



Restrição veicular e tributação: o pedágio urbano enquanto solução urbanística e espécie tributária

Veicular restriction and taxation: the congestion charges as urban solution and kind tax

Christiano Piccioni Toralles^[a], Nicole da Silva Paulitsch^[b]

^[a] Arquiteto e urbanista, Mestrando e bolsista CAPES do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PROGRAU/UFPel), pós-graduando em nível de Especialização em Administração Pública e Gestão de Cidades pela Faculdade Anhanguera do Rio Grande, Pelotas, RS - Brasil, e-mail: kicotoralles@gmail.com

^[b] Bacharel em Direito, Especialista em Direito Empresarial pela (PUC-RS), professora dos cursos de graduação em Direito e Administração de Empresas e pós-graduação em Planejamento Tributário e Administração Pública e Gestão de Cidades pela Faculdade Anhanguera do Rio Grande, Pelotas, RS - Brasil, e-mail: nicolepaulitsch@gmail.com

Resumo

A grande quantidade de automóveis, principalmente nas grandes e médias cidades, tem gerado transtornos no trânsito: grandes congestionamentos, dificuldades para encontrar estacionamentos, acidentes, conflitos com pedestres (e com outros meios de transporte não motorizados), aumento do consumo de combustíveis fósseis e da emissão de gases poluentes. Buscar solucionar esses transtornos é uma atividade que tem desafiado profissionais ligados à gestão urbana em vários países. Nesse contexto, este trabalho apresenta algumas iniciativas que buscam a solução desse cenário caótico, enfatizando a restrição veicular, por meio de pedágio urbano, já implantado com resultados satisfatórios em Singapura e Londres; e cogitado para implantação em outros locais, como o caso da cidade de São Paulo. Após isso, apresenta uma análise da natureza jurídica do pedágio, controversa quanto sua espécie tributária na legislação brasileira. Esse entendimento é importante para uso desse instrumento de restrição veicular nas propostas de planejamento urbano e gestão do trânsito e das cidades.

Palavras-chave: Mobilidade urbana. Pedágio urbano. Tributação.

Abstract

The large amount of cars, especially in medium and large cities, has caused disruptions in transit: large traffic jams, difficulty to finding parking, traffic accidents, conflicts with pedestrians (and with another non-motorized

transports), the increased consumption of fossil fuels and the emission of pollution gases. Search for solutions for these disorders is an activity that has challenged professionals involved in urban management in many countries. In this context, this study shows some initiatives that seek the solution of this chaotic scene, emphasizing the vehicular restriction, by congestion pricing, already deployed with satisfactory results in Singapore and London, and considered for implementation in other locations, such as case of Sao Paulo. After that, it presents an analysis of the legal nature of the toll, with a controversial kind tax on Brazilian law. This understanding is important to use this vehicular restriction instrument in proposals to urban planning, traffic management and city management.

Keywords: *Urban mobility. Congestion charges. Taxation.*

Introdução

É correto o entendimento da cidade – habitant urbano do ser humano – como um *organismo vivo*, um fenômeno dinâmico que se constrói e reconstrói no espaço e no tempo, conforme a demanda das forças endógenas e exógenas que agem na sua complexidade. Essa constante mutação – gerada pela evolução natural dos agentes reprodutores do meio urbano, seus processos, tecnologias e novas demandas e emergências, ou seja, pela diversidade complexa e dinâmica – coloca o planejador e o gestor urbano também em constante necessidade de revisão, adaptação e adequação às transformações do meio.

Dentro dessa dinâmica de transformações, nas últimas décadas as grandes metrópoles, e, mais atualmente, também as cidades de porte médio, têm experimentado aumento na frota de automóveis – contrastando com a precariedade e morosidade nos investimentos em transporte coletivo –, gerando congestionamentos quilométricos (e consequente lentidão do setor produtivo), ausências de estacionamento, poluição sonora e do ar, acidentes de trânsito, etc. Segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2009), a frota de automóveis nas 438 cidades brasileiras com mais de 60 mil habitantes aumentou de 18 milhões para 26 milhões de veículos entre 2003 e 2008, um acréscimo de 44%; enquanto isso, a população aumentou de 108 milhões para 120 milhões de pessoas, um aumento de apenas 11%. Conforme dados da mesma ANTP (Tabela 1), principalmente nas capitais com melhores indicadores de

renda, mesmo com as motocicletas incluídas na quantidade de veículos, a relação pessoas/veículo é baixa.

Nas capitais com melhores indicadores socioeconômicos também existem periferias com população de baixa renda que não possuem veículos e, conseqüentemente, geram demanda por transporte coletivo. Verifica-se, então, com base na Tabela 1, que os veículos circulam normalmente sem lotar sua capacidade total (normalmente quatro assentos em carros). Deve-se considerar ainda que nas capitais e núcleos metropolitanos também circulam caminhões – não contabilizados na frota da Tabela 1 – e automóveis oriundos das cidades satélites, aumentando ainda mais a quantidade de veículos em trânsito. Diante disso, o automóvel – signo do progresso econômico, *status* social e liberdade de mobilidade –, em larga quantidade nos centros urbanos, transformou-se em empecilho de fluidez e em problema para a gestão urbana.

Algumas ações buscando a solução do trânsito caótico das cidades já estão sendo aplicadas em várias partes do mundo há algumas décadas. O presente trabalho, portanto, após tecer contextualizações sobre mobilidade urbana e o advento do automóvel nas urbes, apresentará algumas dessas iniciativas de gestão do trânsito. Trata-se de iniciativas por meio de restrição veicular, previstas no art. 20 do Projeto de Lei n. 1.687/2007 – que traz as diretrizes da política de mobilidade urbana –, com ênfase na implantação do pedágio urbano, que, por exemplo, foi incluído no PITU 2025¹ (SÃO PAULO, 2006) como meta para a cidade de São Paulo.

¹ Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU) para a região metropolitana de São Paulo, instrumento de políticas públicas de curto, médio e longo prazo até o ano de 2025, elaborado pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos do Governo do Estado de São Paulo.

Entretanto, qualquer discussão sobre pedágio é sempre polêmica, ainda mais em se tratando de cobrança pecuniária pela circulação no sistema viário interno de cidades – lembrando que grande parte das pessoas do planeta vive no meio urbano e nele necessitam circular diariamente em seus trajetos habitação-trabalho-lazer-consumo. A contraposição entre o livre direito de ir e vir *versus* o

obrigatório pagamento de tributo para circular é um dos principais aspectos que dificultam o consenso da opinião pública.

Por fim, então, o trabalho apresentará uma breve análise sobre a natureza jurídica do pedágio. Buscar-se-á elucidar, com base na legislação tributária, se existem ou não pressupostos legais para a cobrança de tributo.

Tabela 1 - Dados sobre população e frota automotiva nas capitais brasileiras

CIDADE	UF	POPULAÇÃO	FROTA DE AUTOMÓVEIS	HABITANTE/AUTOMÓVEL
Aracaju	SE	536.785	108.728	4,94
Belém	PA	1.424.124	161.483	8,82
Belo Horizonte	MG	2.434.642	937.411	2,60
Boa Vista	RR	260.930	57.262	4,56
Brasília	DF	2.557.158	731.054	3,50
Campo Grande	MS	747.189	213.908	3,49
Cuiabá	MT	544.737	130.651	4,17
Curitiba	PR	1.828.092	729.421	2,51
Florianópolis	SC	402.346	152.004	2,65
Fortaleza	CE	2.473.614	379.962	6,51
Goiânia	GO	1.265.394	475.751	2,66
João Pessoa	PB	693.082	121.563	5,70
Macapá	AP	359.020	44.500	8,07
Maceió	AL	924.143	111.919	8,26
Manaus	AM	1.709.010	223.808	7,64
Natal	RN	798.065	153.492	5,20
Palmas	TO	184.010	55.519	3,31
Porto Alegre	RS	1.430.220	383.358	3,73
Porto Velho	RO	379.186	68.035	5,57
Recife	PE	1.549.980	278.903	5,56
Rio Branco	AC	301.398	51.977	5,80
Rio de Janeiro	RJ	6.161.047	1.265.594	4,87
Salvador	BA	2.948.733	362.385	8,14
São Luís	MA	986.826	123.011	8,02
São Paulo	SP	10.990.249	3.736.366	2,94
Teresina	PI	793.915	144.112	5,51
Vitória	ES	317.817	91.284	3,48

Fonte: ANTP, 2010, organização nossa.

A mobilidade urbana e advento do trânsito de automóveis

Segundo Lynch (1997), dentre os cinco elementos principais que constituem a imagem da cidade, um dos que configuram a morfologia urbana e é predominante no imaginário popular são as *vias*. Elas são o esqueleto estrutural das cidades, são as artérias de circulação (GUIMARÃES, 2004), são a primeira abordagem da paisagem urbana (PANERAI, 2006), por onde se locomove o observador (LYNCH, 1997). Elas pautam o desenho urbano, dão acesso às moradias, aos serviços e às demais atividades econômicas, e têm a função de tráfego de pessoas e bens; são, portanto, os meios de organização e inter-relação entre as partes que compõem o conjunto urbano.

O sistema de mobilidade urbana compreende o trânsito de pedestres (inclusas as pessoas portadoras de necessidades especiais), ciclistas, veículos de tração humana e animal, automóveis individuais (carros e motocicletas) e o transporte coletivo e de cargas (ônibus, trens, metrô, bondes, etc.); sem esquecer o transporte hidroviário e aéreo, em menor grau de importância direta nas circulações internas da urbe. Mesmo em tempos de redes virtuais, essa mobilidade física ainda é essencial para atividade socioeconômica e para o uso do solo.

A partir do século XX, pós-Revolução Industrial, as cidades – que estavam adaptadas, principalmente, ao meio de transporte a pé ou com tração animal – tiveram que se adequar ao agente gerador de uma das grandes mutações históricas do modo de vida urbano: o automóvel. Segundo Guimarães (2004, p. 149), “o automóvel é um dos mais importantes signos de nosso tempo e tem profunda repercussão sobre o conjunto da vida do homem, incluindo a redefinição da sociedade, do espaço urbano e geográfico”.

O automóvel individual não é só um instrumento de mobilidade e liberdade de circulação, mas também um símbolo de *status* social, já entremeadado na cultura humana desde a Era Moderna até os dias de hoje. A indústria automobilística e sua evolução tecnológica são ícones de desenvolvimento e progresso. Inclusive o asfalto, enquanto substrato para a melhor

circulação viária, ideário pertencente ao imaginário popular como sinal de progresso para as cidades, ainda figura como cabo eleitoreiro de muitos gestores políticos, mesmo sabendo das más consequências urbanas e ambientais que essa solução pode trazer.²

Se os automóveis trazem como vantagens o alto grau de mobilidade individual, o fato de ser apropriado para lazer e compras e de aumentar as opções de localização residencial, também trazem como desvantagens a não constituição de transporte de massa, a necessária adequação das estruturas urbanas (estacionamentos e acessos), os altos custos sociais (congestionamentos, saturação, poluição sonora e do ar, alta velocidade e acidentes, etc.) e a elevada demanda de combustíveis (derivados de petróleo) para o consumo da frota global. Nas últimas décadas, não só nas grandes cidades do Brasil e do mundo como também nas de porte médio, o aumento da frota tem colocado em paradoxo o ideário dos automóveis; ou seja, as facilidades de circulação propostas não trazem mais a total liberdade. Para Guimarães (2004), o trânsito de automóveis se transformou no grande problema das cidades para o século XXI.

Experiências de restrição veicular em meio urbano

Os conflitos do trânsito nas cidades colocam profissionais urbanistas, engenheiros, geógrafos, economistas, ecologistas, pesquisadores acadêmicos, agentes e gestores da administração pública, etc., na busca por propostas e ações que – tanto para projetos de novas expansões urbanas quanto para adequação da estrutura pré-existente – visem a resolver esse caos urbano.

A solução clássica para os projetistas, segundo Torres (2007), é a *expansão da oferta* com o aumento da capacidade viária. Porém, segundo o autor, são de eficácia limitada e o aparente efeito positivo no início da implantação não a torna uma alternativa ideal, pois gera uma *demand induzida*. Essa demanda induzida pode ser entendida fazendo-se uma analogia do tráfego de automóveis com os gases, que, com o aumento da capacidade do recipiente, são capazes de se expandir e ocupar o espaço

² Maior impermeabilização das vias que, sem planejamento de redes de microdrenagem urbana, pode causar alagamentos; aumento da temperatura no microclima urbano; descaracterização da paisagem urbana em sítios históricos; aumento do custo de obras de manutenção de redes enterradas, etc.

umentado. Em síntese, o aumento da capacidade viária abre espaço para novos automóveis e também para aqueles que não circulavam por seus motoristas estarem reprimidos pelo anterior estado de saturação.

Em contraposição, Torres (2007, p. 44) cita o *gerenciamento da demanda* ou *gerenciamento da mobilidade* como uma solução que visa a “induzir os indivíduos – de formas incitativas ou coercivas – a alterar seus comportamentos de deslocamento, de modo a promover uma utilização mais eficiente dos recursos, de forma socialmente mais justa e ambientalmente menos danosa”.

Várias estratégias podem ser usadas nesse tipo de gerenciamento, como, por exemplo, o *controle do veículo em movimento* e a *regulação da posse e do uso do veículo por tributação* (TORRES, 2007). São exemplos de controle de veículo em movimento o *tráfego segregado* (corredores de ônibus) e a *seletividade do acesso* (por característica de usuário (médicos, militares, autoridades, etc.), por taxa de ocupação do veículo (permissão apenas para veículos que, além do motorista, tenham passageiros) ou por alternância de veículos conforme algum critério (número da placa). Entre as alternativas de regulação da posse e do uso de veículos por meio de tributação, encontram-se a *tributação da posse de veículos* (altas taxas de registro aplicadas em Hong Kong e Singapura), o *estacionamento pago* (no Brasil, conhecido por *zona azul*), a *tributação dos combustíveis*, as *tarifas baseadas na distância percorrida* (a ser implantada na Holanda), bem como a *regulação das externalidades³ pelos preços* (o pedágio) (TORRES, 2007).

Redução física

Entende-se aqui por redução física a proibição da circulação de veículos em determinado local e/ou horário, mediante um determinado critério. Dois exemplos referenciais no planeta são os aplicados na Cidade do México (campanha *Hoy no circula*) e em São Paulo (*Rodízio* e *Operação horário de pico*).

A iniciativa mexicana foi implantada em 1989, motivada principalmente por questões ambientais, com os automóveis respondendo por 50% dos altos índices de poluição atmosférica. A partir de 1997, os automóveis foram identificados com adesivos coloridos, correspondendo ao número da placa (par

ou ímpar), para sua efetiva restrição de circulação. Segundo Câmara e Macedo [200-?], os resultados foram positivos, havendo melhora sensível da qualidade do ar.

Em São Paulo, além da motivação pela redução da poluição do ar, suas iniciativas buscam também a melhoria na trafegabilidade, diminuindo os congestionamentos causados pela grande quantidade de veículos. Na maior cidade brasileira existe um veículo para cada 2,94 pessoas (Tabela 1) e a lentidão do trânsito gera uma extensão média de 140 km em situações de congestionamentos (CÂMARA; MACEDO, [200-?]), além da saturação dos estacionamentos paralelos às vias. A primeira iniciativa, pioneira no Brasil, inspirada no modelo mexicano, foi implantada pelo governo estadual para região metropolitana da capital em 1996 e cancelada em 1999: o *Rodízio*. A segunda, a *Operação horário de pico*, do governo municipal de São Paulo, iniciou em 1997, restringindo o trânsito em um determinado horário para uma área do centro da cidade. Ambas iniciativas também regram a proibição pelo número final da placa do automóvel, aplicando multas aos infratores.

Segundo Gouveia (2006), a contribuição para melhoria dos níveis de poluição foi menor que o esperado. Para Câmara e Macedo [200-?], houve redução da quantidade de acidentes de trânsito; porém, com o aumento da frota, quanto aos congestionamentos, seus níveis por vezes superam aos níveis anteriores à implantação dos sistemas de restrição e a velocidade média, no centro da cidade, não apresentou variação. No horário de pico, houve diminuição dos congestionamentos na área crítica da cidade, mas a validade para o futuro é de difícil estimativa. Quanto à opinião popular, mesmo sendo sistemas impostos, há aceitação da população, mediante pesquisas feitas *a posteriori*.

Torres (2007) considera esse sistema – implantado na Cidade do México e em São Paulo, como também em Atenas e Roma – problemático, com o inconveniente de estimular fraudes e a aquisição de um segundo veículo, tornando-se não eficiente.

Redução econômica

Diferentemente da redução física, a redução econômica não proíbe a circulação, mas só permite o

³ Segundo Button (1993 apud TORRES, 2007), diz-se *externalidade* quando as atividades de um grupo afetam o bem-estar de outro sem haver algum pagamento ou compensação.

tráfego em determinado local mediante o pagamento de um determinado valor. Wong et al. (2005 apud ROCHA et al., 2006) cita que as primeiras teorias sobre pedágio urbano datam de 1844, com Dupuit, e de 1920, com Pigou. A aplicação pioneira, de grande repercussão, foi em 1974, em Singapura, funcionando até os dias de hoje (CÂMARA; MACEDO, [200-?]). No Brasil, a aplicação de pedágio em zona urbana acontece apenas em vias expressas, como o caso da Linha Amarela e da Ponte Rio-Niterói, ambos no Rio de Janeiro (TORRES, 2007), porém de natureza distinta do chamado pedágio urbano⁴ – que visa a regular o tráfego sem intuir em contrapartida de concessão ao setor privado.

Londres implantou o sistema de pedágio urbano (chamado *Congestion Charging*) em 2003 e, segundo Câmara e Macedo [200-?], foi o primeiro

programa a tratar a gestão do tráfego urbano como um meio de, simultaneamente, reduzir congestionamentos e arrecadar recursos. Os recursos são investidos na rede de transporte urbano, principalmente em transporte coletivo de qualidade e em formas de mobilidade não motorizadas.

Trata-se de um pedágio *de zona*⁵ (muito semelhante ao *de cordão* de Singapura e cidades norueguesas⁶), com uma zona delimitada (Figura 1) e controlada por meio de câmeras – em Singapura o controle acontece eletronicamente (Figura 2), controlando sensores colocados nos automóveis – que captam as placas dos veículos e verificam num sistema computadorizado se o pagamento do pedágio foi ou não efetuado, passível de multa para o não pagador. Para quem reside dentro da zona pedagiada, há desconto de 90% na taxa.



Figura 1 - Sinalização horizontal de acesso à zona de pedágio em Londres.

Fonte: WIKIPÉDIA, 2010.

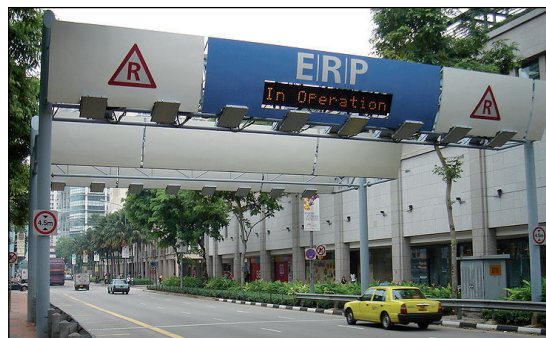


Figura 2 - Sinalização vertical de acesso à zona de pedágio em Singapura

Fonte: WIKIPÉDIA, 2010.

⁴ No caso do Rio de Janeiro, não há uma delimitação de uma zona pedagiada, pois se trata de um pedágio do tipo *de eixo* ou *de concessão*, semelhante ao aplicado em rodovias, mas em vias expressas dentro de zona urbana, com o intuito de gerar fundos para manutenção das mesmas (TORRES, 2007).

⁵ A cobrança é feita para os deslocamentos que acontecem dentro de uma área delimitada (TORRES, 2007).

⁶ O caso das cidades norueguesas de Oslo, Bergen, Trondheim e Stavanger diferencia-se apenas pelo fato de não visar a regular o tráfego e diminuir os congestionamentos, mas sim captar recursos para investir em transporte coletivo e qualificação e expansão da malha viária (TORRES, 2007; CÂMARA; MACEDO, [200-?]). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ped%C3%A1gio_urbano> Acesso em: 5 maio 2010.

Segundo Câmara e Macedo [200-?], desde o início da implantação, o programa de Londres gerou uma redução de 30% nos congestionamentos; como também redução na quantidade de veículos entrando na zona de pedágio e circulando dentro dela; houve aumento no tráfego de táxis, motocicletas e bicicletas; aumento de passageiros em ônibus. Mesmo com aumento nas velocidades médias, houve redução de acidentes dentro da zona pedagiada. Câmara e Macedo [200-?] também citam a redução da emissão de poluentes e melhoria da qualidade do ar, embora Rocha et al. (2006) cite que em alguns casos houve aumento dessa emissão, relacionado ao aumento das velocidades médias.

Os percentuais de aceitação da opinião pública são altos. Quanto aos impactos na economia, para Câmara e Macedo [200-?], eles são conflitantes, com algumas fontes apresentando redução marginal dos lucros de comércio e serviços. Segundo Torres (2007), em uma pesquisa realizada com comerciantes em 2004, 32% pensavam em realocar suas atividades. De todo modo, ainda que possível de melhoramentos, em menos de uma década de implantação a iniciativa londrina tem se mostrado funcional e com resultados satisfatórios para o seu objetivo, tornando “a hipótese de um pedágio urbano mais do que mera conjectura de economistas de transportes [que] passa a ser uma preocupação de gestores e operadores dessa atividade econômica” (TORRES, 2007, p. 50).

Outras cidades no mundo implantaram recentemente ou possuem projetos de pedágios urbanos, seguindo os exemplos de Singapura e Londres, como, por exemplo, Milão (Itália), Estocolmo (Suécia), São Francisco (EUA), Berna (Suíça) e Manchester e Cambridge (Inglaterra) (TORRES, 2007). Barcelona (Espanha) também possui proposta, contudo seu objetivo é a restrição visando à preservação do centro histórico (TORRES, 2007). No Brasil, a implantação de pedágio urbano para a cidade de São Paulo está prevista no PITU 2025 (SÃO PAULO, 2006), dependendo de aprovação popular.

A natureza jurídica do pedágio

O necessário pagamento de um determinado valor – ainda que este seja investido em melhorias – para obter autorização de seguir transitando em determinada via por si só já é capaz de trazer à opinião pública divergências na aceitação ou não do

pedágio. Alimenta essa polêmica a própria forma como o pedágio está presente na Constituição de 1988. Ainda que o pedágio não esteja presente no Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966), tem-se que o instituto do pedágio foi inserido no Sistema Tributário Nacional pela Constituição da República de 1988, em seu artigo 150, inciso V, *in verbis*:

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;

No entanto, embora o constituinte originário tenha arrolado o pedágio como exceção à limitação do poder de tributar do Estado, constata-se que algumas situações jurídicas emergem acerca do sobredito instituto, especialmente no que concerne sua natureza jurídica e, caso caracterizado como tributo, sua espécie tributária. No que tange à natureza jurídica do pedágio, verifica-se grande divergência doutrinária, no sentido de configurar tributo ou preço público.

Com efeito, Torres (2000) defende a tese de que o pedágio é preço público. Mesma linha adota Coêlho (2003, p. 427), o qual afirma ser o fato gerador do pedágio o uso de via pública, ou uso de via particular ou concedida a particular, sendo certo que “o uso do bem público ou particular é feito pelo pagamento de preços”, não ensejando tributos.

Sem embargo da tese exposta, urge destacar que o entendimento predominante na literatura aponta pela natureza tributária do pedágio, pois conforme referem Nepomuceno e Flores (2004, p. 8), “a exceção ao princípio do livre-tráfego de bens ou pessoas [...] legitima a cobrança de pedágio, conseqüentemente, reconhecendo-lhe natureza tributária”. Mesmo raciocínio compartilha Amaro (2008), citando que a disposição em questão legitimou constitucionalmente o pedágio e lhe reconheceu natureza tributária. Para Alexandre (2008 apud SANTOS, 2009), essa exceção à limitação de tributar, conferida à cobrança de pedágio, é que torna o mesmo um tributo. Destarte, firmado o entendimento de que se trata o pedágio de um tributo, resta esclarecer outra questão igualmente importante: a definição de sua espécie tributária.

Discussão sobre a espécie tributária do pedágio

Tributos, segundo artigo 3º do Código Tributário Nacional, são pagamentos obrigatórios em moeda, instituídos por lei, cobrados mediante atividade administrativa que não constitua sanção ou ato ilícito. Segundo a Constituição de 1988, no artigo 145, são tributos:

- I - impostos;
- 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 a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Machado (2008) afirma que a contribuição de melhoria possui caracterização própria, diferenciando-se dos impostos e taxas. Ela é um tributo *vinculado*⁷ que visa a custear obras públicas que impliquem valorização imobiliária, conforme artigo 81 do Código Tributário Nacional. O limite total é o valor da despesa que a Administração teve com a obra, portanto, trata-se de um tributo temporário, pois ao se obter o retorno do investimento despendido não há mais necessidade da cobrança do tributo. Mesmo entendimento tem Andrade (2007), que ressalta a contribuição de melhoria não ser de efeito contínuo, como no caso das taxas. Para Amaro (2008), a cobrança do pedágio não decorre em consequência de melhoria por obra pública, não se enquadrando em contribuição de melhoria.

De forma semelhante, as taxas também são tributos vinculados. Elas têm como fato gerador, conforme artigo 77 do Código Tributário Nacional, “o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. Diante disso, as taxas podem ser ou *taxa de polícia* ou *taxa de serviço*. Para Santos (2009), a doutrina jurídica, em sua maioria, toma o posicionamento de tratar o tributo do pedágio como taxa de serviço.

Neste aspecto, discorre Derzi (2000 apud BALEIRO, 2000, p. 550) que “os pedágios têm, por força do art. 150, V, a natureza de taxa de serviço público de conservação, cuja divisibilidade somente se manifesta no momento da utilização da via pública.”. Seguindo mesma diapasão, Carraza (1997, p. 324) alega que o serviço público de conservação das rodovias que autoriza a instituição do pedágio é “verdadeira taxa de serviço, inobstante seu *nomem iuris*”.

Para aqueles que sustentam o caráter tributário do pedágio, há concordância de que não se cobra pedágio pela mera disponibilidade das vias trafegáveis. É o uso da via que autoriza o pedágio. Do mesmo modo, a construção de estradas ou a realização de obras não podem servir de fundamento para a exigência do pedágio, pois tais obras poderiam levar à instituição de contribuição de melhoria, mas não de pedágio, cuja cobrança, gize-se, pressupõe o uso de via pública.

Todavia, para a corrente defensora do entendimento de que o pedágio é preço público, segundo Difini (2008 apud SANTOS, 2009), quando se tratar de concessão das vias, a cobrança do pedágio se dá por preço público. Para Amaral (2002, apud NEPUMOCENO; FLORES, 2004), pedágio é tarifa, ou seja, é preço público. Igual interpretação tem Mello (2000 apud CASSONE, 2009), afirmando que o pedágio é tarifa quando se constituir em remuneração ao concessionário.

Diamante (2006) alerta que o concessionário está sujeito a um imposto já existente, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), conforme Lei Complementar n. 166/2003, Art. 1º, §3º:

O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

Na lista anexa da mesma Lei Complementar, encontram-se os serviços nos quais o tributo incide. Entre eles:

⁷ Para Machado (2008), vinculados são os tributos que têm fato gerador ligado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, tais como as taxas e a contribuição de melhoria.

[...] 3.04 – Locação, sublocação, arrendamento, direito de passagem ou permissão de uso, compartilhado ou não, de ferrovia, rodovia, postes, cabos, dutos e condutos de qualquer natureza.

[...] 22.01 – Serviços de exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais.

Conforme artigo 5º da mesma Lei Complementar, o imposto incide no concessionário, ou seja, é o prestador do serviço o contribuinte.

Apresentando opinião divergente dos demais, tanto do enquadramento em taxa de serviço, quanto em preço público por concessão da prestação de serviço, estão Amaro (2008) e Santos (2009). Eles justificam que o cidadão não é usuário de um serviço (que, no caso, seria o de conservação e manutenção da via), mas sim usuário de um bem público, ou seja, da via já conservada – conforme consta no artigo 150, V, da Constituição. Para os referidos autores, não há prestação de serviço, entendendo que, se o contribuinte do pedágio paga pela utilização de bem público – a via conservada –, essa taxa deveria ser chamada de *taxa de utilização*, porém essa espécie é inexistente na Constituição.

Dentro das variadas espécies tributárias nas quais o pedágio pode ser incluído, Santos (2009) o trata como sendo uma *modalidade autônoma de tributo*; mesmo entendimento de Andrade (2007), que menciona a necessidade de uma regulamentação para o pedágio. Nepomuceno e Flores (2004) propõem uma nova teoria, chamada de *preço tributário*, criando um híbrido entre taxa e preço público; todavia, essa espécie também inexistente na Constituição Brasileira.

A hipótese da taxa de polícia

Como já visto, as taxas, além de vinculadas à utilização de serviço público, também podem estar vinculadas ao exercício do poder de polícia. Um exemplo seria a Taxa Rodoviária Única, vinculada à manutenção de vias públicas, mas já extinta, substituída pelo Imposto sobre a Propriedade de

Veículos Automotores (IPVA) (DIAMANTE, 2006; MACHADO, 2008). No Código Tributário Nacional, a taxa de polícia encontra-se descrita no artigo 78:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

As vias, como já visto, são elementos morfológicos de grande importância estrutural para a urbe. Segundo Meirelles (2008), as vias e logradouros públicos estão localizadas em terras pertencentes às Administrações e, sendo assim, podem se constituir em bens de uso comum do povo ou bens de uso especial. O mesmo autor ainda cita que, mesmo sob domínio público, existem vias reservadas a determinados usos e tipos de veículos (em função da destinação ou revestimento); existem as de trânsito condicionado a horário ou peso máximo do automóvel; e existem as de uso pago, mediante o pagamento de pedágio. Para ele, essas restrições, de uso especial, tornam as vias verdadeiros instrumentos administrativos.

Nos municípios, o poder de polícia se sujeita aos assuntos de interesse local, como o regulamento edilício e policiamento administrativo municipal, todavia, certas atividades, como trânsito e transportes, dão poder de regular e policiar as três esferas – União, Estados e municípios –, nos limites de seus territórios (MEIRELLES, 2008). Quanto às atividades de trânsito e transportes, enquadradas na mobilidade urbana, vale lembrar que as restrições à circulação veicular estão previstas no Projeto de Lei n. 1.678/2007, que versa sobre as diretrizes da política de mobilidade urbana:

Art. 20. Os municípios poderão utilizar os seguintes instrumentos para a gestão do sistema de mobilidade urbana e racionalização do uso dos diferentes meios e serviços:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

[...] III - aplicação de taxas sobre meios e serviços e de tarifas sobre a utilização da infra-estrutura visando desestimular o uso de determinados meios serviços de transporte urbano; [...].

Para Santos (2009), o pedágio não possui as atribuições do poder de polícia, não possuindo nexos para se enquadrar como taxa de polícia. Discordando dessa opinião, vê-se que, para o caso do pedágio urbano – enquanto regulação do trânsito por meio de restrição veicular, que visa ao ordenamento, diminuindo os congestionamentos, contribuindo também para a diminuição dos acidentes e da poluição do ar – há sim, de certa forma, características de instrumento administrativo de poder de polícia.

Considerações finais

Dentro da dinâmica urbana, é esperado que, no decorrer do processo evolutivo da história das cidades, surjam fatores e agentes que impliquem modificações no modo de vida das populações e de produção do espaço, que, sem adequação, podem gerar conflitos, levando a ordem ao caos. O advento do automóvel, que tantos benefícios trouxe para locomoção humana e de cargas, com o passar das décadas chega à atualidade como um dos inimigos da mobilidade urbana. A grande quantidade de veículos, principalmente nas grandes e médias cidades, é fato causador de congestionamentos e outros impactos negativos à urbe, levando o planejador e o gestor urbano à necessidade de propor soluções para esses transtornos.

Algumas das principais medidas de combate ao caos do trânsito são as iniciativas de restrição veicular. Entre várias iniciativas, já aplicadas no Brasil e em outros países, destaca-se o pedágio urbano, implantado em Singapura e Londres com resultado positivo em diversos aspectos. A análise de exemplos de sucesso é de extrema importância para elaboração de novas propostas, como o caso de São Paulo, que tem previsão de implantação de sistema similar, caso haja aprovação popular.

Paralelamente às possíveis análises quanto à engenharia de tráfego, ecologia urbana, economia, etc., também é importante a verificação da legalidade desse instrumento de controle. Conforme apreciado ao longo do texto, existe grande controvérsia em torno do instituto do pedágio, de maneira a fomentar

ainda mais a polêmica em torno de sua implantação. Sua permissão legal está contemplada na Carta Magna, em seu artigo 150, inciso V, figurando como uma exceção à limitação do poder de tributar do Estado. Tem-se que igualmente controverso na literatura é o ponto sobre a definição de sua espécie tributária.

Sem embargo das polêmicas aludidas, urge salientar que a questão resta agravada, ainda, pela ausência normativa regulando a matéria prevista no texto constitucional. Existem diversas lacunas legislativas que urge ser sanadas, especialmente no que concerne o pedágio intramunicipal, especificamente pedágio urbano, visto seu potencial como solução urbanística para mitigar os problemas do trânsito.

Com o pedágio urbano, na opção pelo uso do automóvel, o motorista tem imputada na sua escolha a necessidade do pagamento de um valor para ter acesso a determinado local. Neste aspecto, oportuno enfatizar que o pedágio não afronta o direito fundamental do cidadão de liberdade de locomoção – o direito de ir e vir –, pois o instituto em discussão encontra guarida e previsão na própria Constituição Federal, conforme anteriormente referido, bem como respaldo nas diretrizes da política de mobilidade urbana (Projeto de Lei n. 1.678/2007, Art. 20). Ademais, convém notar que resta ao cidadão a faculdade de escolha e utilização do transporte coletivo, sendo, possivelmente, o valor do pedágio diluído no preço da passagem. Ou ainda, caso resida próximo ao destino pedagiado, pode se locomover a pé ou com bicicleta, atividades saudáveis para o bem físico do ser humano e para o meio ambiente.

É importante salientar que o pedágio urbano é uma solução extremada para um problema que tem se intensificado com o passar dos anos. Mais eficaz que uma solução restritiva é a conscientização de que, para a função social e do bem-estar da coletividade e do meio ambiente, o uso do automóvel individual deve ser preterido em função de outros meios de transporte: o não motorizado e o coletivo. Todavia, para isso, é necessário que haja oferta de infraestrutura urbana com segurança e sinalização, apta aos diversos meios de mobilidade; bem como transporte coletivo qualificado, acessível, integrado e bem distribuído no território, com regime tarifário dentro da realidade socioeconômica dos usuários. A destinação dos tributos arrecadados para essas ações pode facilitar a aceitação popular do pedágio urbano.

Referências

- AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ANDRADE, R. de C. M. **Reflexões sobre a taxa: espécie tributária - preço público, contribuições e pedágio**. 2007. Disponível em: <<http://www.netlegis.com.br/indexRC.jsp?arquivo=detalhesArtigosPublicados.jsp&cod2=1168>>. Acesso em: 29 abr. 2010.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de informações da mobilidade urbana: relatório geral 2008**. São Paulo: ANTP, 2009. Disponível em: <<http://portal1.antp.net/site/simob/Downloads/Forms/AllItems.aspx>>. Acesso em: 30 abr. 2010.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de informações da mobilidade urbana: dados atuais sobre maiores cidades – dados de transporte e trânsito – dados informados para 2008**. São Paulo: ANTP, 2010. Disponível em: <<http://portal1.antp.net/site/simob/Lists/MrsCdds08/Mcidades.aspx>>. Acesso em: 30 abr. 2010.
- BALEEIRO, A. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 dez. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 9 abr. 2010.
- BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 14 maio 2010.
- BRASIL. Projeto de Lei n. 1.687, de 2 de agosto de 2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/projeto-de-lei-da-mobilidade-urbana/PL%201867-2007%20Mobilidade.pdf/view>> Acesso em: 30 abr. 2010.
- CÂMARA, P.; MACEDO, L. V. **Restrição veicular e qualidade de vida: o pedágio urbano em Londres e o ‘rodízio’ em São Paulo**. [200-?]. Disponível em: <<http://nossasaopaulo.provisorio.ws/portal/files/RestricaoVeicular.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2010.
- CARRAZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CASSONE, V. **Direito tributário: fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação de impostos, doutrina, prática e jurisprudência**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- COÊLHO, S. C. N. **Curso de direito tributário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- DIAMANTE, F. **Pedágio versus sistema tributário nacional**. Jus Navigandi. Teresina: [s.n.], 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8366>>. Acesso em: 20 abr. 2010.
- GOUVEIA, N. **Os impactos do desenvolvimento (in)sustentável do setor de transportes na saúde da população de São Paulo**. São Paulo: [s.n.], 2006. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02_10.pdf> Acesso em: 9 mai. 2010.
- GUIMARÃES, P. P. **Configuração urbana: evolução, avaliação, planejamento e urbanização**. São Paulo: ProLivros, 2004.
- LYNCH, K. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MACHADO, H. de B. **Curso de direito tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- NEPOMUCENO, W. P.; FLORES, K. M. **Natureza jurídica do pedágio: a teoria do preço tributário**. Caxias do Sul, RS: [s.n.], 2004. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/31813/31075>>. Acesso em: 29 abr. 2010.
- PANERAI, P. **Análise urbana**. Brasília: Ed. UnB, 2006.
- ROCHA, A. C. B. et al. **Gerenciamento da mobilidade: experiências em Bogotá, Londres e alternativas pós-modernas**. 2006. Disponível em: <<http://dowbor.org/ar/08mobilidadeurbana.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2010.
- SANTOS, C. F. F. dos. **Natureza jurídica do pedágio**. Cianorte, PR: [s.n.], 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12893>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

SÃO PAULO. Estado. Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos. **PITU 2025: Plano Integrado de Transportes Urbanos**. 2006. Disponível em: <http://www.stm.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2114:pitu-2025-sumario-executivo&catid=21&Itemid=149>. Acesso em: 29 abr. 2010.

TORRES, H. M. **Eficiência, equidade e aceitabilidade do pedágio urbano**. 2007. 333 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.pet.coppe.ufrj.br/dissertacoes/transporte_publico/torres_henrique.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2010.

TORRES, R. L. T. **Curso de direito financeiro e tributário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

WIKIPÉDIA. **Tarifação de congestionamento**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ped%C3%A1gio_urbano>. Acesso em: 5 maio 2010.

Recebido: 31/08/2010

Received: 08/31/2010

Aprovado: 25/09/2010

Approved: 09/25/2010