road), construída pelo poder público nos anos 1950 e concedida para uma sociedade formada pela empresa de construção espanhola Cintra e a empresa operadora de pedágios australiana Macquarie, em 2006, por US\$ 2,8 bilhões (dois bilhões e oitocentos milhões de dólares); (ii) a Chicago Skyway, concedida às mesmas empresas por US\$ 1,8 bilhão (um bilhão e oitocentos milhões de dólares).

Insta relatar, que as estradas americanas financiadas pelo setor privado, foram reproduzidas mundialmente. Segundo o Banco Mundial, durante a década de 90, países em desenvolvimento utilizaram mais o setor privado para financiar a construção, administração e manutenção de estradas, do que o setor público. Assim, quantitativamente foram gastos \$61 bilhões (sessenta e um bilhões de dólares) em investimento privado, com 279 projetos em 26 países em desenvolvimento, consistindo em 21.355 milhas (ou 34.355 km) de rodovias, pontas e túneis com pedágios¹⁴.

A despeito disso, problemas significativos surgiram para as empresas responsáveis pelas estradas com pedágio nos Estados Unidos, a exemplo: (i) a empresa responsável pela “*San Joaquin Hills*”, na Califórnia, teve que se reestruturar, vendendo pelo menos metade dos seus títulos (\$2,2 bilhões – dois bilhões e duzentos milhões de dólares) para manutenção da rodovia, já que o fluxo de passageiros, e consequentemente de receitas, tem estado com

¹⁴ Urban Land – The Magazine of the urban land institute (2015)

frequência abaixo das projeções esperadas; (ii) as empresas Cintra e Macquarie responsáveis pela *Indiana Toll Road*, as quais pagaram \$3.8 bilhões (três bilhões e oitocentos mil dólares) em 2006 para operar a mencionada rodovia por 75 anos, entrou com um pedido de falência em setembro de 2014.

Em meio às críticas contra as estradas com pedágios, os eleitores do Texas aprovaram, em novembro de 2014, uma Emenda à Constituição Estadual, com o objetivo de aumentar o financiamento do Departamento de Transporte do Texas (DOT) em aproximadamente US\$ 1,7 bilhão (um bilhão e setecentos milhões de dólares), com a ressalva de que essa verba não seria utilizada em projetos com pedágios.

Um jornalista do “*New York Times*”¹⁵, em outubro de 2015, levantou outra perspectiva acerca das estradas com pedágios, que as mesmas não teriam sido necessárias se o Texas tivesse aumentado seu imposto sobre gasolina após 1991. Outra perspectiva vem dos ativistas da “*Tea Party*” (ultraconservadores ou ultraliberais do partido republicano), para quem estradas com pedágios representam um golpe do governo.

Ademais, pedágio ainda é um mercado pequeno nos Estados Unidos, já que as receitas advindas da cobrança de pedágio correspondem a apenas 5% dos gastos em grandes rodovias.

Mesmo com as opiniões divididas entre os Estados-membros do EUA, o investimento pelo setor privado nas rodovias continua crescendo, haja vista que mais de 10% das estradas com pedágios desenvolvidas desde 1992, tiveram investimento privado. Isso, para os Estados (tais com a Flórida e Dallas) onde o pedágio é essencial para os planos de desenvolvimento e crescimento de rodovias, tem o potencial de arrecadar investimentos consideravelmente maiores, permitindo que os Estados gastem essas receitas adicionais para melhorar outras rodovias inter-regionais importantes.

8 Análise comparada: o pedágio na Europa

Inicialmente, a União Europeia tinha como objetivo cobrar dos usuários apenas os custos variáveis da infraestrutura rodoviária, excluindo assim os custos de construção das rodovias. Posteriormente, foi decidido que os usuários deveriam arcar também com os custos fixos das rodovias, o que seria possível pelas receitas das tarifas de congestionamento. Os custos de construção, que podem ser levados em conta para fins de precificação das rodovias,

¹⁵BAJAJ, Vikas. Republicans Against Toll Roads. Disponível em: <https://takingnote.blogs.nytimes.com/2014/10/20/republicans-against-toll-roads/?_r=1>. Acesso em 25 de janeiro de 2017.

foram limitados à infra-estrutura a ser construída no futuro ou a que foi construída no passado recente (nos últimos 15 anos).

Por séculos, o pedágio ganhou força como alternativa para arrecadar recursos para construção e conservação de estradas, impulsionando a ampliação e melhorias das rodovias de diversos países, principalmente devido ao expressivo crescimento do uso de automóveis.

Na Inglaterra, a população em massa cobrava a Coroa Britânica para que conservasse as estradas. Por isso, o governo britânico implantou o pedágio nas rodovias com o objetivo de conscientizar os motoristas, mostrando os custos reais da utilização das estradas. Assim, para que tenha credibilidade, a definição da tarifa a ser cobrada deve passar por uma avaliação criteriosa dos custos sociais, de modo que as pessoas possam ver uma relação entre o que pagam e o que consomem.

Na França, diversas foram as obras viabilizadas pelo pedágio. O programa de implantação de rodovias buscou dar solução à questão do transporte. Ampliou significativamente suas rodovias desde o início da cobrança. Assim, o país se destaca por sua experiência em cobrança de pedágio em rodovias, tanto sob o regime de concessão pública quanto privada, se tornando um modelo para os outros países.

9 Considerações finais

O pedágio, previsto de forma expressa e constitucionalmente no art. 150, inciso V, é uma forma de cobrança realizada em virtude do tráfego em determinadas rodovias, as quais são conservadas por uma pessoa jurídica de direito privado, por meio de concessão do poder público.

Preponderante, na compreensão da natureza jurídica do pedágio, foi a análise conceitual do instituto tributário denominado taxa.

Os defensores do pedágio como forma de tributo, enquadraram-no como taxa em virtude da sua menção pela Constituição Federal, dentro do capítulo relacionado às limitações do poder de tributar, bem como por ser um pagamento específico e indivisível, por um serviço prestado ao contribuinte.

Indo ao encontro dessa primeira vertente, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADI 8000/RS, resolveu acerca da natureza jurídica do instituto em voga. Esclareceu, na oportunidade, que o pedágio deve ser entendido como preço público, devido à ausência de compulsoriedade na utilização de rodovias e, também, pelo fato de a cobrança decorrer da utilização efetiva do serviço, não sendo devida com base em seu oferecimento potencial.

Ademais, informou que o pedágio, mesmo possuindo previsão constitucional no âmbito da limitação ao poder de tributar, não pode ser considerado como tal, haja vista ser uma espécie jurídica diferenciada.

Além desses posicionamentos, há ainda a posição intermediária, que traduz a ideia de que o pedágio pode ser entendido tanto como taxa como preço público, dependendo da situação que embase sua cobrança.

Assim, confrontando os argumentos trazidos à baila, percebe-se que o instituto que compreende de maneira mais satisfatória a natureza jurídica do pedágio seria o tributário, enquadrando-o como taxa.

Tal vertente é defendida pelo presente artigo com base não só pela previsão expressa na Constituição Federal do pedágio dentro de tópico específico à tributação, mas, sobretudo, pela cobrança a ser realizada especificamente pela utilização efetiva de serviço específico e indivisível, tendo como característica, ainda, a compulsoriedade, haja vista a inexistência de rodovia alternativa como solução para àqueles que não desejam pagar o pedágio ou do dever do Estado em criar tais vias.

Por fim, coube à explanação acerca do tratamento do pedágio em alguns lugares do continente europeu, bem como nos Estados Unidos da América. Acerca desses, foi possível perceber as singularidades em relação à classificação jurídica e à forma de funcionamento do pedágio.

10 Referências

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 40.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BAJAJ, Vikas. **Republicans Against Toll Roads**. Disponível em: <https://takingnote.blogs.nytimes.com/2014/10/20/republicans-against-toll-roads/?_r=1>.

Acesso em 25 de janeiro de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2017.

BRASIL. CTN (1966). **Código Tributário Nacional**. Brasília: Senado, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Jurisprudência. **Aplicação das Súmulas no STF.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 8000/RS. Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Relator: Min. Teori Zavaski. Brasília, 11 de junho de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6274991>>. Acesso em: 24 Janeiro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Plenário. **Informativo - ADI 800/RS**, rel. Min. Teori Zavascki, 11.6.2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo750.htm>>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 630.

DUNPH, Robert. Toll Roads: A Problem or a Solution? Urbanland – The Magazine of the **Urban Land Institute**, 2015. Disponível em: <http://urbanland.uli.org/infrastructure-transit/toll-roads-problem-solution/>>. Acesso em 25 de janeiro de 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LACERDA, Sander Magalhães. **O financiamento da infra-estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários.** 2005. Disponível em: <https://web.bndes.net/bib/jspui/handle/1408/2437> >; Acesso em 21 de janeiro de 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 18ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p.191.

Urban Land – The Magazine of the urban land institute (2015).