

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 8 | n. 2 | maio/agosto 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Isonções e reduções tarifárias em rodovias concedidas: um estudo de caso das rodovias no estado do Rio de Janeiro

*Exemptions and tariff reductions in roads granted: a case study
of highways in the state of Rio de Janeiro*

André Saddy *

Universidade Federal Fluminense (Brasil)
andresaddy@yahoo.com.br

Igor Giuberti Pinto **

Universidade Federal Fluminense (Brasil)
igiuberti@hotmail.com

Recebido: 31/07/2017
Received: 07/31/2017

Aprovado: 04/09/2017
Approved: 09/04/2017

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SADDY, Andre; PINTO, Igor Giuberti. Isonções e reduções tarifárias em rodovias concedidas: um estudo de caso das rodovias do Rio de Janeiro. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 114-172, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.16424

* Professor da Faculdade de Direito, do Mestrado em Direito Constitucional e do Doutorado em Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense (Niterói – RJ, Brasil). Pós-Doutor pelo Centre for Socio-Legal Studies da Faculty of Law da University of Oxford. Doutor Europeu em “Problemas actuales de Derecho Administrativo” pela Facultad de Derecho da Universidad Complutense de Madrid, com apoio da Becas Complutense Predoctorales en España. Mestre em Administração Pública pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com apoio do Programa Alþan, Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para América Latina. Pós-graduado em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Diretor-Presidente do Centro de Estudos Empírico Jurídico (CEEJ). Consultor e parecerista. andresaddy@yahoo.com.br.

** Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Ex-monitor em Teoria Geral do Estado. Advogado. igiuberti@hotmail.com.

Resumo

Este artigo objetivou apurar os tipos de isenções e reduções tarifárias presentes nas rodovias concedidas, com enfoque no estado do Rio de Janeiro. Para tal, inicialmente, fez-se a análise das cláusulas dos contratos de concessão de rodovias existentes nesse estado-membro. Na sequência do estudo, pesquisou-se a legislação vigente sobre o tema. Após, o foco centrou-se nos projetos de leis atuais e do passado que propõem ou propuseram a questão em tela. Por fim, foi realizado estudo jurisprudencial sobre a temática. As informações coletadas esclarecem os diferentes tipos de veículos que usufruem isenções ou reduções tarifárias, com isso, trazendo uma perspectiva e projeção do que poderá afetar o equilíbrio econômico-financeiro.

Palavras-chave: isenção e redução tarifária; concessão rodoviária; legislação; jurisprudência; equilíbrio econômico-financeiro.

Abstract

This article aimed to determine the types of exemptions and reductions tariff in highways granted, focusing on the state of Rio de Janeiro. To do so, first we have analyzed the clauses of the existing highway concession contracts in that member state. Following we have studied the current legislation on the subject was researched. Afterwards, the focus was on current and past draft laws that propose or proposed the issue on the screen. Finally, a jurisprudential study on the subject was carried out. The information collected clarifies the different types of vehicles that enjoy exemptions or reductions tariff, thereby bringing a perspective and projection of what may affect the economic-financial balance.

Keywords: exemption and tariff reduction; road concession; legislation; jurisprudence; economic-financial balance.

Sumário

1. Introdução. **2.** Breves apontamentos sobre o regime remuneratório em rodovias concedidas. **3.** Isenções e reduções tarifárias estipuladas nos contratos de concessão do estado do Rio de Janeiro. **4.** Outras isenções e reduções tarifárias propostas ou concedidas pelo Legislativo ou pelo Judiciário. **4.1.** Isenção para residentes permanentes ou que exerçam atividades profissionais no mesmo município onde funciona praça de pedágio ou para veículos emplacados no respectivo município onde estejam instaladas as praças de cobrança de pedágio. **4.1.1.** Construção de cabine de pedágio em via de acesso para evitar evasão. **4.2.** Proibição da instalação de praça de pedágio. **4.3.** Proibição de cobrança de pedágio. **4.4.** Isenção para veículos automotores de propriedade de pessoas com deficiência. **4.5.** Isenção para veículos que transportam portadores de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas em tratamento de saúde. **4.6.** Isenção para taxistas. **4.7.** Isenção para motocicletas e similares. **4.8.** Isenção aos maiores de 60 ou 65 anos de idade. **4.9.** Isenção para os veículos de transporte rodoviário coletivo – ônibus intermunicipais e micro-ônibus. **4.10.** Isenção para

os veículos coletivos de transporte escolar e de estudantes. **4.11.** Redução para as empresas que realizam o serviço de transporte de estudantes e que fazem uso deste trajeto e para os estudantes. **4.12.** Redução para veículo com um ou mais eixos sem contato com a malha asfáltica quando transitar vazio. **4.13.** Isenção para auditores-fiscais do trabalho. **4.14.** Isenção para veículos com mais de 15 anos de fabricação. **4.15.** Isenção para veículos locados por fundação pública. **5.** Concessão de abatimento no IPVA a pedágios administrados pelo Estado diretamente ou por meio de concessão. **6.** Equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de rodovias. **7.** Conclusões. **8.** Referências.

1. Introdução

O Brasil é um país de dimensões continentais e que tem nas rodovias a sua principal infraestrutura de transporte. Atualmente, a malha rodoviária brasileira é a quarta maior do mundo, 1,7 milhão de quilômetros de estradas (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2015).

Haja vista o notório problema de conservação das rodovias e os problemas de caixa existentes em âmbito governamental, deu-se início, na década de 1990, com a passagem do modelo de Estado do bem-estar para o de Estado regulador, a um processo de revitalização por meio da concessão para particulares da exploração, conservação e manutenção de algumas das principais rodovias do país.

O desejo estatal era proporcionar aos usuários rodovias mais seguras, com melhor conservação e com serviços adicionais como reboque, plantão de médicos em caso de acidentes, acesso facilitado às informações, entre outros serviços.

A concepção existente em torno de tais delegações é não só desonerar o Estado da prestação direta de tais serviços, porém, também, atrair investimentos privados, nacionais ou estrangeiros, para projetos de interesses públicos.

Há, com isso, desoneração econômica, pois a lógica do custeio é distinta da que ocorria anteriormente, vinculada à receita pública. Nessas rodovias delegadas, o custeio da infraestrutura não ocorre por meio de tributos, mas sim por meio daqueles que realmente se valem do serviço. O instrumento para tanto é, em regra, a cobrança do pedágio pago pelos usuários, mas, também, pode ser contraprestações pecuniárias ou não do Estado. Na verdade, realiza-se entre a iniciativa privada e o Estado um contrato de concessão.

No âmbito rodoviário, a maioria das delegações realizadas é considerada como concessão comum, regida pela Lei n.º 8.987/1995, e isso significa que não existe compartilhamento de risco ou lucro; e a exploração do particular deve, necessariamente, ser autossuficiente. Isto é, a tarifa módica deve amortizar os investimentos e ainda conceder justo lucro ao privado antes do fim do contrato.

Por tais serviços serem de titularidade do Estado, ele mantém o dever de disciplinar e zelar por sua boa qualidade e adequação prestacional. Do mesmo modo, o particular tem sempre direito de ter assegurada a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Por isso que sempre que algum tipo de isenção ou redução no valor da tarifa for concedido aos usuários do serviço, terá o concessionário direito a tal equilíbrio.

É exatamente nesse contexto que se instituiu um grupo de pesquisa vinculado à Universidade Federal Fluminense, denominado “Isenções e reduções tarifárias em rodovias concedidas” e registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa da Plataforma Lattes do CNPq. Esse grupo foi composto por alunos da graduação do curso de Direito dessa universidade, do polo de Macaé, sendo eles (ordem alfabética): Iago Macello; Igor Giuberti Pinto; Lucas Cravo de Oliveira; Luiz Sérgio de Souza Silva Junior; Márcia Regina Porto Sardinha; e Paula Siqueira Venâncio.

Entre diferentes objetivos, esse grupo buscou, entre janeiro de 2013 e agosto de 2016, verificar as proposições existentes de isenções e reduções tarifárias, bem como sua viabilidade jurídica e implicações nos contratos.

Para tanto, três etapas foram estabelecidas: (i) levantamento das isenções ou reduções tarifárias das 09 (nove) rodovias concedidas no estado do Rio de Janeiro, com contratos em vigor, fossem elas delegadas por Municípios, pelo Estado ou pela União (até junho de 2016); (ii) verificação de isenções ou reduções tarifárias em leis ou projetos de leis federais, estaduais e, também, nos municípios do estado do Rio de Janeiro (até julho de 2016); e (iii) análise da jurisprudência sobre isenções ou reduções tarifárias no STF, STJ, TRFs e Tribunais estaduais (até agosto de 2016).

Este estudo trata-se da primeira etapa de um grande projeto de pesquisa, ainda a ser completado e pendente de financiamento, pois, conquanto se saiba que muitos desses benefícios levam ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, não foi objeto desta fase da pesquisa verificar o grau da afetação de tais medidas nos contratos de concessão e

também eventuais pedidos de reajustes e revisões tarifárias das concessionárias, confrontando-as com as isenções ou reduções encontradas.

O maior intuito desta etapa era fazer um diagnóstico do problema, elencando quais categorias de usuários usufruem ou estão para lograr algum direito à isenção ou redução tarifárias nas rodovias concedidas. Ou seja, analisar quem, por contrato, lei ou decisão judicial não precisa pagar ou goza de algum tipo de desconto na tarifa.

Não era objeto desta primeira etapa investigar aqueles usuários que se utilizam da malha rodoviária e de todos os benefícios desta (guincho, socorro médico, entre outros), mas não pagam a tarifa por não passarem pelo pedágio. Para se ter uma ideia, no caso das concessões federais, a modelagem estimou que até 29% do tráfego (veículos *versus* distância) e 52% dos veículos (independente da distância percorrida) não pagariam pedágio. Para trazer um exemplo concreto, no caso da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), estima-se que 87% dos veículos e 64% do tráfego que a utilizam, diariamente, não pagam tarifa alguma, pois não chegam a passar pelas praças de pedágio, enquanto apenas 13% dos motoristas subsidiam os demais (VIGNOLI, 2012, p. 34).

Também não foi objeto da pesquisa as isenções e reduções tarifárias concedidas por mera liberalidade dos concessionários. Isto é, aquelas isenções e reduções que a concessionária, a seu único e exclusivo critério e sua responsabilidade, poderá conceder aos usuários, bem como arredondamentos de tarifa de pedágio em favor do usuário, assim, visando facilitar o troco e, até mesmo, a realização de promoções tarifárias, inclusive procedendo a reduções sazonais em dias e horas de baixa demanda, desde que autorizadas por contrato ou pelo Poder Concedente, sem que isso, todavia, possa gerar qualquer direito da concessionária solicitar compensação (equilíbrio econômico-financeiro) nos valores das tarifas.

Esse diagnóstico é importante para que tanto as empresas privadas como o Poder Concedente possam, num futuro próximo, tomar decisões que melhor beneficiem seus interesses, realizando prognósticos mais exatos e levando em consideração, na matriz de risco, esses fatores.

2. Breves apontamentos sobre o regime remuneratório em rodovias concedidas

Segundo Kal Machado (2005), a cobrança de valores para a utilização de estradas existe desde o Império Romano, e sua principal função era

custear os gastos de conservação e manutenção desse bem de uso comum do povo. Essa cobrança, chamada de pedágio¹, possui naturezas jurídicas distintas, conforme o sistema jurídico avaliado. No Brasil, por exemplo, já teve natureza tributária de taxa, quando dita cobrança era feita pelo Poder Público, para manutenção do serviço público em questão e, atualmente, possui natureza tarifária porque é feita por particular para remunerar a exploração de infraestrutura rodoviária.²

Fato é que essa cobrança, quando feita por particulares, é sua principal forma de remuneração. O valor pago pelos usuários vem como meio para proporcionar as obras realizadas, a conservação e a manutenção dessas rodovias, bem como outros serviços complementares que são prestados. O pedágio é, portanto, a principal forma, mas não a única, visto que existem receitas alternativas, complementares e acessórias, que o particular tem para se remunerar e, com isso, almejar seu fim, o lucro.³

¹ O termo pedágio nasceu no próprio Império Romano, que cobrava o chamado '*portorium*', uma tarifa para movimentação de mercadorias. Já em português, o termo deriva do francês, *peage*, que, durante o século XI, era cobrado, por toda a Europa, para a utilização de pontes em locais de grande tráfego.

² Vale ressaltar que existe grande polêmica acerca da natureza jurídica do pedágio, isto é, se corresponde a uma taxa ou a uma tarifa. As taxas são espécies de tributos, sendo assim, sua cobrança está ligada ao desempenho de uma atividade estatal específica. Já a tarifa vem como pagamento da utilização de serviços públicos, feitos de forma indireta pelo Estado, por meio de empresas privadas que prestam esses serviços. Chega-se, logo, à conclusão que é mais acertado classificar o pedágio de acordo com a circunstância da sua instituição. O pedágio será taxa quando for instituído pelo próprio Poder Público e gerar como objeto de cobrança a conservação e manutenção da rodovia, não podendo, assim, um pedágio ser criado para a construção desta ou para permitir a utilização do bem público. Para o caso de construção da rodovia, utilizam-se os recursos públicos arrecadados com impostos, ou conceder-se-á o serviço à empresa particular por meio de concessão, então, cobrar-se-á pedágio, neste caso, será tarifa. Portanto, no caso em que a rodovia é objeto de concessão de empresas privadas, o pedágio vem com a classificação de tarifa, visto que a relação decorre de um contrato, e não de uma prestação de serviço feito pelo Estado, e é esse o enfoque dado pelo presente trabalho.

Sobre o tema, vide: CARRAZZA, 2010; TORRES, 2005; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2014).

³ Vale ressaltar que o uso do pedágio como forma remuneratória do particular leva a inúmeros questionamentos jurídicos que não foram objetos da pesquisa, mas que são importantes, ao menos, de serem mencionados. Além da natureza jurídica, alguns doutrinadores sustentam a ideia de que o pedágio violaria o direito de liberdade de locomoção, que se encontra no art. 5.º, inc. XV, da CRFB. Outros entendem que não há violação desse direito, mas somente um condicionamento a este. Isto é, não há proibição do direito de locomoção, somente o condiciona ao pagamento. Sobre o tema, vide: MORAES, 2009. Outra polêmica que se relaciona ao pedágio é se há obrigatoriedade de existir uma via alternativa para que assim possa se cobrar o pedágio na rodovia concedida. Com o advento da Lei n.º 9.648/1998, não

Percebe-se, por conseguinte, que qualquer alteração na disposição dessas receitas (pedágios) pode impactar, significativamente, na economia e nas finanças desses contratos de concessão; e, como mencionado, quando isso ocorrer, haja vista o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mecanismos de recomposição ou reestruturação desse equilíbrio devem ser utilizados.⁴

Passa-se, sob tal perspectiva, a analisar uma das causas desse desequilíbrio: as isenções e reduções tarifárias. Para tanto, inicialmente, analisar-se-ão as isenções ou reduções tarifárias estipuladas nos contratos de concessão das 09 (nove) rodovias concedidas no estado do Rio de Janeiro.

3. Isenções e reduções tarifárias estipuladas nos contratos de concessão do estado do Rio de Janeiro

Durante o período da pesquisa, existiam, no estado do Rio de Janeiro, 09 (nove) rodovias concedidas, todas sob o regime de concessão comum, são elas, em ordem cronológica da data da assinatura do contrato:

Av. Carlos Lacerda (Linha Amarela): administrada pela Linha Amarela S/A - LAMSA (LAMSA), com sede na cidade de Rio de Janeiro/RJ, tem 20km de extensão concedida no trecho Barra da Tijuca - Ilha do Fundão. O contrato tem um prazo de 40 anos e foi assinado em 9/12/1994, sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 1^o/1/1998. Trata-se de rodovia municipal e o Poder Concedente foi a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Importante salientar que não foi possível auferir informações sobre este contrato de concessão, uma vez que ele não se encontra no *site* da empresa nem do Poder Concedente, além dos *e-mails*, cartas e ofícios encaminhados a esses não terem sido respondidos, tudo em flagrante violação à lei de acesso à informação.

BR-040: administrada pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (CONCER), com sede na cidade de Duque de Caxias/RJ, tem 180km de extensão concedida no trecho de Juiz de Fora – Petrópolis – Rio de Janeiro (Trevo das Missões) e respectivos acessos. O contrato tem um

há mais dúvida em relação ao assunto, ou seja, não há tal obrigatoriedade. Sobre o tema, vide: SABBAG, 2013.

⁴ Sobre os distintos mecanismos de recomposição ou reestruturação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, tais como a revisão tarifária, as explorações de outras fontes de receitas, os encargos de subsídios ao concessionário, o aumento do prazo contratual, a modificação do valor da outorga, entre outros, vide: JUSTEN FILHO, 2013, p. 538; JUSTEN FILHO, 2003, p. 340; ARAGÃO, 2013, p. 577; entre outros.

prazo de 25 anos e foi assinado em 15/10/1995, sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 1º/3/1996. Trata-se de rodovia federal e o Poder Concedente foi o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER).

Rodovia Presidente Dutra (BR-116): administrada pela concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (NOVADUTRA), com sede na cidade de Santa Isabel/SP, tem 402km de extensão concedida no trecho SP – 231,5km ao 000km e trecho RJ – 163km ao 333,5km. O contrato tem um prazo de 25 anos e foi assinado em 31/10/1995, tendo início a operação no dia 1º/3/1996 e sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 1º/8/1996. Trata-se de rodovia federal e o Poder Concedente foi a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Rodovia Santos Dumont (BR-116/RJ): administrada pela concessionária Rio Teresópolis S/A (CRT), com sede na cidade de Magé/RJ, tem 142,5km de extensão concedida no trecho de Rio de Janeiro – Teresópolis – Além Paraíba. O contrato tem um prazo de 25 anos e foi assinado em 22/11/1995, tendo início a operação no dia 22/3/1996, sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 2/9/1996. Trata-se de rodovia federal e o Poder Concedente foi o Governo Federal.

Rodovia dos Lagos (RJ-124): administrada pela concessionária da Rodovia dos Lagos S/A (VIALAGOS), com sede na cidade de Rio Bonito/RJ, tem 57km de extensão concedida no trecho de Rio Bonito a São Pedro da Aldeia. O contrato tem um prazo de 40 anos e foi assinado em 26/12/1996, tendo início a operação no dia 13/1/1997, sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 29/7/1997. Trata-se de rodovia estadual e o Poder Concedente foi o governo do Estado do Rio de Janeiro.

RJ-116/RJ-104: administrada pela concessionária Rota 116 S/A (ROTA 116), com sede na cidade de Nova Friburgo/RJ, tem 138km de extensão concedida no trecho RJ 104 do Km 0 ao 1,0; RJ 116 KM 0 ao 40; do KM 43 ao 78,5; do km 88 ao 138. O contrato tem um prazo de 25 anos e foi assinado em 16/3/2001, sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 27/11/2001. Trata-se de rodovia estadual e o Poder Concedente foi o Departamento de Estrada de Rodagem do Rio de Janeiro (DER-RJ).

Rodovia Governador Mário Covas (BR-101/RJ): administrada pela Autopista Fluminense S/A (FLUMINENSE), com sede na cidade de São Gonçalo/RJ, tem 320,1km de extensão concedida da divisa dos estados do Rio de Janeiro – Espírito Santo. O contrato tem um prazo de 25 anos e foi assinado em 14/2/2008, sendo a data do início da cobrança do pedágio o dia

2/2/2009. Trata-se de rodovia federal e o Poder Concedente foi o Governo Federal.

Rodovia Lúcio Meira (BR-393): administrada pela Rodovia do Aço S/A (RODOVIA DO AÇO), com sede na cidade de Vassouras/RJ, tem 200,4km de extensão concedida no trecho da divisa de MG/RJ – entrada BR-116 – Via Dutra. O contrato tem um prazo de 25 anos e foi assinado em 26/3/2008, tendo início a operação no dia 27/3/2008 e sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 5/3/2009. Trata-se de rodovia federal e o Poder Concedente foi a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Ponte Presidente Costa e Silva (BR-101): administrada pela concessionária Ponte Rio-Niterói S/A (ECOPONTE), com sede na cidade do Rio de Janeiro/RJ, tem 13,2km de extensão concedida. O primeiro contrato de concessão da Ponte Presidente Costa e Silva ocorreu junto à empresa Ponte S/A (CCR PONTE) e foi assinado em 29/12/1994, tendo como marco inicial para as operações do pedágio a data 18/8/1995. O atual contrato com a ECOPONTE foi assinado em 18/5/2015, e a operação teve início no dia 31/5/2015, sendo a data de início da cobrança do pedágio o dia 1º/6/2015. O contrato prevê um prazo de 30 anos de concessão. Trata-se de rodovia federal e o Poder Concedente foi o Governo Federal por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Realizada a análise dos respectivos contratos de concessão, passa-se a visualizar algumas diferenças entre eles.

Os contratos de concessão da BR-040, da Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e da Rodovia Santos Dumont (BR-116/RJ) possuem, em suas cláusulas, isenções prevendo o não pagamento da tarifa para os veículos de propriedade do DNER (Poder Concedente), como também os de propriedade da Polícia Rodoviária Federal, como mostra a redação a seguir:

41. Terão trânsito livre na RODOVIA e, portanto, não ficam sujeitos ao pagamento da tarifa de pedágio, os veículos de propriedade do DNER e da Polícia Rodoviária Federal, assim como outros veículos oficiais, desde que credenciados em conjunto pelo DNER e pela CONCESSIONARIA (grifo nosso)[...].

Nos contratos da Rodovia Governador Mário Covas (BR-101/RJ) e da Rodovia Lúcio Meira (BR-393), as isenções são idênticas às anteriores, mudando apenas o Poder Concedente, que nesses contratos foi a Agência

Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Isentam, também, os veículos da Polícia Rodoviária Federal, conforme redação dos respectivos contratos:

6.24 Terão trânsito livre no Lote Rodoviário e, portanto, isentos do pagamento da tarifa de pedágio, os **veículos de uso da ANTT e da Polícia Rodoviária Federal**, assim como os **veículos oficiais conforme definidos na legislação em vigor** (grifo nosso).

Os contratos também, exceto os veículos supramencionados, concedem isenção para outros tipos de veículos oficiais⁵, mas tal varia conforme se passa a descrever.

No contrato da BR-040 e da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), por exemplo, aplica-se a isenção a tais veículos, desde que credenciados em conjunto pelo DNER e pela concessionária (cláusula 41 de ambos os contratos).

Já os contratos da Rodovia Governador Mário Covas (BR-101/RJ) e da Rodovia Lúcio Meira (BR-393) estabelecem isenção para os veículos oficiais conforme definido na legislação em vigor (cláusula 6.24 de ambos os contratos), sem necessidade de credenciamento. Restringindo o escopo aos veículos oficiais expressamente listados, o contrato da Ponte Presidente Costa e Silva (BR-101) isenta do pedágio apenas aqueles devidamente identificados, bem como os veículos do Corpo Diplomático, *in verbis*:

17.2.4 Terão trânsito livre no Sistema Rodoviário e ficam, portanto, isentos do pagamento de Tarifa de Pedágio, os **veículos oficiais, devidamente identificados**, assim entendidos aqueles que estejam a serviço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, seus respectivos órgãos, departamentos, autarquias ou fundações públicas, **bem como os veículos do Corpo Diplomático** (grifo nosso).

Observa-se que os contratos mais novos são bem mais amplos quando comparados com os mais antigos, ao menos quanto aos ditos veículos

⁵ A Instrução Normativa n.º 03, de 15 de maio de 2008, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, dispõe sobre a classificação, utilização, especificação, identificação, aquisição e alienação de veículos oficiais. Em seu art. 1º, estabelece que “os veículos oficiais se destinam ao atendimento das necessidades de serviço e sua utilização deve observar os princípios que regem a Administração Pública Federal”.

oficiais. Isso porque abrangem um número maior de veículos, afinal, não precisam os veículos oficiais estarem previamente credenciados.

Além disso, os contratos de concessões rodoviárias estaduais são distintos dos federais porque enumeram alguns veículos e, também, incluem os veículos oficiais credenciados. Para se ter essa compreensão, basta analisar o contrato da RJ-116/RJ-104, que estabeleceu que os veículos de propriedade do DER-RJ, da ASEP-RJ, da Polícia Rodoviária, do Corpo de Bombeiros, assim como os veículos a serviço da ASEP-RJ e veículos oficiais, desde que credenciados pela ASEP-RJ, em conjunto com a concessionária, estariam isentos do pedágio. Semelhante, também, é o contrato da Rodovia dos Lagos (RJ-124), que concedeu a mesma isenção, com exceção aos veículos da ASEP-RJ e àqueles a serviço da ASEP-RJ. Respectivamente:

Primeiro Termo Aditivo de 7 de agosto de 2001

CLÁUSULA SEGUNDA – Fica alterado o PARÁGRAFO QUARTO da CLÁUSULA DÉCIMA - DO SISTEMA TARIFÁRIO, passando a ter a seguinte redação: PARÁGRAFO QUARTO - Terão trânsito livre no SISTEMA RODOVIÁRIO e, portanto, não ficam sujeitos ao pagamento da tarifa de pedágio, os **veículos de propriedade do DER-RJ, da ASEP-RJ, da Polícia Rodoviária, do Corpo de Bombeiros, assim como os veículos a serviço da ASEP -RJ e veículos oficiais, desde que credenciados pela ASEP-RJ em conjunto com a CONCESSIONÁRIA** (grifo nosso)⁶.

[...]

Cláusula Décima Segunda – Do Sistema Tarifário

Parágrafo Quarto – Terão trânsito livre no SISTEMA RODOVIÁRIO e, portanto, não ficam sujeitos ao pagamento da tarifa de pedágio, os **veículos de propriedade do DER-RJ, da Polícia Rodoviária, do Corpo de Bombeiros**

⁶ O contrato de concessão rodoviária em epígrafe, no tocante à isenção tarifária, inicialmente, previa o seguinte: “Cláusula décima [...] PARÁGRAFO QUARTO. Terão trânsito livre no SISTEMA VIÁRIO e, portanto, não ficam sujeitos ao pagamento da tarifa de pedágio, os veículos nomeados abaixo:

- a) de propriedade do DER-RJ ou da ASEP-RJ;
- b) de propriedade do Batalhão Rodoviário da Polícia Militar;
- c) de atendimento público de emergência, tais como: do Corpo de Bombeiros e ambulâncias quando em serviço;
- d) das forças militares;
- e) oficiais desde que credenciados em conjunto pela ASEP-RJ e pela CONCESSIONÁRIA;
- f) veículo do Corpo Diplomático”.

assim como outros veículos oficiais, desde que credenciados em conjunto pelo DER-RJ e pela CONCESSIONÁRIA (grifo nosso).

Apesar da distinção entre os contratos federais e estaduais, a cláusula de ambos continua sendo similar. Percebe-se que, apesar da alteração relevante da redação da cláusula contratual, indicando uma possível ampliação de certos veículos, como foi o caso dos veículos da Polícia Rodoviária, que agora abrange tanto a estadual como a federal, porém, ela excluiu os de atendimento público de emergência, como as ambulâncias, bem como aqueles a serviço das forças militares e do corpo diplomático.

Agora, por serem todos esses considerados veículos oficiais, estarão eles propensos a usufruir da isenção, mas sob uma condicionante: terão de estar credenciados pela ASEP-RJ, em conjunto com a concessionária. Tal modificação certamente beneficiou a concessionária, porém não se tem notícia se ela foi levada em consideração quanto ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ainda no âmbito do contrato da RJ-116 e RJ-104 é importante citar que este é o único que prevê a obrigatoriedade de um valor diferenciado, um desconto tarifário (redução), para os indivíduos que comprovadamente residam nas proximidades das praças de pedágio e que possuam veículos regularizados, como se pode observar nas cláusulas do contrato a seguir:

PARÁGRAFO SEXTO

A CONCESSIONÁRIA deverá conceder descontos tarifários aos usuários que comprovadamente residam nas proximidades das praças de pedágio e sejam proprietários de veículos regularizados, e a seu único e exclusivo critério e responsabilidade, poderá conceder aos demais usuários descontos tarifários, bem como realizar promoções tarifárias, inclusive procedendo reduções sazonais em dias e horas de baixa demanda, sem que isto, todavia, possa gerar qualquer direito de a mesma solicitar compensações futuras nos valores das tarifas ou do valor da outorga (grifos nossos).

4. Outras isenções e reduções tarifárias propostas ou concedidas pelo Legislativo ou pelo Judiciário

Analizadas as hipóteses de isenções e reduções previstas nos contratos de concessão, percebeu-se que, após a assinatura desses, outras

afetações a esses contratos são impostas pelo Legislativo e, até mesmo, pelo Judiciário. Isso posto, passa-se a analisar os diferentes diplomas legais vigentes ou projetos de leis em andamento e, inclusive, os arquivados que preveem alguma forma de isenção ou redução tarifária. A análise das legislações ocorreu em âmbito federal, estadual e no município do Rio de Janeiro, como já descrito.

Também se fez uma pesquisa jurisprudencial sobre a matéria. Pesquisou-se nos *sites* de busca do STF, STJ, TRFs e de todos os tribunais estaduais, incluindo o do Distrito Federal. Deixa-se claro, aqui, que a intenção foi elucidar apenas as questões de mérito no que diz respeito à isenção e redução tarifárias. Não foram objetos da pesquisa a análise de questões meramente processuais, como questões de competência da justiça estadual ou federal, se a União é ou não parte legítima na ação, se houve descumprimento dos requisitos legais para conhecer o Recurso Especial, entre outros. O intuito, como apontado na introdução, era permitir a possibilidade comparativa de outras espécies de isenções ou reduções que não aquelas estabelecidas nos contratos de concessão.

Ressalta-se, desde já, que o único estado-membro da federação que possui lei sobre a cobrança de pedágio nas rodovias estaduais é o estado de Mato Grosso. Trata-se da Lei n.º 8.620, de 28 de dezembro de 2006. Dita lei, em seu art. 8º, concede isenção aos seguintes veículos: a) ambulância; b) bombeiro; c) policial; d) motocicletas e ciclomotores; e) veículo oficial do corpo diplomático; e f) veículo de passeio e utilitário com até uma tonelada e meia de peso bruto, conforme especificação de fábrica.

Destaca-se a tentativa de modificação de dito artigo por meio do Projeto de Lei n.º 657/2012, que visou conceder isenção aos *“veículos utilizados por pessoas residentes na zona rural que trafeguem na rodovia até 30 quilômetros a partir da praça de pedágio”* e *“ao profissional que prestar serviço ao Poder Público, seja ele Municipal, Estadual ou Federal”*. Tal projeto, apesar de sancionado, foi vetado em 17 de janeiro de 2013, pelo governador do estado, por vício de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Passa-se, assim, a vislumbrar os casos de isenção e redução tarifárias estabelecidos na legislação e na jurisprudência:

4.1. Isenção para residentes permanentes ou que exerçam atividades profissionais no mesmo município onde funciona praça de pedágio ou para veículos emplacados no respectivo município onde estejam instaladas as praças de cobrança de pedágio

A cobrança por barreira, com as praças de pedágio, provoca injustiças. Afinal, mesmo percorrendo poucos quilômetros, ao passar pela praça de pedágio, ter-se-á de pagá-lo. No entanto há situações em que o usuário percorre inúmeros quilômetros, mas não passa pela praça, portanto, não tendo de pagar o pedágio.

Por eventuais injustiças que possam causar, alguns entes federativos estão, em sua maioria por meio de projetos de leis, tentando desonerar os residentes de determinadas localidades por conta da cobrança de pedágio realizada nas praças de pedágio.

Por isso, em virtude da falta de via alternativa, tais entes vêm tentando oferecer aos condutores de veículos residentes nas regiões vizinhas às praças de pedágio isenção ou, no mínimo, redução de valor, visto se considerar enriquecimento ilícito por parte dos concessionários, além de poder configurar uma restrição ao direito de ir e vir e, também, uma limitação ao desenvolvimento de suas funções e atividades, com repercussão danosa para suas condições socioeconômicas.

Além de projetos de lei, muitos condutores de veículos, por considerar as praças de pedágio desproporcionais e onerosas, violadoras de diretrizes básicas das relações jurídicas de consumo (art. 51, inc. IV do CDC), vêm solicitando judicialmente isenção, visando, como mínimo, diminuir o custo em face das suas necessidades básicas de deslocamento.

O primeiro processo localizado sobre o tema foi autuado sob nº 2003.001.0114-1, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Referia-se à cobrança de pedágio cuja praça estava instalada no km 71 da rodovia BR-116, localidade de Três Córregos, no trecho entre Além Paraíba e Teresópolis. Os usuários da rodovia tiveram deferido pelo Judiciário, em primeira instância, o pedido de isenção de pedágio para transitar pelo local.

Antes de adentrar pelas decisões de segundo grau, vale fazer uma breve menção à sentença do Juiz de Direito da 2ª Vara Cível de Teresópolis/RJ, primeira instância do caso, onde se pode observar parte dos argumentos que levaram ao deferimento da ação:

A cláusula 43 do contrato de concessão dá à concessionária ré um poder que é indelegável: o de definir o que seja interesse público.

Não se poderia fazer a licitação sem fixar os parâmetros para concessão das isenções de descontos. Há, pois, um vício na licitação, que deixou o conteúdo

de uma disposição contratual em aberto, não sendo possível, por motivos de ordem lógica, este conteúdo ser preenchido pela parte interessada no resultado econômico do serviço.

A invalidade do contrato de concessão tornou o ato administrativo irrazoável. Afirmou a ré, em sua contestação, que somente o seu exclusivo critério e após "rigorosíssima" avaliação, concederá as isenções e descontos previstos na cláusula 43 do contrato de concessão.

Não poderia o DNER delegar a discricionariedade para conceder isenções, pois este poder é próprio da atuação do administrador público que está, por definição, imbuído do interesse público.

Outro equívoco comete a ré: concedeu isenções para alguns e deixou de conceder para outros que estavam na mesma ou semelhante situação. Atentou contra o princípio constitucional da impessoalidade do ato administrativo, conhecido como princípio da imparcialidade administrativa (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 1999).

Em sede recursal, a concessionária CRT argumentou pela validação da concessão e pelo eventual desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas o desembargador entendeu que os moradores não têm possibilidade de sair de casa sem pagar pedágio e, por isso, a isenção é medida tida como justa. Veja parte da decisão:

A concessionária pretende o pagamento do pedágio sem oferecer a contrapartida do serviço ao usuário que se utiliza de apenas 150 metros dos 71.000 (setenta e um mil), nos quais, em tese, seriam oferecidos os serviços a justificar a cobrança de "[...] quem usa a rodovia e assim deve contribuir para a sua manutenção [...]". O que se percebe é que os usuários/apelados utilizam-se de aproximados 0,2% da estrada e a concessionária exige-lhes o pagamento do pedágio na mesma proporção daquele que se utiliza de 100% do trecho pedagiado. (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 2003).

Ainda sobre essa questão é possível encontrar outras decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, salientando que moradores de áreas próximas às praças de pedágio podem receber isenção tarifária:

Direito Administrativo. Pedido de isenção do pagamento de tarifa cobrada por concessionária exploradora de rodovia federal formulado por morador de município cortado pela praça do pedágio. Relação jurídica de consumo, que

justifica a intervenção do judiciário, ante a onerosidade excessiva. Ainda que o critério para a fixação do preço da tarifa não tenha sido a distância a ser percorrida pelo usuário, não se pode deixar de reconhecer que a cobrança do valor integral do pedágio para aqueles que se veem obrigados a percorrer diariamente distância ínfima importa em manifesta onerosidade e desproporcionalidade que deve ser afastada pelo judiciário, mitigando-se, com isso, os dogmas da separação de poderes e da autonomia de vontades. Deve-se ter em mente que o valor da tarifa deve corresponder à efetiva contraprestação pelos serviços prestados, razão pela qual não se sustenta a cobrança da forma como realizada pela concessionária, que deve arcar com as consequências advindas da instalação de posto de cobrança em área com grande densidade populacional. Além disso, o argumento de que existe via alternativa no local somente seria válido se a mesma oferecesse perfeitas condições de uso e segurança ao usuário, o que não se verifica no caso dos autos. Precedentes jurisprudenciais. Recurso conhecido e provido (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 2009).

Já no âmbito dos Tribunais Regional Federais, a primeira ação localizada sobre isenção para moradores nas cercanias da praça de pedágio data de 2009, no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2).

Trata-se de ação civil pública, ajuizada pela Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e Associação de Moradores e Amigos de Engenheiro Passos, envolvendo a cobrança de tarifa do pedágio cobrada pela concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (Nova Dutra) na praça de pedágio de Itatiaia, relacionada à população que é domiciliada no município de Resende, em especial, os cidadãos residentes no Distrito de Engenheiro Passos (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2009).

A ação pretendia impor à Nova Dutra isenção em ambos os sentidos da rodovia, na praça do pedágio de Itatiaia, dos motoristas que tenham veículos com placa de Resende e dos motoristas que realizam o transporte coletivo de pessoas na linha Rodoviária/Engenheiro Passos.

Segundo o TRF2, a cobrança do pedágio é preço público (ou tarifa) e não tributo. Na decisão, os desembargadores afirmam que não há qualquer norma jurídica no Direito brasileiro que proíba a cobrança de pedágio de veículos que realizem tráfego intramunicipal.

Para os desembargadores, nos termos do contrato de concessão, eventual concessão de isenção tarifária não gera qualquer direito à

compensação. Ocorre que, no caso, tal isenção foi imposta pelo Estado-Juiz, sem que houvesse qualquer previsibilidade a esse respeito quando da pactuação da concessão. A cobrança da tarifa de pedágio é feita da universalidade de usuários dos serviços prestados pela concessionária, inclusive, realização de obras de manutenção, monitoramento, operação da rodovia, prestação de serviços médicos e de socorro emergencial, prestação de serviço mecânico de urgência, entre outras atribuições.

Chega-se a questionar que, no município do Rio de Janeiro, há a via pública conhecida como “linha amarela”, que não desborda dos limites territoriais urbanos do município, e nunca houve qualquer questionamento a respeito da cobrança de pedágio.

Para o Tribunal, caso a isenção fosse implementada, ter-se-ia de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Sugeriu-se a possibilidade de promover o aumento do valor da tarifa para os demais usuários de modo a compensar as perdas decorrentes das receitas oriundas da isenção. Tal medida, no entanto, segundo os desembargadores, geraria forte impacto e até mesmo o comprometimento do princípio da modicidade tarifária, como bem explicitou a ANTT nas suas manifestações, nos autos.

A cobrança de pedágio é forma de limitar o tráfego de pessoas, mas tal limitação também existe quando o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos cidadãos que realizem percursos mais longos ou provocando maiores desgastes e avarias nos seus veículos.

Decidiu o TRF2 que não há qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na cobrança da tarifa de pedágio relativamente às pessoas que têm seus veículos com placa de Resende, ou que são transportadas em veículos de transporte coletivo entre as localidades do distrito de Engenheiro Passos e os outros distritos e bairros do município de Resende.

Apesar desse primeiro posicionamento, o mesmo TRF2, em sede de agravo de instrumento, contra decisão que deferiu parcialmente o pedido de liminar para determinar à concessionária a abster-se de efetuar cobrança de tarifa de pedágio dos carros com placas de Barra do Pirai de moradores dos distritos de Dorândia, Vargem Alegre, Califórnia e São José do Turvo, na praça de pedágio n.º 3, na rodovia federal BR 393, fixando multa de R\$15 mil na hipótese de descumprimento injustificado, decidiu, por unanimidade, que a conclusão do MM Juiz de primeiro grau não merecia censura, tendo em vista que a solução escolhida procurou resguardar, em sede de tutela de

urgência, o direito de ir e vir dos moradores das localidades que, por conta da instalação da praça do pedágio, passaram a ter gastos adicionais para se deslocar nos limites do município onde residem, ônus não estendido aos demais munícipes (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2011).

Para o TRF2, é equivocada a sentença que, em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, assegura a isenção permanente do pagamento de pedágio aos moradores de determinados bairros de Duque de Caxias, prejudicados pela instalação da praça de pedágio P1 da Rodovia BR-040 (km 104). No caso, existem caminhos alternativos à disposição dos moradores lindeiros supostamente prejudicados com a implantação da praça de pedágio, ainda que mais extensos ou em piores condições de tráfego (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2012).

Para os desembargadores, não há imposição legal de que seja assegurada a isenção ou certo tipo de acesso, bem como descabe ao Judiciário substituir a discricionariedade administrativa e afetar os termos do contrato de concessão, em algo que apenas se revela como discricionariedade judicial. O Judiciário apenas deve interferir em caso de ilegalidade, nos termos vinculatórios do mandamento legal. Indevida, portanto, a imposição de permanente isenção a tais moradores, sem prejuízo de que os órgãos reguladores, ou o eventual contrato de concessão, considerem tais aspectos.

O TRF2 já teve oportunidade de decidir, também, que lei municipal que isenta os munícipes do pagamento de pedágio, ou ainda, obriga a construção de via alternativa pela concessionária para que o pedágio seja cobrado, é uma interferência, de forma indevida, na relação contratual estabelecida entre o Poder Executivo Federal e a empresa concessionária, em nítida ofensa à separação dos poderes (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2014).

No mesmo sentido, em ação mais recente, entendeu o TRF2 ser válida a cláusula contratual, acorde à Lei n.º 8.987/1995, que autoriza a concessionária a conceder isenções a seu exclusivo critério, inexistindo previsão de cobrança condicionada à existência de vias alternativas, segundo o Tribunal, é legítima essa preocupação com o impacto social que a implantação de praças de pedágio sempre traz às populações circunvizinhas, sem o mínimo de estrutura necessária à vida cotidiana, com deslocamento diário a regiões próximas, várias vezes ao dia, em busca de escola, hospital

ou trabalho, desvantagem geográfica e social agravada pela tarifa de pedágio.

Sobre a imposição de tal isenção por meio do Judiciário, decidiu a Sexta Turma Especializada do TRF2, por unanimidade, que descabe a este Poder, inexistindo ilegalidades, compelir a Administração a adotar medidas mais eficientes, afetas a órgãos técnicos, e a obrigação de oferecer via gratuita como condição para cobrança de pedágio não tem amparo constitucional ou legal, a partir da alteração da Lei n.º 9.648/1998, no art. 9º, §1º, da Lei Geral de Concessões, n.º 8.987/1995, prevalecendo, na espécie, as disposições do contrato celebrado validamente entre o Poder Concedente e a concessionária (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2015).

Nesse sentido, reformou sentença, de julho/2011, que, apesar de manter a validade da cláusula 43 do Contrato de Concessão, condenou a CONCER a implementar, e a ANTT a fiscalizar, a isenção de tarifa de pedágio a usuários de diversas localidades circunvizinhas à praça de pedágio do Km 45 (“P2”) da BR-040, aplicando-se os mesmos critérios utilizados pela concessionária para isentar usuários de localidades próximas aos pedágios dos Km 104 (“P1”) e 816 (“P3”).

No que diz respeito ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), existe, em agravo regimental, visando à suspensão de segurança numa ação civil pública, decisão de não dar provimento a esse por inexistir nos autos prova da realização de algum estudo técnico-financeiro realizado pela concessionária capaz de comprovar a ocorrência de grave lesão a um dos bens tutelados pelas normas que regem a Suspensão de Segurança, principalmente, considerando o fato de que a isenção do pagamento da tarifa de pedágio foi assegurada tão somente a um grupo restrito, ou seja, apenas aos moradores de uma cidade (TERCEIRA REGIÃO, Tribunal Federal, 2011).

Para os desembargadores, não se vislumbra, no caso, o alegado impacto financeiro do contrato, levando em conta que a frota de veículos da cidade em questão não ultrapassava 3 mil.

Ademais, a sentença estabelece a isenção do pagamento do pedágio aos moradores da cidade por um período determinado, ou seja, até que se construa uma via alternativa de acesso, com a finalidade de possibilitar a locomoção dos moradores dentro da cidade.

Por fim, para a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), a isenção do pagamento de pedágio para a população

residente nas cercanias da respectiva praça, que se vale da rodovia em seus deslocamentos diários, se não estiver prevista no contrato de concessão, não pode ser deferida judicialmente sem o exame das circunstâncias que envolvem o caso concreto, tais como a comprovação da necessidade de utilização da rodovia pela população local pela inexistência de via alternativa razoável, da desproporcionalidade entre o benefício proporcionado e os gastos com as tarifas e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (QUARTA REGIÃO, Tribunal Federal, 2015).

Ora por essas e outras sentenças que a União e alguns estados-membros apresentaram projetos de leis isentando os residentes permanentes ou as pessoas que exercem atividades profissionais no mesmo município onde funcionam praças de pedágio.

Em âmbito federal, está sendo analisado, pelo Congresso Nacional, Projeto de Lei nº 2858/2011, que visa acrescentar artigo à Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para isentar do pagamento de pedágio os condutores que tenham residência permanente ou exerçam atividades profissionais no mesmo município onde funcione praça para a arrecadação dessa tarifa (art. 1º). Dispõe o artigo:

Art. 45-A. Nas concessões em que as rodovias públicas são o objeto, a cobrança de pedágio pela utilização da via não se aplicará aos condutores que tenham residência permanente ou exerçam atividades profissionais no mesmo Município onde funcione a praça para a arrecadação dessa tarifa.

Parágrafo único. Para se adaptarem às regras estabelecidas no caput, e com a finalidade de preservação do seu equilíbrio econômico e financeiro, os contratos de concessão em vigor poderão ser objeto de revisão extraordinária.

Além desse projeto, tem-se, ainda, o Projeto de Lei nº 4169/2012 que visa acrescentar à Lei n.º 9.277, de 10 de maio de 1996, dispositivo que concede isenção de pagamento das tarifas de pedágio aos usuários da rodovia, residentes e trabalhadores, dos municípios em que se encontram as praças de cobrança de pedágio (art. 1º). Dispõe o artigo:

Art. 4º-A. É isento do pagamento da tarifa de pedágio em rodovias federais, estaduais e municipais ou delegadas pela União ao Distrito Federal, aos Estados ou aos Municípios, exploradas pela iniciativa privada mediante concessão ou pelo poder público, o veículo do usuário, residente ou com

trabalhado fixo, no município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio.

§ 1º Para usufruir da isenção da tarifa na praça de cobrança de pedágio localizada no município em que reside ou trabalha, o usuário deverá ter seu veículo credenciado pelo poder concedente ou pelo concessionário responsável pela via.

§ 2º As normas para o credenciamento que se refere o § 1º deste artigo e sua aplicação, serão fixadas pelo órgão competente da administração pública.

Quanto aos estados-membros, o estado de São Paulo, em 1985, já possuía projeto de lei sobre o tema. Trata-se do Projeto de Lei n.º 835/1985, que visava isentar da taxa de pedágio os veículos licenciados em municípios a menos de 20 quilômetros do posto de arrecadação nas rodovias sob a jurisdição estadual. Esse projeto foi arquivado no ano de 1987. Interessante aqui notar que, à época, buscava-se uma isenção da taxa cobrada pelo Estado, e não da tarifa cobrada pelo particular.

O primeiro estado-membro da federação, porém, que isentou do pagamento da tarifa de pedágio a todos os veículos pertencentes aos moradores do município onde estava instalada as praças de pedágio e cujos veículos estavam ali emplacados (art. 1º) foi o estado do Paraná. Nesse estado, foi apresentado o Projeto de Lei n.º 291/2007, que foi transformado na Lei n.º 15.607, de 15 de agosto de 2007. Trata-se do primeiro caso legal de isenção em desfavor das rodovias concedidas.

Ressalta-se, porém, que houve uma declaração *“incidenter tantum”* de inconstitucionalidade dessa lei e do Decreto que a regulamentava, n.º 1.352, de 21 de agosto de 2007, em sede de Mandado de Segurança no Tribunal de Justiça do Paraná, MS 4367342 (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 2008), onde se entendeu que está sujeito ao controle difuso de constitucionalidade ato normativo que, usurpando competência federal para a concessão de isenções e benefícios, apresenta evidente vício de iniciativa. Segundo os desembargadores, a concessão do Poder Público ao particular para a conservação de rodovias transforma a receita apontada outrora como tributo em tarifa, tornando inadmissível a concessão de isenções a serem suportadas por órgão diverso do arrecadador, conforme inteligência dos arts. 2º e 175 da CRFB.

O estado de Santa Catarina também apresenta lei sobre o tema. Trata-se da Lei n.º 14.824, de 4 de agosto de 2009, que isenta do pagamento da taxa de pedágio a todos os veículos emplacados no respectivo município

onde estão instaladas as praças de cobrança de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116 (art. 1º). Aplica-se tal isenção a todos os veículos emplacados no município de Paulo Lopes e nos municípios da Mesorregião Sul do estado de Santa Catarina, de acordo com a divisão territorial adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na praça de cobrança instalada na BR-101, município de Palhoça, em ambos os sentidos (art. 1º, parágrafo único).

A presidência da República Federativa do Brasil ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4382) contra dita lei, contudo, até a data de encerramento desta pesquisa, não existia decisão sobre o tema, estando a lei válida. Cabe ressaltar que o último andamento que essa ADI possui data de 29 de novembro de 2012.

Todos os demais estados-membros, até hoje, não conseguiram implementar tais isenções. Há inúmeros projetos de leis, veja-se.

No estado de Minas Gerais, tem-se o Projeto de Lei n.º 849/2011 (arquivado em 31 de janeiro de 2015), pelo qual se tentou isentar do pagamento de tarifas, nas praças de pedágio instaladas em vias públicas estaduais ou federais, os veículos emplacados no respectivo município onde estão instaladas as praças de cobrança de pedágio (art. 1º).

Outro estado que também prevê isenção nesse sentido é o do Rio Grande do Sul, que, em seu Projeto de Lei n.º 205/2012, isenta do pagamento de pedágio, cobrado em trechos, postos ou praças pedagógicas instalados em rodovias estaduais ou jurisdição delegada ao estado, os veículos emplacados no mesmo município de localização (art. 1º). Essa isenção aplica-se aos novos contratos firmados sob o regime de concessão e permissão, aos prorrogados, bem como àqueles administrados pelo estado, instituindo trechos, postos ou praças pedagógicas instaladas em rodovias estaduais ou sob a jurisdição delegada ao estado (art. 1º, parágrafo único). Esse projeto está em tramitação desde 29 de outubro de 2015, na comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

No estado da Bahia, o Projeto de Lei n.º 19.989/2012 (arquivado em 2 de fevereiro de 2015) tentou isentar do pagamento de pedágio os condutores de veículos que tivessem residência permanente ou exercessem atividades profissionais no mesmo município onde funciona a praça para a arrecadação dessa tarifa (art. 1º).

O projeto esclarecia que o direito era restrito àqueles que comprovassem a residência permanente no município e a comprovação

seria feita mediante apresentação na praça de pedágio de documento, em nome do condutor, da seguinte forma: por instrumento público (Promessa de Compra e Venda de Imóvel, Escritura ou Registro do Imóvel), ou conta de água, luz ou telefone fixo (com no máximo 90 dias) (art. 1º, §1º). Exigia-se, também, comprovação de atividades profissionais, essa se daria mediante apresentação na praça de pedágio de documento público (municipal, estadual ou federal) em nome do condutor, que comprovasse o exercício da atividade profissional no município (art. 1º, §2º).

Com relação aos concessionários, o projeto de lei citado estabelecia que para se adaptarem às tais isenções, e com a finalidade de preservação do seu equilíbrio econômico-financeiro, os contratos de concessão em vigor poderiam ser objeto de revisão extraordinária (art. 2º).

Ainda no estado da Bahia, parece existir acordo firmado entre o governo, a concessionária Bahia Norte e o Movimento Pojuca Pedágio Livre para que as pessoas físicas que residam no município de Pojuca, localizado na região metropolitana de Salvador, com veículos emplacados na cidade e que estejam em dia com os impostos estaduais, sejam isentos da cobrança da praça de pedágio – PP1 Mata de São João, na Rodovia BA-093.⁷

Outro estado que também possui Projeto de Lei a respeito é Goiás. Nesse, destaca-se o Projeto de Lei nº 375/2013 (arquivado em 22 de junho de 2015), que concedia isenção do pagamento da tarifa de pedágio ao veículo cujo proprietário possuísse residência permanente ou exercesse atividade profissional permanente no próprio município em que estivesse localizada a praça de cobrança de pedágio (art. 4º). Para se beneficiar da isenção na praça de cobrança de pedágio do município em que residia ou trabalhava, o proprietário deveria ter seu veículo credenciado pelo poder concedente e pelo concessionário, periodicamente, sendo tal credenciamento fixado em regulamento (art. 4º, §§1º e 2º).

No estado de Mato Grosso do Sul, o Projeto de Lei n.º 103/2014 (arquivado em 3 de fevereiro de 2015) isentava do pagamento da tarifa de pedágio que seria instituída na Rodovia MS 295, que liga Eldorado a Iguatemi, e na Rodovia BR 163, entre os municípios de Eldorado e Mundo

⁷ Não se localizou o acordo firmado, por isso, não se pode garantir tal informação, porém cita-se notícias de periódicos e da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia, respectivamente, disponíveis em: <<http://bahianoar.com/moradores-de-pojuca-terao-isencao-em-pedagio/>>; <<http://www.agerba.ba.gov.br/noticialnterna.asp?cod=1916>>.

Novo, aos proprietários de veículos com placas dos respectivos municípios (art. 1º).

Essa isenção somente seria usufruída pelos proprietários de veículos que tivessem residência fixa ou exercessem atividade profissional permanente nos municípios supracitados (art. 2º). Tal isenção se estendia aos estudantes devidamente matriculados em estabelecimentos de ensino regular ou de capacitação profissional (art. 3º).

O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, possui o Projeto de Lei nº 126/2015. O projeto estabelece que, nas rodovias estaduais administradas pela iniciativa privada, através de contrato de concessão, ou pelo poder público estadual ou municipal, estará isento do pagamento de tarifa de pedágio o veículo cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio (art. 1º).

Para se beneficiar da isenção na praça de cobrança de pedágio do município em que reside ou trabalha, o proprietário deverá ter seu veículo credenciado pelo poder concedente e pelo concessionário ou pelo Estado ou Município quando não houver concessão da via (art. 1º, § 1º). O proprietário do veículo deverá manter seu veículo cadastrado, anualmente, na concessionária ou no poder público estadual ou municipal que administre o pedágio quando não houver concessão (art. 1º, § 2º).

Em caso de concessão, os prejuízos causados possibilitam que o concessionário pleiteie ao poder concedente, se assim julgar necessário, a revisão da tarifa de pedágio antecipadamente, única e exclusivamente com o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 2º). Ainda quanto ao reequilíbrio, prevê o projeto que, na hipótese de o poder concedente decidir pela improcedência da reclamação feita pelo concessionário, este poderá recorrer a processo amigável de solução de divergência contratual, nos termos previstos no contrato de concessão, sem que, todavia, no decorrer do período de resolução do conflito, fique prejudicada a concessão da isenção (art. 2º, §1º). Agora, caso haja aumento de tarifa, as vias administradas pelo poder público estadual ou municipal poderão ter sua tarifa de pedágio reajustada, após apresentação do desequilíbrio financeiro de forma fundamentada, em audiência pública, a sociedade (art. 2º, §2º). Esse projeto está em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e foi distribuído em 9 de junho de 2016 para a comissão técnica de Constituição e Justiça.

Por fim, tem-se o Projeto de Lei nº 1596/2015 do estado de São Paulo que isenta de tarifa de pedágio, na Rodovia Padre Manoel da Nóbrega, no KM 280, aos veículos cujas placas sejam do município de São Vicente (art. 1º). Não se aplica tal isenção, porém, para veículos de transporte coletivo (art. 1º, parágrafo único). Esse projeto também se encontra em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e foi distribuído em 11 de fevereiro de 2016 para a comissão de Constituição e Justiça.

4.1.1. Construção de cabine de pedágio em via de acesso para evitar evasão

A Sexta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), por unanimidade, decidiu dar provimento à apelação e, por conseguinte, decidiu pela improcedência dos pedidos, em ação popular, contendo pedido de invalidação do ato administrativo que autorizou a construção de cabines de cobrança de pedágio e a própria cobrança do pedágio na rodovia federal BR 465, localizado em Seropédica, estado do Rio de Janeiro (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2011a).

Segundo o TRF2, não há motivo para invalidação dos atos que autorizam a construção de cabines e cobrança de pedágio nos postos existentes na BR 465. Isso porque a Rodovia BR-465 encontra-se com a BR-116, concedida para a concessionária NOVADUTRA, na localidade de Seropédica/RJ, onde há uma interseção no trevo de Viúva Graça. Em virtude dessa interseção das duas rodovias, os usuários que utilizavam a BR-116 (Rodovia Presidente Dutra) ingressavam na BR-465 para fugir do pagamento do pedágio na praça principal localizada na altura de Seropédica.

Para os desembargadores, tal prática gerou um aumento de tráfego na rodovia BR-465 sem que tal rodovia tivesse estrutura adequada para atender a tal aumento, inclusive com veículos mais pesados como caminhões e carretas. A solução para tentar evitar a continuação do tráfego pesado na rodovia BR-465 e, concomitantemente, evitar a ocorrência de sérios acidentes de veículos, foi aventada no sentido da instalação de cabines avançadas de pedágio nas alças de acesso à rodovia BR-116.

O tema, inclusive, foi objeto de controle exercido pelo Tribunal de Contas da União em, pelo menos, três ocasiões (UNIÃO, Tribunal de Contas, 1990; 2000; 2002). Segundo os desembargadores, houve interesse público nas alterações realizadas no contrato e que redundaram na orientação adotada pelo Tribunal de Contas da União no sentido de permitir a instalação e o funcionamento das cabines de pedágio na Rodovia BR 465.

Por conseguinte, com o fim de preservar o interesse público e o princípio da modicidade tarifária, a ANTT, no exercício de suas atribuições, constantes do art. 20, inciso II, da Lei n.º 10.233/01, autorizou a cobrança do pedágio nas cabines avançadas de Viúva Graça.

Isentou, dita agência reguladora, do pagamento de tal pedágio: os motoristas de veículos com placa dos municípios de Seropédica e Paracambi (sem necessidade de cadastramento); os residentes em Seropédica e Paracambi cujos veículos não tivessem placa dos referidos municípios até a regularização do emplacamento; os trabalhadores e estudantes em Seropédica e Paracambi que não residem em tais localidades; e os veículos de transporte coletivo credenciados pelas Prefeituras de Seropédica e Paracambi que fazem a ligação entre os dois municípios. Assim o fez porque a cobrança feita via as cabines avançadas de pedágio em Viúva Graça, na rodovia BR-465, tinha por objetivo coibir o não pagamento da tarifa e, assim, evitar a perda da receita tarifária referente ao tráfego de longa distância.

4.2. Proibição da instalação de praça de pedágio

Apesar de não se tratar de isenção, parece importante mencionar que alguns estados da federação proíbem a instalação de praças de pedágio em certas localidades com vista a diminuir os problemas enfrentados nos tópicos anteriores.

Como abordado, muitos consideram desproporcional a cobrança de tarifas de pedágio sobre a população dos municípios onde se instalam as praças de cobrança de pedágio. De fato, essa população é penalizada economicamente em seus deslocamentos diários, para trabalhar, estudar ou fazer compras, realizadas muitas vezes no âmbito do território do próprio município.

A simples decisão de instalar uma praça de cobrança de pedágio em um determinado município pode comprometer seriamente a competitividade das atividades econômicas nele localizadas e, por conseguinte, a competitividade do próprio município. Tal situação pode assumir contornos inimagináveis em termos de estagnação da econômica local, redução do número de empregos e evasão populacional. Para não gerar os danos mencionados, alguns estados-membros propuseram a proibição de praças de cobrança de pedágio em determinadas localidades.

É o caso do estado do Goiás, que, por meio do Projeto de Lei n.º 375/2013 (arquivado em 22 de junho de 2015), proibia a instalação de praças de cobrança de pedágio em rodovias administradas e exploradas pelo governo do estado de Goiás ou por concessionária, em distância inferior ao raio de 50km (cinquenta quilômetros), contados a partir dos limites territoriais da capital (art. 2º). Tal ocorreu em razão do elevado número de condutores que trafega diariamente entre Goiânia e municípios limítrofes para fins de estudos, saúde e aquisição de alimentação básica.

Outro estado com projeto no mesmo sentido é o estado do Espírito Santo, que visa proibir, por meio do Projeto de Lei n.º 103/2014, a cobrança de pedágio na Ponte Darcy Castelo de Mendonça – terceira ponte, que liga os municípios de Vitória e Vila Velha (art. 1º). Além disso, estabelece que a instituição de qualquer tipo de cobrança aos veículos automotores na Ponte Darcy Castelo de Mendonça – terceira ponte dependerá de prévia autorização da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (art. 2º).

A principal razão desse projeto foi resguardar a iniciativa do governo de suspender a cobrança do pedágio na terceira ponte, buscando evitar questionamentos junto ao Poder Judiciário.

Esse projeto está na mesa diretora da Comissão de Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para a elaboração da minuta de parecer desde 28 de maio de 2016.

4.3. Proibição de cobrança de pedágio

Além da proibição de instalação de praças de pedágio, há também estados-membros que criaram projetos proibindo a cobrança de pedágio em determinados casos.

No estado do Goiás, houve o Projeto de Lei n.º 375/2013 (arquivado em 22 de junho de 2015) que estabelecia a proibição da cobrança de pedágio de trechos de rodovias que tivessem sido duplicadas com recursos provenientes do erário (art. 7º).

Além disso, o estado de Mato Grosso instituiu o conceito de “*Estrada Parque*” como um novo modelo de Unidade de Conservação. Tal ideia é oriunda dos Estados Unidos e de alguns países da Europa. A sua criação se deve, acima de tudo, ao fato de que o Estado e a sociedade devem agir, em conjunto, não só para preservar as riquezas naturais e os ecossistemas frágeis, mas também no sentido de aproveitar as riquezas da flora, da fauna e do paisagismo para deleite e recreação dos visitantes e turistas, assim

como quanto à utilização econômica, sem, contudo, causar qualquer ruptura ao equilíbrio natural.

Nesse contexto, tem-se o Projeto de Lei n.º 04/2014, que acrescenta o art. 5º-A e parágrafo único à Lei n.º 6.142, de 17 de dezembro de 1992, que veda a criação do sistema de pedágio ou qualquer tipo de cobrança pelo tráfego e uso das rodovias denominadas “Estradas Parque” e “Rodovias Turísticas”, no estado de Mato Grosso. E isso porque, em tais estradas e rodovias, existe uma população tradicional que, além de colaborar na preservação das riquezas naturais, age de forma consciente no aproveitamento sustentável das terras e dos frutos da região.

Essa gente, de forma tradicional e longeva, ocupa os espaços às margens das “Estradas Parque”, reside e trabalha na área, comercializa os produtos da agricultura familiar, inclusive aves, pequenos animais, legumes, verduras, doces e uma infinidade de afazeres artesanais com os quais ocupa o seu dia a dia campestre.

Por isso, o projeto mencionado pretende vedar, antes da desestatização da “Estrada Parque”, a cobrança de pedágio, seguindo modelo norte-americano, em que, nesse tipo de estrada, o bem público é tratado de forma diferenciada. Ou seja, proíbe-se a implantação de pedágio para cobrança pelo trânsito, sem que uma lei, fundamentada na pesquisa acurada das condições ambientais e da opinião da população do entorno, autorize-o.

Esse projeto, apesar de aprovado na Assembleia Legislativa de Mato Grosso, em 8 de maio de 2014, foi vetado em sua totalidade pelo Governador Silval Barbosa, em 16 de junho de 2014.

Por fim, o estado do Rio de Janeiro, por meio do Projeto de Lei n.º 921/2015, proibiu a cobrança em duplicidade de pedágio nas vias públicas estaduais aos veículos de passeio que trafegarem por duas ou mais vias concedidas no intervalo máximo de 2 (duas) horas (art. 1º).

O projeto beneficia diariamente milhares de motoristas. No entanto, ao restringir o benefício apenas aos veículos de passeio, exclui da incidência da proposta os veículos de propriedade das empresas de transporte público e de carga, seguindo o princípio da capacidade contributiva do agente, uma vez que estas possuem uma capacidade maior de pagamento que o usuário comum, pessoa física. O pagamento em duplicidade de pedágio gera um custo diário significativo ao usuário da rodovia, o que será minorado na hipótese de pagamento de uma única taxa para tráfego nas rodovias. Para

efetivar tal direito aos motoristas, esse projeto obriga as concessionárias que administram as rodovias estaduais a emitirem recibo onde conste o horário do efetivo pagamento e o horário do término da isenção (art. 1º, parágrafo único).

Além disso, estabelece que ficará a cargo do usuário a comprovação do pagamento do pedágio no prazo estabelecido e sua comprovação deverá ser feita mediante apresentação do recibo legível emitido e entregue ao usuário no momento do pagamento do pedágio (art. 2º e seu parágrafo único).

No mais, em caso de utilização de dispositivo automático de pagamento de pedágio pelo usuário, caberá à concessionária o desenvolvimento de sistema interligado para a concessão do benefício (art. 3º). E, ainda, estabelece que caberá ao órgão competente do Poder Executivo a realização de campanhas de divulgação do direito, por meio de placas ao longo das rodovias estaduais, além de placas nas cabines de cobrança de pedágio (art. 4º e seu parágrafo único).

Esse projeto está em tramitação desde 30 de setembro de 2015 na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

4.4. Isenção para veículos automotores de propriedade de pessoas com deficiência

As pessoas com deficiência física, proprietários de automóveis adaptados ou não, utilizam-se das rodovias para se deslocarem entre municípios vizinhos para diversos fins, entre eles, trabalhar, estudar, fazer tratamentos médicos ou ainda buscar serviços especializados e afins. Muitas vezes, em razão da própria deficiência física ou mental, essas pessoas encontram sérias dificuldades de locomoção por existir carência de acessibilidade ao transporte coletivo. Isso leva a que, fatalmente, os valores cobrados nos pedágios pesem no orçamento doméstico dessas pessoas, visto que já arcam com alto custo social de sofrimento físico e financeiro no atendimento de suas necessidades.

O primeiro estado-membro a propor projeto de lei sobre o tema foi o estado do Rio de Janeiro, que, por meio do Projeto de Lei n.º 1.665/2012, buscou isentar do pagamento do pedágio aos veículos automotores das pessoas com deficiência no estado do Rio de Janeiro (art. 1º), desde que seja portador do documento oficial expedido pelo Órgão Competente, segundo

a Lei Estadual n.º 4.049, de 30 de dezembro de 2002 (art. 2º). Esse projeto estabelece, em seu art. 3º, que o Poder Executivo regulamentará a lei, estabelecendo a fonte de custeio, caso essa seja necessária, bem como a forma de fiscalização nos postos de cobrança, podendo ainda, alterar o contrato de concessão para garantir o seu equilíbrio.

Esse projeto foi anexado a outro projeto, de 2015, que trata do mesmo tema, porém com adaptações, que é o Projeto de Lei n.º 642/2015. Esse projeto abarca o tema de forma mais específica e isenta do pagamento de pedágio nas rodovias do estado, os automóveis de propriedade de pessoas portadoras de deficiência física, desde que estejam transportando o titular, ainda que conduzido por outra pessoa (art. 1º).

Essa isenção se aplica aos automóveis adaptados ou não para o uso por pessoa portadora de deficiência devidamente emplacados no estado do Rio de Janeiro, desde que previamente cadastrados pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), mediante o fornecimento de identificação do veículo e de seu proprietário a ser apresentada nas praças de pedágio para fins de gratuidade (art. 2º).

Fora isso, o projeto prevê que a identificação dos automóveis poderá ser feita por meio de um dispositivo eletrônico ou qualquer instrumento cedido pela concessionária após prévio cadastro (art. 3º).

Finaliza estabelecendo que as despesas decorrentes de tal isenção ficarão por conta do Poder Executivo (art. 4º).

Esse novo projeto está em tramitação desde 18 de dezembro de 2015 na comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

Outro estado-membro que prevê tal isenção é o estado de Mato Grosso. Esse estado possui o Projeto de Lei n.º 60/2014, que, de forma similar ao primeiro projeto do estado do Rio de Janeiro, prevê isenção do pagamento do pedágio nas rodovias estaduais aos veículos automotores de propriedade de pessoas com deficiência física (art. 1º). Além disso, prevê que o Poder Executivo regulamentará e, ainda, estabelecerá a forma de fiscalização nos postos de cobrança, podendo alterar o contrato de concessão para garantir o seu equilíbrio (art. 2º).

Esse projeto está em tramitação desde 10 de novembro de 2015, no núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Na mesma linha de raciocínio, o estado de Santa Catarina teve o Projeto de Lei n.º 0095.2/2014 (arquivado em 15 de julho de 2014), que isentava da tarifa de pedágio os veículos de transportes de pessoas com deficiência física e mental (art. 2º). Consideravam-se tais veículos os automóveis de passeio ou utilitários adaptados, utilizados preferencialmente ou com frequência para a condução individual de pessoas com ditas deficiências, bem como vans, micro-ônibus ou utilitários adaptados e utilizados para se conduzir coletivamente pessoas com deficiência severa que utilizem cadeiras de rodas (art. 2º, parágrafo único).

O projeto tinha por objetivo a proteção e a integração social das pessoas com deficiência física e mental, nos termos do art. 24, inc. XIV, da CRFB, amenizando os custos de locomoção para fins de trabalho, educação, saúde ou lazer (art. 1º).

O estado de Santa Catarina tem outro projeto de tratamento idêntico ao anterior. Trata-se do Projeto de Lei de n.º 0116.1/2015, que unificou dois temas: idosos e deficientes. Aqui, interessa apenas a isenção do pagamento de pedágio, nas rodovias do estado de Santa Catarina, aos veículos que sejam conduzidos por pessoas com deficiência (art. 1º, II). Tal isenção, segundo o projeto, é restrita a veículos cujo condutor seja o seu proprietário (art. 1º, parágrafo único).

Esse projeto está em tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina e sua última movimentação data de 16 de junho de 2015, ao ser recebido no gabinete da Deputada Luciene Maria Carminatti.

Outro estado-membro que também possui projeto de lei que trata sobre o tema é o estado do Goiás. O Projeto de Lei n.º 287/2015 estabelece que a isenção será concedida, apenas, exclusiva e comprovadamente, a veículos legalmente adaptados e conduzidos pela própria pessoa com deficiência. (art. 1º, parágrafo único). Além disso, prevê que o Poder Executivo regulamentará tal lei em 120 dias contados da data da publicação (art. 2º).

Esse projeto está em tramitação e consta em sua movimentação que, no dia 17 de fevereiro de 2016, encontrava-se na Mesa da Diretoria Parlamentar da Assembleia Legislativa do estado de Santa Catarina.

Vale ressaltar, por fim, que o município do Rio de Janeiro já possuiu lei sobre o tema, no caso a Lei n.º 5.703/2014, que isentava do pagamento das taxas de pedágio, nas vias municipais, pessoa com deficiência física, condutora de veículos de passeio e que auferia renda de até quatro salários

mínimos. Essa lei foi, porém, declarada inconstitucional por vício de iniciativa em 12 de janeiro de 2015 (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 2014).

4.5. Isenção para veículos que transportam portadores de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas em tratamento de saúde

Além do caso relativamente aos portadores de deficiência física, como mencionado no tópico anterior, existem casos em que se visa conceder isenção do pagamento de pedágio aos proprietários de veículos que transportam portadores de doenças crônicas, de natureza física ou mental, em tratamento de saúde.

Uma das dificuldades das famílias que enfrentam algum problema de enfermidade entre seus entes é o deslocamento para a realização de tratamento médico. Nem sempre o poder público tem condições de fornecer transporte para tais deslocamentos, seja pela fragilidade do doente ou pela ausência de recursos, assim, inúmeros doentes graves e/ou com doenças degenerativas têm de se deslocar a outras cidades para a realização de seu tratamento de saúde por conta própria.

Tais deslocamentos são uma constância na vida de milhares de doentes para um atendimento médico adequado. Sendo assim, passar por rodovias pedagiadas encarece em muito sua condição já precarizada em virtude de sua doença, pois, além dos gastos com o veículo de deslocamento (inclusive combustível), os doentes necessitam pagar as despesas de pedágio.

Nesse sentido, o pagamento de pedágio representa um custo considerável nas despesas mensais dos doentes e seus familiares, sendo que o não pagamento de taxa de pedágio para veículos automotores empregados no transporte efetivo de pessoas portadoras de doenças graves e/ou degenerativas busca garantir o pleno acesso ao direito à saúde.

O estado do Rio de Janeiro, nesse sentido, tinha o Projeto de Lei nº 1.313/2012 (arquivado em 19 de janeiro de 2016), que buscava, nas vias públicas estaduais em que operam concessionários ou permissionários de serviços públicos, a isenção do pagamento da tarifa de pedágio aos proprietários de veículos automotores que transportavam pessoas portadoras de doenças crônicas em tratamento de saúde (art. 1º).

Para que a isenção fosse aprovada seria preciso um laudo médico oficial atestando a espécie e o grau da enfermidade, com expressa inserção

do código correspondente da Classificação Internacional de Doenças – CID (art. 2º).

Ademais, os veículos de que tratava o projeto deveriam estar devidamente cadastrados e identificados individualmente pelos órgãos competentes do Poder Executivo, privilegiando a utilização do Cadastro Único do SUS (art. 3º). Para que não houvesse discriminação, cerceamento do direito referido ou constrangimento aos portadores de doenças crônicas em tratamento de saúde, o acesso pelo pedágio deveria se dar de forma automatizada ou eletrônica, dependendo exclusivamente de identificação obtida mediante o cadastramento supracitado (art. 4º).

Por fim, o projeto estabelecia que, em caso de falecimento do portador de doença crônica em tratamento de saúde, o proprietário do veículo automotor beneficiário da isenção teria um prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do óbito, para comunicar a extinção do direito, sob pena de responder judicialmente por seu uso indevido (art. 5º).

O estado do Rio de Janeiro possui o Projeto de Lei de n.º 1.113/2015 que confere isenção para veículos automotores empregados no transporte efetivo de pessoas portadoras de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas, desde que estejam comprovadamente em tratamento de saúde em município diverso de seu domicílio e que necessitem transpor praças de pedágio das rodovias do estado do Rio de Janeiro (art. 1º).

Entende-se, para fins da presente lei, como doenças graves e/ou degenerativas aquelas enfermidades de evolução prolongada e/ou permanente, que afetem negativamente a saúde e funcionalidade do paciente, sendo que seus efeitos podem ser controlados e/ou minimizados por tratamento médico, melhorando sua qualidade de vida (art. 1º, parágrafo único).

A condição de pessoa portadora de doença grave, crônica e/ou degenerativa, deverá ser comprovada por meio de laudo médico expedido por órgão oficial de saúde atestando a espécie e o grau da enfermidade, com expressa inserção do código correspondente da Classificação Internacional de Doenças CID (art. 2º).

Consideram-se doenças graves e/ou degenerativas aquelas definidas no art. 151 da Lei Federal n.º 8.213, de 1991, alterada pela Lei Federal n.º 13.135, de 2015, e/ou outra lei que vier sucedê-la ou complementá-la, e pelas portarias interministeriais dos Ministérios de Estado da Previdência e Assistência Social e da Saúde, em especial a Portaria Interministerial

MPAS/MS n.º 2.998, de 23 de agosto de 2001, e/ou outras que vierem a sucedê-la e/ou complementá-la (art. 2º, parágrafo único).

A grande diferença deste projeto de lei para o anteriormente citado, também do estado do Rio de Janeiro, é que o direito previsto neste independe do veículo automotor ser ou não de propriedade do doente, mas, sim, do uso efetivo do veículo no transporte de pessoas portadoras de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas em tratamento de saúde em município diverso de seu domicílio, devendo os procedimentos adicionais aplicáveis ao caso em tela serem fixados em regulamento (art. 3º).

Tais isenções deverão ser amplamente divulgadas nos serviços da rede de saúde pública, bem como a divulgação nos canais oficiais de comunicação que a Administração pública estadual possuir (art. 4º).

Esse projeto está em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e foi distribuído em 12 de novembro de 2015 para a comissão técnica de Constituição e Justiça.

4.6. Isenção para taxistas

A atividade de transporte de passageiro por táxi, além de importante atividade econômica, ajuda a desenvolver outras atividades. A legislação vigente, em regra, já isenta os taxistas de diferentes tributos com o objetivo de estimular a renovação da frota e a modicidade das tarifas.

Ademais, os taxistas, muitas vezes, pelo alto número de permissões concedidas, possuem uma elevada concorrência e isso leva à dificuldade de obtenção de lucro nas atividades, principalmente pelo fato de que muitos não são proprietários do veículo e os utilizam a título de “diárias”.

Atualmente, em grandes regiões metropolitanas, torna-se praticamente impossível o deslocamento intermunicipal sem ter de pagar pedágios nas rodovias. Sendo assim, o estado do Rio de Janeiro já possuiu o Projeto de Lei n.º 204/2007 (arquivado em 13 de novembro de 2008), que visava isentar de pagamento de pedágio, nas estradas e rodovias localizadas no âmbito territorial do estado, os táxis, particulares ou não, comuns ou especiais, que estivessem transportando um ou mais passageiros (art. 1º). Tal isenção estava condicionada ao credenciamento dos motoristas e de seus veículos na Secretaria Estadual de Transportes, devendo estar em dia com o pagamento do IPVA do(s) referido(s) veículo(s); com a vistoria anual do DETRAN; e com a aferição do respectivo taxímetro (art. 2º).

Recentemente, outro projeto foi apresentado, o Projeto de Lei n.º 1.167/2015, que isenta de pagamento de pedágio, nas estradas e rodovias estaduais, os táxis que comprovem o pagamento do pedágio na mesma praça, em prazo igual ou inferior a duas horas (art. 1º).

Esse projeto está em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e foi distribuído em 27 de novembro de 2015 para a comissão técnica de Constituição e Justiça.

No estado de São Paulo, houve o Projeto de Lei n.º 401/2006 (arquivado em 4 de maio de 2007) que visava isentar do pagamento do pedágio, nas rodovias estaduais, os veículos utilizados como táxi (art. 1º). A isenção seria devida quando da utilização do veículo na efetiva prestação do serviço (§ 1º).

4.7. Isenção para motocicletas e similares

Sob o argumento de que as motocicletas diminuem o volume de tráfego, os índices de poluição e até mesmo o estresse ocasionado pelos engarrafamentos, além de não causarem, em razão de seu peso, danos à pavimentação das vias públicas, o estado do Rio de Janeiro chegou a apresentar lei, no caso a Lei n.º 4.460, de 18 de novembro de 2004, oriunda do Projeto de Lei n.º 1.652/2004⁸, que estabelecia que as motocicletas e similares estariam isentas do pagamento do pedágio nas estradas e rodovias no âmbito territorial do estado do Rio de Janeiro (art. 1º), porém essa foi declarada inconstitucional, em 21 de agosto de 2006, por violar não só o art. 112, §2º da Constituição estadual, como o art. 15 da Lei n.º 2.831, de 13 de

⁸ Vale ressaltar, a título de curiosidade, que este projeto de lei trouxe uma justificativa, no mínimo esdrúxula, para sua aprovação. A fundamentação referia, em resumo, que a lei se justificava porque: (i) a relação custo-benefício não justifica a cobrança de pedágio das motocicletas e das bicicletas motorizadas; (ii) o tempo despendido pelos motociclistas é consideravelmente maior para pagar; (iii) qualquer comunicação com o operador da cabina implicará na retirada do capacete; (iv) quanto ao posicionamento da motocicleta no pedágio, pois se a motocicleta avançar ao lado dos carros, haverá reclamações, e caso se posicionar na fila, ocupando o lugar de um carro, o motorista deste carro avançará e colocar-se-á ao lado da motocicleta; (v) a maioria das motocicletas não tem ventoinha de refrigeração, por isso, não podendo ficar parada por muito tempo com o motor ligado, devendo o motociclista ter de desligá-la e empurrá-la, ao longo da fila, até a cabine; (vi) o resultado imediato disso tudo será a demora no atendimento à motocicleta e as consequentes reclamações dos demais usuários que ficarão impacientes; (vii) o peso das motocicletas e sua área de contato com o solo são insignificantes; e (viii) qualquer incentivo que se dê à motocicleta concorrerá para melhorar o trânsito e para demonstrar à sociedade a preocupação que se tem com a qualidade de vida e, conseqüentemente, a geração de mais empregos.

novembro de 1997, bem como o princípio da razoabilidade (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 2005).

O estado do Espírito Santo também chegou a ter a Lei n.º 7.304/2002, que excluía da relação de veículos sujeitos ao pagamento de pedágio as motocicletas que trafegassem nas vias públicas estaduais do Espírito Santo (art. 1º). Tal lei, entretanto, também foi declarada inconstitucional. Segundo o Supremo Tribunal Federal, a lei estadual afetava o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. Além disso, estabeleceu que essa lei afrontava o princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2005).

O município do Rio de Janeiro também já possuiu lei sobre o tema, no caso, a Lei n.º 2.931, de 25 de novembro de 1999, porém, assim como nos casos transcritos, também, houve declaração de inconstitucionalidade. Nesse caso, no ano seguinte, em 2 de outubro de 2000, por violação de competência do chefe do Executivo (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 1999a).

Não satisfeito com tal declaração, o município do Rio de Janeiro voltou a tentar passar isenção sobre o tema com o Projeto de Lei n.º 2.310/2004, que visava excluir não só as motocicletas, mas também os triciclos da relação de veículos sujeitos a pagamento de pedágio nas vias urbanas municipais, utilizando-se da mesma justificativa do Projeto de Lei do Estado do Rio de Janeiro n.º 1.652/2004. Mesmo esse projeto estadual tendo se transformado em lei e, depois, tendo sido declarado inconstitucional em 2006, o projeto municipal foi aprovado em 11 de abril de 2012, todavia foi vetado em sua totalidade em função dos vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, entre eles, vício de iniciativa, afronta ao princípio da separação dos poderes e violação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

4.8. Isenção aos maiores de 60 ou 65 anos de idade

O idoso, pelo seu histórico de contribuinte e consumidor, deveria ser desonerado das tarifas de pedágio. O Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003), em seu art. 39, estabelece textualmente que “aos

maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares". Para ampliar ainda mais tal direito, alguns estados-membros da federação vêm tentando conceder isenção do pagamento do pedágio.

É o caso do estado de São Paulo, que já teve o Projeto de Lei n.º 536/2008 (arquivado em 10 de outubro de 2008), que autorizava o Poder Executivo a isentar as pessoas maiores de 60 anos do pagamento da taxa de pedágio em todas as rodovias do estado pedagiadas e sob concessão (art. 1º) e estabelecia que tal isenção seria aplicada aos motoristas proprietários de carros de passeio (art. 2º).

Já o estado de Santa Catarina, também, teve o Projeto de Lei n.º 0034.0/2013 (arquivado em 14 de março de 2014) que isentava do pagamento do pedágio nas rodovias estaduais e federais em Santa Catarina os maiores de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, proprietários de veículos automotores (art. 1º). Segundo o projeto, a isenção seria aplicada inclusive naquelas rodovias administradas sob o regime de concessão e somente para veículos em que o idoso proprietário estivesse na condição de motorista ou passageiro (art. 1º, parágrafo único).

O estado de Santa Catarina tem outro projeto de tratamento idêntico ao anterior. Trata-se do Projeto de Lei de n.º 0116.1/2015, que unificou dois temas: idosos e deficientes. Aqui, interessa apenas a isenção do pagamento de pedágio, nas rodovias do estado de Santa Catarina, aos veículos que sejam conduzidos por pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos (art. 1º, inc. I). Tal isenção, segundo o projeto, é restrita a veículos cujo condutor seja o seu proprietário (art. 1º, parágrafo único).

Esse projeto está em tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina e sua última movimentação foi em 16 de junho de 2015, ao ser recebido no gabinete da Deputada Luciene Maria Carminatti.

Vale ressaltar, por fim, que o município do Rio de Janeiro já teve uma lei, Lei n.º 5.699/2014, que isentava do pagamento de pedágio, nas vias públicas municipais, aos condutores de veículos de passeio com 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais que comprovadamente recebiam de zero até quatro salários mínimos. Essa lei foi declarada inconstitucional por vício de iniciativa e afronta ao princípio constitucional de separação de poderes em 10 de novembro de 2014 (RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 2014a).

4.9. Isenção para os veículos de transporte rodoviário coletivo – ônibus intermunicipais e micro-ônibus

Tem-se, também, isenção para os veículos de transporte rodoviário coletivo. A ideia é diminuir o impacto causado pelos sucessivos aumentos dos valores das passagens de ônibus, alguns, até mesmo, justificados pelo pagamento de pedágios.

O estado do Rio de Janeiro é o único que já tentou dispor a respeito disso, por meio do Projeto de Lei nº 1.967/2009 (arquivado em 10 de agosto de 2010). O projeto estabelecia que, no âmbito do estado, seriam isentos do pagamento de pedágio todos os veículos de transporte coletivo rodoviário – ônibus intermunicipais e micro-ônibus (art. 1º e seu parágrafo único).

Segundo o Projeto, o Poder Concedente criaria mecanismos de compensação para a prestação dos serviços (art. 2º) e tal isenção seria custeada total ou parcialmente pela empresa concedente da exploração do contrato por meio de repasse em procedimento a ser regulamentado pelo Poder Executivo (art. 3º).

Por fim, o projeto estabelecia que o Poder Executivo determinaria aos órgãos competentes que controlariam e indicariam, para fins de avaliação e contabilização, as gratuidades concedidas (art. 4º).

4.10. Isenção para os veículos coletivos de transporte escolar e de estudantes

Em muitos estados-membros da federação, em decorrência do *deficit* educacional existente em alguns municípios, muitos jovens precisam usar de transporte coletivo intermunicipal escolar ou até mesmo seus próprios veículos para deslocar-se de seus municípios de origem. Existindo rodovias com pedágio, o valor dos custos da viagem aumenta e, para muitos estudantes, tal ônus se torna grande e significativo, onerando sobremaneira os usuários a ponto de limitar o direito à educação.

Nessa perspectiva, o estado de São Paulo, tem o Projeto de Lei nº 642/2007, que estabelece que os veículos utilizados no Serviço Rodoviário Intermunicipal de Transporte Coletivo de Estudantes, de que trata a Lei nº 11.258, de 6 de novembro de 2002, ficam isentos do pagamento das tarifas de pedágio das rodovias paulistas (art. 1º).

O Projeto de Lei n.º 279/2011 trata de tema similar ao de n.º 642/2007 e por isso foram anexados em 2/5/2011. Esse, no entanto, isenta do pagamento de tarifas de pedágio os veículos de transporte regular de estudantes, dentro do município ou de um município ao outro, no estado de São Paulo (art. 1º). Segundo o projeto, tal transporte é válido para estudantes de educação infantil, ensino fundamental, médio e universitário, regularmente matriculados em escolas de município diferente do município de sua residência ou para estudantes de um mesmo município cujo transporte escolar trafegue obrigatoriamente por praça de pedágio (art. 1º, parágrafo único). Tais veículos deverão comprovar sua função de “veículo escolar” e cadastrarem-se nos órgãos indicados pelo governo para obter a isenção (art. 2º).

Ambos os projetos se encontram em andamento, porém, desde que foram anexados um ao outro, em 2/5/2011, não existe qualquer movimentação.

O estado de Mato Grosso do Sul, por sua vez, tinha o Projeto de Lei n.º 69/2014 (arquivado em 16 de março de 2015), que concedia isenção do pagamento da tarifa do pedágio rodoviário aos veículos coletivos e ônibus de transporte escolar de alunos dos ensinos fundamental, médio, técnico e superior, para localidades diversas de suas origens, nas vias públicas estaduais em que operavam concessionários ou permissionários de serviços públicos (art. 1º). Segundo o projeto, os veículos deveriam estar devidamente cadastrados e identificados individualmente pelos órgãos competentes do Poder Executivo (art. 2º).

Ressalta-se que proposta nesse sentido foi estabelecida como lei no estado do Espírito Santo. Tratava-se da Lei n.º 7.304/2002, que concedia aos estudantes desconto de 50% (cinquenta por cento) incidente sobre o valor de pedágios existentes nas vias estaduais, quando fossem utilizadas para o deslocamento entre a residência e o estabelecimento de ensino, desde que preenchidas as seguintes condições: (i) comprovação de residência em local distinto do estabelecimento de ensino; (ii) comprovação da regularidade da matrícula em estabelecimento de ensino; (iii) cadastramento prévio do veículo utilizado pelo estudante junto à administração do pedágio (art. 2º).

Tal lei, como já comentado, foi declarada inconstitucional. Segundo o Supremo Tribunal Federal, a lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer

forma de compensação. Além disso, estabelece que tal lei trouxe afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2005).

Por fim, merece destaque o estado de Mato Grosso, cuja Lei n.º 10.016, de 17 de dezembro de 2013, instituiu, no âmbito estadual, a isenção do pagamento de pedágio rodoviário para: (i) os veículos de transporte escolar cadastrados que periodicamente transportam alunos do ensino fundamental, médio e superior para localidades diversas de suas origens, e; (ii) os veículos particulares cadastrados que transportam os estudantes que necessitam fazer o trajeto pedagiado para terem acesso ao estabelecimento de ensino, situado em município diverso ao de sua moradia, mediante apresentação de cópia do Comprovante de Residência e Carteira de Estudante ou documento emitido pela Instituição de Ensino que comprove a imprescindibilidade do deslocamento e passagem pela praça de pedágio (art. 1º).

O cadastramento dos veículos descritos será da concessionária responsável pela praça de pedágio (art. 1º, parágrafo único). Ao que tudo indica, essa lei está em vigor e válida.

4.11. Redução para as empresas que realizam o serviço de transporte de estudantes e que fazem uso deste trajeto e para os estudantes

Na mesma linha do tópico anterior, pelo fato de muitos estudantes enfrentarem dificuldades para pagar seus estudos e quanto mais os custos forem reduzidos, mais facilidades terão em cumprir seus compromissos financeiros, alguns entes federativos vêm concedendo redução no valor do pedágio para as empresas que realizam o serviço de transporte de estudantes.

Ressalta-se que tais empresas colaboram, indiretamente, para que a educação seja realmente um direito universal alcançável a qualquer aluno. De nada adianta a existência de vaga no ensino, se não há meios para que o aluno chegue aos estabelecimentos de ensino.

Assim, o estado de Santa Catarina já teve Projeto de Lei n.º 195.5/2012 (arquivado em 30 de outubro de 2013), que obrigava as empresas que praticam o serviço de pedágio nas rodovias catarinenses a concederem

redução de 50% (cinquenta por cento) do valor do pedágio para empresas que realizassem o serviço de transporte de estudantes e que fizessem uso deste trajeto regularmente no estado de Santa Catarina (art. 1º).

Segundo o projeto, poderiam ser beneficiados com essa redução, também, os estudantes que fizessem o trajeto pedagiado até o estabelecimento escolar, com veículo próprio, mediante comprovante de residência e da matrícula para que fosse identificada a praça que deveria conceder o desconto (art. 1º, parágrafo único).

Dispunha que ficaria a cargo do Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA), a supervisão, regulamentação e execução da presente lei, que deveria comprovar matrículas escolares, horário do transporte e local de residência dos transportados (art. 2º) e, para a concessão do benefício, os veículos das empresas de transporte de estudantes deveriam estar em situação regular no DETER (art. 3º).

Estabelecia, ainda, que as empresas transportadoras deveriam apresentar para as concessionárias que fazem o serviço de pedágio, documentos que comprovassem os locais de residência, juntamente com cópia do documento de matrícula de seus transportados (art. 4º). Além disso, os estudantes que fizessem o trajeto com veículo próprio deveriam apresentar os mesmos documentos comprobatórios (art. 4º, parágrafo único).

Por fim, ditava que a fiscalização da lei ficaria sob a responsabilidade do Ministério Público e da Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) (art. 5º).

4.12. Redução para veículo com um ou mais eixos sem contato com a malha asfáltica quando transitar vazio

Outro tema de redução diz respeito à possibilidade ou não de efetuar a cobrança da tarifa de pedágio tomando por base o número de eixos do veículo de transporte, ainda que a rodagem correspondente não esteja em contato com a malha viária.

Com o intuito de reduzir custos no transporte rodoviário de cargas, foram introduzidas novas tecnologias capazes de proporcionar economia de pneu e combustível, entre as quais está a possibilidade de levantamento de alguns dos eixos do veículo. O acionamento do sistema, antes feito de modo

mecânico e, hoje, efetivado com um simples toque de botão (suspensor pneumático), normalmente, é feito para evitar o desgaste dos pneus nas hipóteses em que o veículo transportador está com pouca ou nenhuma carga. Por conseguinte, a diminuição do atrito com o asfalto implica, em consequência, a economia de combustível.

O primeiro caso sobre esse tema a chegar ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) decorreu de sentença de primeiro grau e acórdão que, com base no princípio da razoabilidade, entenderam que não se deve levar em conta, para efeitos de enquadramento tarifário, o eixo do veículo quando este estiver suspenso sem contato com o solo, em razão de pouca ou nenhuma carga transportada.

Acordaram os Ministros da Primeira Turma do STJ, por unanimidade, em dar provimento aos recursos especiais, alegando, com base no art. 4º do Decreto-Lei n.º 791/69, que estabelece que as tarifas de pedágio incidem de acordo com a categoria do veículo, que não há critério legal que permita diferenciação unicamente com base no número de eixos (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2009).

Para os Ministros do STJ, a circunstância de um ou mais eixos do veículo não estarem em contato com o solo não implica na sua mudança de categoria para efeitos de enquadramento tarifário. Desse modo, a utilização ou não de todos os eixos do veículo quando da passagem pela praça de pedágio é decisão que cabe ao usuário do veículo, não sendo admissível que, em decorrência de decisão unilateral sua, modifique-se o critério de tarifação estabelecido pelo legislador e administrador, à míngua de previsão legal nesse sentido.

Em outra oportunidade, a mesma Turma do STJ estabeleceu que é correto afirmar que um dos principais custos suportados pela empresa que administra e explora as rodovias em regime de concessão decorre da necessidade de recuperação e manutenção da malha viária, que sofre maior desgaste quanto maior for a pressão exercida sobre ela. Menciona-se pressão na medida em que a questão não se resume ao peso da carga, mas à relação peso *versus* área.

Segundo essa decisão, basta imaginar que um caminhão de 15 toneladas com os cinco eixos tocando no asfalto produzirá menos desgaste que outro, nas mesmas condições, que estiver com um dos seus eixos suspenso, ainda que observadas as normas administrativas que definem os limites de peso — de acordo com o art. 99 do Código de Trânsito Brasileiro,

“somente poderá transitar pelas vias terrestres o veículo cujo peso e dimensões atenderem aos limites estabelecidos pelo CONTRAN” —, comumente, fixados com base na quantidade de eixos do veículo.

Nessa hipótese, o caminhão com um dos eixos levantados causará maior desgaste na via e, a considerar somente esse fator, deveria pagar uma tarifa mais alta, situação, no entanto, que não ocorre na forma como o pedágio é cobrado atualmente.

Por outro ângulo, é fácil perceber que um caminhão de cinco eixos pagará uma tarifa de pedágio maior que um de três, não obstante a possibilidade bastante plausível de que os dois estejam exercendo a mesma pressão sobre a malha viária — cálculo que é feito dividindo-se o seu peso total pela quantidade de eixos — ou seja, ainda que estejam provocando o mesmo desgaste, a tarifação, como é feita atualmente, será desigual.

Acordaram os Ministros da Primeira Turma do STJ, também por unanimidade, em dar provimento aos recursos especiais, afinal, a depender do ângulo sob o qual se analisa a situação, a modificação dos critérios definidos no contrato de concessão poderá trazer vantagens ou desvantagens aos usuários das vias sob o regime de concessão (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2009).

Para os Ministros do STJ, a solução apresentada pelas instâncias ordinárias de desconsiderar o eixo suspenso na fixação do valor do pedágio, a pretexto de se criar uma situação isonômica, acaba contrariando o princípio da isonomia na medida em que somente o veículo que dispõe da tecnologia de suspensão de eixos e que, no momento da utilização desse sistema, será beneficiado com a redução do valor do pedágio.

Assim, considerando que a legislação que trata da matéria não impede a fixação da tarifa com base no número de eixos dos veículos e que essa parece ser a forma mais objetiva de fixá-la, deve prevalecer a sistemática prevista no contrato de concessão, sobretudo porque o art. 9º da Lei 8.987/95 dispõe que “a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato”.

Ademais, o afastamento da cobrança de pedágio com relação ao eixo suspenso, como bem ressaltaram os recorrentes, traz inúmeras inconveniências, valendo destacar as seguintes: (i) a segurança do veículo fica prejudicada, pois, com um menor número de pneus em contato com o chão e a consequente diminuição do atrito, menor será a sua estabilidade e

maior será o espaço necessário para frenagem; (ii) a criação de um critério diverso do atualmente utilizado poderá acarretar demora na cobrança e, por conseguinte, afunilamento do tráfego nos postos de pedágio; (iii) o levantamento do eixo pode ser feito com o simples toque de um botão, um pouco antes da passagem pela praça de pedágio, o que estimula o cometimento de fraudes.

Por fim, haja vista o entendimento anterior e a decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – que assegurou a redução do valor do pedágio quando o veículo trafegar com as rodas dos eixos auxiliares sem contato com a malha rodoviária –, acordaram os Ministros da Segunda Turma do STJ, por unanimidade, em dar provimento aos recursos, afirmando que a opção do usuário de suspender os eixos auxiliares quando da passagem pela praça de pedágio não pode alterar o critério objetivo de tarifação estabelecido pelo legislador e pelo administrador (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2011).

Estabelecidos tais entendimentos pelo Judiciário, veio a Lei Federal n.º 13.103, de 2 de março de 2015, que dispõe sobre o exercício da profissão de motorista e estabelece, em seu art. 17, que “os veículos de transporte de cargas que circularem vazios não pagarão taxas de pedágio sobre os eixos que mantiverem suspensos”.

O Decreto n.º 8.433, de 16 de abril de 2015, que regulamenta tal artigo, estabelece que órgãos ou entidades competentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios disporão sobre as medidas técnicas e operacionais para viabilizar tal isenção (art. 2º, §1º). Para as rodovias federais concedidas, dita regulamentação será publicada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) no prazo máximo de 180 dias, contado da publicação do decreto, observados o interesse público e a viabilidade econômica (art. 2º, §3º).

Na Resolução n.º 4898, de 13 de outubro de 2015, a ANTT dispõe sobre as medidas técnicas e operacionais para viabilizar a isenção da cobrança de pedágio sobre os eixos suspensos de veículos de transporte de carga que circulam vazios. Segundo o art. 1º de dita resolução, a condição de veículo vazio de que trata o art. 17 da Lei n.º 13.13/2015 poderá ser verificada a partir: (i) de avaliação visual; (ii) da documentação fiscal associada à viagem; (iii) do Código Identificador da Operação de Transporte CIOT, nos termos da Resolução n.º 3.658/2011; (iv) do peso bruto total do veículo.

A verificação pode ser realizada em cabines específicas de pedágio, postos de pesagem ou por meio de fiscalização pela ANTT ou pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a rodovia (art. 2º).

Segundo a resolução, cada concessionária de rodovia sob a regulação da ANTT deve apresentar, em 90 dias, proposta operacional para a verificação da condição de veículos de transporte de carga vazios. A proposta poderá prever a aplicação de qualquer uma das quatro formas estabelecidas, isoladas ou em conjunto (art. 3º).

Vale ressaltar determinada divergência no que diz respeito aos estados-membros da federação quanto à aplicabilidade dessa isenção nas rodovias estaduais e também nos municípios. Em São Paulo, por exemplo, foi mantida a cobrança por decisão da ARTESP, agência reguladora do Estado, que definiu que as disposições da lei não se aplicam às rodovias paulistas.

A Lei Federal n.º 13.13/2015 é, ainda, alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5322, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT). Em consonância com a Confederação, a nova lei retirou dos trabalhadores em transporte direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no código de Trânsito Brasileiro (CTB) e na Lei n.º 12.619/2012, que também trata do exercício da profissão de motorista profissional. Não há, porém, qualquer questionamento quanto à constitucionalidade do art. 17 da lei.

Destaca-se, por fim, o Projeto de Lei n.º 375/2013, do estado de Goiás (arquivado em 22 de junho de 2015), que estabelecia redução da tarifa de pedágio de 50% (cinquenta por cento) para qualquer tipo de caminhão quando transitasse vazio (art. 5º).

4.13. Isenção para auditores-fiscais do trabalho

Apesar de nenhum projeto de lei estabelecer algum viés de outorga de isenção a um grupo determinado de servidores, um grupo de auditores-fiscais do trabalho solicitou isenção dos pedágios ao Judiciário.

A Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, em que se discutia a possibilidade jurídica de passe livre dos auditores-fiscais do trabalho (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2011a).

Segundo os desembargadores, ainda que o art. 34, *caput*, do Decreto n.º 4.552/2002, não se ajuste, de modo perfeito, à regulamentação do art. 630, §5º, da CLT, ele continua tendo inequívoco respaldo, *ex lege*, no art. 1º, §2º, do Decreto-Lei n.º 791/1969, que trata de modo geral sobre o pedágio em rodovias federais, consolidando verdadeira regra de isenção do pedágio.

Para o TRF2, a concessão do passe livre em tela a determinados auditores-fiscais do trabalho não abala o equilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato administrativo de serviço público, precedido de obra pública sobre a rodovia federal em foco, em razão de sua irrisoriedade, pois, conforme informado pela autoridade impetrada, trata-se de menos de 15 (quinze) servidores públicos.

4.14. Isenção para veículos com mais de 15 anos de fabricação

Outra isenção que se tentou lograr via Judiciário, mas que não prosperou por conta de questões processuais, foi a concessão para veículos com mais de 15 (quinze) anos de fabricação.

A Sétima Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), por unanimidade, negou provimento à apelação em ação civil pública, ajuizada pela Defensoria Pública da União, que não comprovou a condição de necessitados dos beneficiários daquelas pessoas que apresentem o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos (CRLV), comprovando ter veículo – carros, utilitários e motocicletas – com mais de 15 anos de fabricação. Dita ação não prosperou por ilegitimidade ativa *ad causam* (PRIMEIRA REGIÃO, Tribunal Federal, 2014).

4.15. Isenção para veículos locados por fundação pública

A Quinta Turma especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), por unanimidade, negou provimento à remessa necessária em mandado de segurança, em caso em que a impetrante, como fundação integrante da Administração Pública Indireta do Estado do Rio de Janeiro, instituída pela Lei Estadual n.º 5.420/2009, não se sujeita ao pagamento do pedágio relativamente ao trânsito de seus veículos oficiais, nos termos do

disposto na cláusula 41 do Contrato de Concessão celebrado entre a CONKER e a União (SEGUNDA REGIÃO, Tribunal Federal, 2014a).

Segundo os desembargadores, o fato de serem os veículos utilizados pela fundação fruto de contrato de locação não desnatura a sua natureza oficial, que decorre, em verdade, do fato de se encontrarem atrelados ao exercício da função pública pelos integrantes do ente público.

Assim, uma vez cadastrados os veículos como oficiais, inexigível é o pagamento do pedágio para fins de circulação na rodovia concedida.

5. Concessão de abatimento no IPVA a pedágios administrados pelo Estado diretamente ou por meio de concessão

O pagamento do IPVA é uma obrigação; e o cidadão, ao honrar seu pagamento, pode ter determinados descontos como uma atividade de fomento estatal.

No estado de Goiás, o Projeto de Lei n.º 375/2013 (arquivado em 22 de junho de 2015) autorizava o Poder Executivo a conceder abatimento, no valor a pagar do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), até o montante dos valores pagos pelo contribuinte, a pedágios administrados pelo estado de Goiás, diretamente ou por meio de concessão (art. 6º). Seria uma forma de minimizar os prejuízos causados, uma vez que é obrigação do estado oferecer aos cidadãos condições de transportes favoráveis.

Estabelecia que deveria ser utilizado como documento comprobatório do valor pago o recibo expedido pelo órgão ou concessionária responsável pela administração de cada pedágio, que passava a ser um direito de que lhe fosse entregue no ato do respectivo pagamento, cuja emissão seria dever do órgão ou da concessionária responsável pelo pedágio, ainda que dele não constasse a identificação do veículo (§§1º e 3º). Além disso, ditava que o regulamento definiria os procedimentos pelos quais o contribuinte exercitaria seu direito ao abatimento, bem como os percentuais incidentes sobre os valores pagos a pedágios para o fim de apuração do crédito a ser abatido, observando-se o limite mínimo de 50% (cinquenta por cento), para o contribuinte pessoa física ou jurídica, dos recursos correspondentes à participação do Estado na divisão da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) (§ 2º).

Ao justificar o projeto, porém, argumentava-se que haveria bitributação considerando o pedágio como taxa. Já se sabe que não é o caso,

não existindo por que se falar em duplicidade de despesas em face de um mesmo fato gerador. Tal abatimento, entretanto, pode ser visto como uma atividade de fomento do Estado, resta saber se lícita.

6. Equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de rodovias

Como se sabe, o equilíbrio econômico-financeiro se corporifica na relação expressamente fixada pelas partes quando da celebração do contrato, ou melhor, da apresentação da proposta do contratado, apresentada na licitação. Tal equilíbrio deverá permanecer intacto por toda vigência do contrato (art. 37 da CRFB, art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei n.º 8.666/1993 e art. 9º, §2º e §4º e art. 10 da Lei n.º 8.987/1995).

Por isso, quando nova lei entra em vigor ou o Judiciário concede isenção a determinada pessoa ou grupo de pessoas, como nos casos supramencionados, deverá o contrato ser reequilibrado sob pena de aluir as bases de confiabilidade existentes nos contratos administrativos.

Não importa aqui se o valor correspondente a tal desequilíbrio seja excessivamente oneroso ou não, existindo o desequilíbrio, o contrato merece ser revisto, de modo a reencontrar o equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado, assim, evitando o enriquecimento ilícito por parte do estado.

Nos contratos de concessão de rodovias não é diferente, inúmeras variáveis existem para equacionar essa relação jurídica que legalmente deve ser mantida. Desse modo, especificamente no que tange às rodovias pedagiadas, como o pedágio é a principal forma de remuneração das concessionárias, quaisquer alterações significativas na disposição dessas receitas causam impactos significativos na economia do contrato de concessão.

Em razão disso, toda e qualquer isenção ou redução tarifária criada, conferida por lei ou fruto de decisão judicial, após o termo inicial do equilíbrio, produz imediato impacto no contrato, pois desequilibra a economia-financeira contratual originalmente fixada.

Infere-se, assim, que, sempre que possível, deverá existir previsão de fonte de custeio, daí a dificuldade do Judiciário, a pretexto de atender ao princípio da isonomia material, deferir pedidos de isenção ou redução,

criando benefícios tarifários para uma determinada categoria de usuários, colocando em risco toda a adequação do serviço público.

Essa é a inteligência, ao menos em âmbito federal, do art. 35, da Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviço público:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

A *ratio* do referido dispositivo, segundo Flávio Amaral Garcia, é a seguinte:

O que a lei objetivou evitar foi a concessão de isenção tarifária sem a previsão de outra fonte de custeio, seja por meio de subsídio do próprio poder concedente (o que implica na previsão de recursos orçamentários), seja por meio de revisão da tarifa, sob pena de se desnaturar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (GARCIA, 2004, p. 181).

Esse dispositivo se enquadra como norma geral, de sorte que os estados-membros da federação devem observá-lo como norma-princípio em todos os seus contratos de concessão, assim, evitando o colapso de seus serviços públicos. O efeito prático desse entendimento seria a impossibilidade do Judiciário conceder isenções ou reduções tarifárias.

Segundo Marcos Juruena Villela Souto:

É legítima sim a atribuição de gratuidades submetidas à possibilidade de controle em sua concessão, mas o fato é que essa preocupação de inclusão social, com vistas à dignidade da pessoa humana, não pode transformar uma obrigação solidária em uma obrigação solitária. O estado assume com o particular nessa relação de mercado, e concessão é uma relação entre o Estado e o mercado. Enquanto não se preserva o mercado como uma instituição viabilizadora de investimentos, pode-se inviabilizar a própria atuação do poder

público, sufocando recursos que deveriam ser empregados em outros setores (SOUTO, 2007, p. 26-30).

Por isso, cabe ao poder público formatar a política tarifária. O Judiciário tem uma microvisão (interpartes) nesses tipos de casos. Com isso, o impacto de uma decisão judicial pode ser devastador.⁹ Ao pensar dessa forma, limitar-se-ia apenas ao Poder Concedente e ao Legislativo, únicos com possibilidade de prever fontes de custeio, a possibilidade de criar isenções e reduções tarifárias. No entanto, excepcionalmente, entende-se que o Judiciário pode sim conceder isenções, mas não reduções, sem violar a separação dos poderes. Fato que interferirá no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas tal deverá ser reequilibrado por meio da revisão tarifária.

Isso porque se acredita na possibilidade de um controle pleno do Judiciário sob a atuação da Administração. Essa corrente apoia sua tese não na mera legalidade, mas sim na juridicidade e, por isso, quando a Administração, diante de alternativa ou opções, escolhe uma preceptiva que não seja a que melhor expresse o querer da norma, não existe outra solução, para o Judiciário, que aplicar a decisão à solução que melhor expresse o querer da norma.

Não se vislumbra problema de o controle judicial eventualmente ser substitutivo. Quando necessário, deve caracterizar-se pela supressão da decisão do administrador pela do juiz, substituindo ou suprindo judicialmente a atuação deste nos casos de decisões vinculadas e, nos casos de algum caráter de subjetividade ou autonomia pública, determinando ao administrador que decida, indicando-lhe um prazo e, sendo o caso, fixando multa diária pelo não cumprimento da ordem judicial.

É evidente que, se existir algum caráter de subjetividade, pode-se aplicar a teoria da redução da “discricionariedade” a zero. Nesse caso, a

⁹ Lógica símile é apresentada por Ana Paula De Barcellos: “[...] o fato é que nem o jurista, e muito menos o juiz, dispõem de elementos ou condições de avaliar, sobretudo em demandas individuais, a realidade da ação estatal como um todo. Preocupado com a solução dos casos concretos – o que se poderia denominar de micro-justiça –, o juiz fatalmente ignora outras necessidades relevantes e a imposição inexorável de gerenciar recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas: a macro-justiça. Ou seja: ainda que fosse legítimo o controle jurisdicional das políticas públicas, o jurista não disporia do instrumental técnico ou de informação para levá-lo a cabo sem desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas globalmente considerado” (BARCELLOS, 2006).

substituição será não somente possível, mas necessária, já que é a única que se ajusta à regra da tutela judicial efetiva, que exige que o Judiciário vá tão longe quanto possa em sua decisão. Desse modo, unicamente, a desapareição da subjetividade permite a substituição. Portanto, o Poder Judiciário deve determinar que o Poder Concedente fixe a isenção ou redução tarifária e seu custeio.

7. Conclusões

Ao considerar as três etapas realizadas ao longo da pesquisa, pôde-se observar, num primeiro momento, que, entre as nove rodovias concedidas dentro do território do estado do RJ, apenas oito contratos foram analisados, haja vista a falta de transparência por parte da concessionária LAMSA, em relação ao contrato da Av. Carlos Lacerda (Linha Amarela), que, mesmo após solicitação, não o disponibilizou.

Conforme o universo estudado, apesar de corresponder apenas a um dos estados da federação, no caso o Rio de Janeiro, entende-se que os contratos analisados refletem bem o modelo de isenção e redução tarifária existente no Brasil.

Na análise dos oito contratos, pôde-se perceber certa imprecisão quanto aos veículos que receberam isenção. Isso porque existe previsão contratual concedendo isenção para o poder concedente (DNER, ANTT e DER), para as agências reguladoras (ASEP-RJ e os veículos a seu serviço), veículos oficiais (identificados, credenciados e conforme definidos na legislação em vigor), bem como polícia rodoviária e corpo de bombeiros.

Todos os contratos analisados permitem a isenção para veículos oficiais. Pois bem, esse conceito já engloba os veículos do poder concedente, das agências reguladoras, da polícia rodoviária e dos bombeiros. Conforme a cláusula estiver redigida, são três as hipóteses observadas nos contratos analisados:

- (i) veículos oficiais devidamente identificados, quaisquer veículos a serviço de qualquer pessoa jurídica de direito público (União, estados, municípios, Distrito Federal e seus respectivos órgãos, departamentos, autarquias ou fundações públicas), devidamente identificados como tal, ou seja, com placa de fundo branco com letras pretas (1 contrato);

- (ii) veículos oficiais credenciados, que são apenas aqueles registrados tanto no poder concedente como na concessionária, portanto, um número significativamente menor do que o outro (5 contratos); ou
- (iii) veículos oficiais, conforme definido na legislação em vigor, são os que mais abrangência conferem, pois incluem todas as categorias dos veículos mencionados no Decreto n.º 6.403, de 17 de março de 2008 (2 contratos).

A diferença é sutil, mas existe. Os futuros contratos de concessão rodoviária devem se preocupar com o risco de ser redundantes, afinal, podem fazer repetições desnecessárias.

Não é o que ocorre nos diferentes contratos analisados. Existe previsão de isenção para o poder concedente em sete dos oito contratos analisados. O único caso que não prevê isenção aos veículos do Poder Concedente é o da Ponte Presidente Costa e Silva (BR-101). Esse contrato, em particular, prevê apenas isenção aos veículos oficiais identificados, logo, se o veículo do Poder Concedente estiver identificado, receberá isenção. Percebe-se, assim, que a escolha de quais veículos serão inclusos nos contratos de concessão é uma decisão subjetiva (liberdade de configuração) que afetará o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Confirma-se essa concepção quando se analisa o contrato de concessão da RJ-116/RJ-104, único a prever isenção à agência reguladora (ASEP-RJ) e aos veículos a seu serviço. Além disso, é a única que apresenta a possibilidade de descontos tarifários. Os descontos são destinados para os veículos de cidadãos que residem próximos às cabines de pedágio e estejam regularizados. Percebe-se aqui um pioneirismo do texto contratual que, possivelmente, diminua as demandas judiciais a esse respeito para a concessionária.

Depois de analisar os contratos de concessão, a segunda e terceira etapas da pesquisa buscaram analisar isenções e reduções tarifárias no âmbito Legislativo e jurisprudencial. A maioria esmagadora das intenções legislativas, bem como das jurisprudências analisadas, são sobre isenções tarifárias, porém existem casos de reduções, apesar de poucos.

Quiçá a isenção mais comum no âmbito Legislativo seja a isenção do pagamento de pedágio aos residentes permanentes ou que exerçam atividades profissionais no mesmo município em que funcione a praça de pedágio. Concedida a isenção inicialmente em âmbito judicial, a União e alguns estados-membros tentam editar leis para ampliar esse direito a toda

sociedade. Nesse aspecto, o estado do Paraná é o único que possui legislação, a Lei n.º 15.607/2007. Essa, contudo, foi declarada “*incidenter tantum*” de inconstitucional (MS 4367342). Outros cinco estados-membros (BA, GO, MS, RJ e SP) tentaram editar legislação nesse sentido, mas os projetos foram, em sua maioria, arquivados ou ainda estão em tramitação. Além disso, a União, por meio dos Projetos de Lei n.º 2.858/2011 e n.º 4.169/2012, também, busca legislar sobre o tema, mas os projetos ainda estão em tramitação.

Situação similar é a isenção para os veículos emplacados no respectivo município onde estejam instaladas as praças de cobrança de pedágio, o único estado-membro que possui legislação em vigor é o estado de Santa Catarina, com a Lei n.º 14.824/2009. A constitucionalidade dessa lei, porém, vem sendo questionada, conforme ADI 4382. Projeto de lei semelhante já foi arquivado em MG; e os estados de SP e RS possuem projetos em tramitação.

Além dessas formas de isenções, existiu, também, tentativa de, por lei, proibir a instalação de praça de pedágio (GO e ES, sendo que nesse último, o projeto ainda está em tramitação) ou a cobrança de pedágio (GO, MT e RJ, sendo que nesse último o projeto ainda está em tramitação).

Observou-se, ainda, um forte apelo legislativo para a concessão de isenção a determinados grupos de pessoas: deficientes; portadores de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas em tratamento de saúde; taxistas; motocicletas e similares; e maiores de 60 ou 65 anos de idade.

Nos estados de GO, MT, RJ, SC, há projetos de lei em andamento, ou já arquivados, que visam às isenções para veículos automotores de propriedade de pessoas com deficiência. O município do Rio de Janeiro chegou a promulgar lei (Lei n.º 5.703/2014), porém, ela foi declarada inconstitucional (ADI RJ 0017135-35.2014.8.19.0000).

O estado do RJ tenta, ainda, já que o projeto se encontra em tramitação, conceder isenção aos portadores de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas em tratamento de saúde. É, porém, o único estado a ter projeto com tais características. Ainda, deu-se a ocorrência de projetos, no RJ e em SP, que tentaram isentar os veículos de taxistas, porém ambos os projetos já foram arquivados.

Projetos visando isentar motocicletas e similares chegaram a transformar-se em lei, todavia foram declarados inconstitucionais, foi o caso do estado do ES, com a Lei n.º 7.304/2002 (ADI 2733); do RJ, com a Lei n.º

4.460/2004 (ADI RJ 2005.007.00003); e do município do RJ, com a Lei n.º 2.931/1999 (Representação por Inconstitucionalidade 66/1999).

Há, ainda, projetos de leis que visam conceder isenções aos maiores de 60 ou 65 anos de idade. É o caso dos estados de SP e SC, sendo que, nesse último, o projeto ainda está em tramitação; e do município do RJ, que chegou a ter lei a respeito, a Lei n.º 5.699/2014, mas que, como as demais, também, foi declarada inconstitucional (ADI RJ 001705571.2014.8.19.0000).

Por fim, buscou-se oferecer isenção para os veículos de transporte coletivo. No estado do RJ, tentou-se isentar ônibus intermunicipais e micro-ônibus, contudo o projeto foi arquivado. Já em ES, MT, MS e SP, procurou-se isentar veículos coletivos de transporte escolar e de estudantes. O ES chegou a promulgar a Lei n.º 7.304/2002, mas foi declarada inconstitucional. Em MT, tem-se a Lei n.º 10.016/2013, que é a única lei encontrada ainda em vigor, mas que tem tudo para ser, também, declarada inconstitucional, haja vista as similaridades com a Lei do ES (ADI 2733). Já em MS e SP, têm-se apenas projetos, sendo que, em MS, o projeto já foi arquivado; e, em SP, está em andamento.

Agora, quanto às reduções tarifárias, apenas dois casos foram identificados. Um para as empresas que realizam o serviço de transporte de estudantes e os próprios estudantes. É o caso do projeto de lei de SC, que, porém, encontra-se arquivado. E o segundo caso diz respeito à redução do valor tarifário do pedágio para o veículo com um ou mais eixos sem contato com a malha asfáltica, quando o veículo transita vazio. Esse último caso, também, surgiu das decisões jurisprudenciais. Em razão dessas decisões jurídicas, o Legislativo incluiu tal posicionamento na Lei Federal n.º 13.103/2015.

Percebeu-se, portanto, que inúmeras são as tentativas do Legislativo de conceder isenções e reduções tarifárias, porém pouquíssimos casos, até o momento, chegaram a concretizar-se. É o caso da isenção de veículos coletivos de transporte escolar e de estudantes, que, provavelmente, terá questionada sua constitucionalidade, haja vista precedente nesse sentido, e o caso da redução do valor tarifário do pedágio para o veículo com um ou mais eixos sem contato com a malha asfáltica, quando o veículo transita vazio. Todos os demais projetos de lei ou foram arquivados, ou se encontram em tramitação; e os que lograram se transformar em lei tiveram sua inconstitucionalidade declarada ou ainda estão sob análise. Logo, apesar de o legislador tentar, nos mais diferentes níveis federativos, impor sua vontade

ao concessionário, propondo sobre esses diversos enfoques, as isenções e alguns casos de redução, na grande maioria das vezes, não obtêm sucesso.

Por fim, pôde-se observar, ainda, no tocante à jurisprudência, que as demandas, quase sempre, estimulam a criação de projetos de leis, como nos casos de isenção daqueles que residem nas proximidades das cabines de pedágio e convivem diariamente com o pagamento das tarifas, bem como de redução tarifária para veículo vazio com um ou mais eixos sem contato com a malha asfáltica.

No entanto há três casos pesquisados em que o Judiciário já se debruçou sobre o tema, mas que, até o momento, não se transformaram em propostas legislativas. São eles: isenção para auditores-fiscais do trabalho; isenção para veículos com mais de 15 anos de fabricação; e isenção para veículos locados por fundação pública.

Conclui-se que o exercício da subjetividade ou da autonomia pública do legislador, de acordo com a liberdade de configuração que este possui, e o poder de decisão do Judiciário para resolver os litígios que a ele chegam são legítimos, mas deve ser considerado, sempre que nova lei ou decisão judicial surgem, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de aluir as bases de confiabilidade existentes nos contratos administrativos. Porém, como o Judiciário não tem como criar fonte de custeio em casos de isenção ou redução, este poderia apenas outorgar direitos de isenções que deverão, obrigatoriamente, ingressar no cálculo da revisão tarifária para o reequilíbrio da equação econômico-financeira ou, na própria decisão, determinar que o Poder Concedente fixe a isenção ou redução tarifária e seu custeio. Já o Poder Concedente e o Legislativo, por serem os únicos com possibilidade de prever fontes de custeio, são os principais atores legitimados para a criação de isenções e reduções tarifárias.

8. Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, v.1, n. 3, p. 34 jul./set. 2006.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. ADI 2733, Relator(A): Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, Julgado Em 26/10/2005, Dj 03-02-2006 Pp-00011 Ement Vol-02219-02 Pp-00280.

BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. Sistema Nacional de Viação de 2015 - Atualizado até 30/03/2015. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**, ADI 800, Relator(A): Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Julgado Em 11/06/2014, Dj 01-07-2014 Nr. 125.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RESP - Recurso Especial – 1103168. Relator(A): Francisco Falcão. Órgão Julgador: Primeira Turma. Fonte: Dje Data: 27/04/2009 Rstj Vol.: 00215 Pg:00208. Dtpb.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RESP - Recurso Especial – 1077298. Relator(A): Denise Arruda. Órgão Julgador: Primeira Turma. Fonte: Dje Data: 03/06/2009. Dtpb.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RESP - Recurso Especial – 1206348. Relator(A): Herman Benjamin. Órgão Julgador: Segunda Turma. Fonte: Dje Data: 04/02/2011. Dtpb.

BRASIL. **Tribunal de Constas da União**. Decisão nº 228/1999, 634/2000 e 1.654/2002.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. AC - Apelação Cível – 00116311420074013400. Relator(A) Desembargador Federal José Amilcar Machado. Órgão Julgador: Sétima Turma. Fonte: E-Djf1 Data: 19/09/2014. Página: 573.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. AC - Apelação Cível – 434400. Relator(A): Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira Da Gama. Órgão Julgador: Sexta Turma Especializada. Fonte: Dju - Data: 10/07/2009 - Página: 227.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. AC - Apelação Cível – 556430. Relator(A): Desembargador Federal Guilherme Couto. Órgão Julgador: Sexta Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 01/10/2012 - Página: 147.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. AC - Apelação Cível – 586746. Relator(A): Desembargador Federal Aluisio Gonçalves De Castro Mendes. Órgão Julgador: Quinta Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 28/07/2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. AG – Agravo De Instrumento – 184175. Relator(A): Desembargador Federal Jose Antonio Lisboa Neiva. Órgão

Julgador: Sétima Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 30/06/2011 - Página: 281/282

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. AMS - Apelação Em Mandado De Segurança – 57897. Relator(A) Desembargador Federal Sergio Schwaitzer. Órgão Julgador: Oitava Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 14/10/2011 - Página: 249.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. APELRE - Apelação/Reexame Necessário – 552709. Relator(A): Desembargadora Federal Nizete Lobato Carmo. Órgão Julgador: Sexta Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 07/01/2015.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. APELRE - Apelação/Reexame Necessário – 497992. Relator(A): Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira Da Gama. Órgão Julgador: Sexta Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 21/12/2011 - Página: 20.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. REO - Remessa *Ex Officio* – 532309. Relator(A): Desembargador Federal Aluisio Gonçalves De Castro Mendes. Órgão Julgador: Quinta Turma Especializada. Fonte: E-Djf2r - Data: 19/02/2014.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. SLAT – Suspensão De Liminar Ou Antecipação De Tutela – 2917. Relator(A): Desembargador Federal Roberto Haddad. Órgão Julgador: Órgão Especial. Fonte: E-Djf3 Judicial 1 Data: 02/02/2011 Página: 28.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. AC - Apelação Cível 50241995220104047000. Relator(A): Luís Alberto D'azevedo Aurvalle. Órgão Julgador: Quarta Turma. Fonte: D.E. 16/01/2015.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GARCIA, Flávio Amaral. **Regulação jurídica das rodovias concedidas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MACHADO, Kal. **Concessões de rodovias: mito e realidade**. 2. ed. São Paulo: Prêmio Editorial, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas: 2009.

PARANÁ. **Tribunal de Justiça do Estado do Paraná**. Mandado De Segurança. Processo Nº 0436734-2, Relator(A): Desembargador Paulo Roberto Hapner. Órgão Julgador: Órgão Especial. Fonte: Tjpr – Data: 03/10/2008 – Dj 107.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. ADC - Ação Declaratória. Processo N.º 1999.540.001685-4. Órgão Julgador: Segunda Vara Cível De Teresópolis. Fonte: Tjrj – Data: 31/05/2002. Páginas: 542-543.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. APELAÇÃO. Processo N.º 2003.001.0114-1, Relator(A): Desembargador RAUL CELSO LINS E SILVA. Órgão Julgador: DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL. Fonte: TJRJ – Data: 21/01/2003 – Página: 693.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. AC – Apelação Cível. Processo N.º 2009.001.05607, Relator(A): Desembargadora Luisa Cristina Bottrel Souza. Órgão Julgador: Décima Sétima Câmara Cível. Fonte: Tjrj – Data: 11/03/2009.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. Representação por Inconstitucionalidade - ADI RJ 0017135-35.2014.8.19.0000. Relator: Des. Jessé Torres.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. Representação por Inconstitucionalidade - ADI RJ 2005.007.00003. Relator: Des. J. C. Murta Ribeiro.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. Representação por Inconstitucionalidade 66/1999. Relator: Des. Perlingeiro Lovisi.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro**. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI RJ 001705571.2014.8.19.0000. Relator: Des. Gizelda Leitão Teixeira.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Justiça & Cidadania**. Rio de Janeiro, edição 86, p. 26-30, set. 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VIGNOLI, Francisco Carlos de Souza. **O pedágio e as concessionárias das rodovias no Brasil: aspectos positivos e negativos**. 2012, 42fls. Monografia (Especialização em Engenharia de Produção) - AVM Faculdade Integradas, Rio de Janeiro, 2012, p. 34.

Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k219359.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.