

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

RENATO ALVES MARCELINO

A MOBILIDADE E O FINANCIAMENTO DAS VIAS PÚBLICAS: uma proposta de
pedagiamento

Recife
2018

RENATO ALVES MARCELINO

A MOBILIDADE E O FINANCIAMENTO DAS VIAS PÚBLICAS: uma proposta de
pedagiamento

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução
Cristã como requisito parcial para obtenção do título
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Bruna Estima Borba

Recife
2018

Ficha catalográfica
Elaborada pela biblioteca da Faculdade Damas da Instrução Cristã

M314m Marcelino, Renato Alves.
A mobilidade e o financiamento das vias públicas: uma proposta de pedagiamento / Renato Alves Marcelino. - Recife, 2018.
52 f.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Bruna Estima Borba.
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) –
Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2018.
Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Pedágio. 3. Financiamento. 4. Vias públicas. I.
Borba, Bruna Estima. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III.
Título

347.73 CDU (22. ed.) FADIC (2018-154)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

RENATO ALVES MARCELINO

A MOBILIDADE E O FINANCIAMENTO DAS VIAS PÚBLICAS: uma proposta de
pedagiamento

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Examinador(a)

Examinador(a)

RESUMO

A presente pesquisa tem como finalidade estudar o financiamento dos gastos com a construção, manutenção e aperfeiçoamento das vias públicas. Para tanto, o trabalho se debruça sobre quais são os tributos atualmente existentes para fazer frente a essa despesa. São analisados principalmente o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), juntamente com a extinta Taxa Rodoviária Única (TRU), e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis e Lubrificantes (Cide-Combustíveis) para compreender se são tributos adequados e suficientes para fazerem face aos custos necessários da infraestrutura viária brasileira. Ao se constatar que as atuais fontes de financiamento não são satisfatórias, dada a precariedade e a má manutenção das vias, a pesquisa tem como problemática a falta de um financiamento adequado. Dessa maneira o estudo tem como objetivo geral investigar a possibilidade da adoção do pedágio como forma de financiar os gastos com as vias. Para tanto, a metodologia adotada é a descritiva, mediante a técnica de pesquisa bibliográfica, e utilizando o método científico dedutivo, usando como base teórica livros, artigos, normas e jurisprudências. Percebe-se que os atuais tributos não são suficientes e nem adequados por conta da falta de vinculação dos impostos e da insuficiência da receita arrecadada através da Cide-Combustíveis, e, assim, se conclui que a melhor forma de financiar os gastos com as vias públicas é por meio das tarifas, adotando, dessa forma, o pedágio.

Palavras-Chave: Pedágio. Financiamento. Vias públicas.

ABSTRACT

The present research has as purpose study the financing of expenses with the construction, maintenance and improvement of public roads. Therefore, the paper looks over at what tributes are currently available to cover this expense. The Tax on the Ownership of Motor Vehicles (IPVA), together with the extinct Single Road Tax Rate (TRU), and the Contribution of Intervention in the Economic Domain on Fuels and Lubricants (Cide-Combustíveis) are analyzed mainly to understand if they are adequate and sufficient tributes to meet the necessary costs of the Brazilian road infrastructure. When it's verified that the current sources of financing are not satisfactory, given the precariousness and poor maintenance of the roads, the research has as a problem the lack of adequate financing. Thus, the study has as general objective to investigate the possibility of the adoption of the toll as a way to finance the expenses with the roads. For that, the methodology adopted is descriptive, through the technique of bibliographical research, and using the scientific deductive method, using as theoretical base books, articles, norms and jurisprudence. It is noticed that the current tributes are not sufficient or adequate because of the lack of tax linkage and the insufficient revenue collected through the Cide-Combustíveis, and, therefore, it is concluded that the best way to finance the expenses with the roads is through tariffs, adopting, this way, the toll.

Keywords: Toll. Financing. Public Roads.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O PROBLEMA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO: PRECÁRIA EFETIVIDADE DOS DIREITOS À LOCOMOÇÃO E AO TRANSPORTE	9
2.1 A falta de efetividade dos direitos correlacionados com a locomoção e o transporte	10
2.2 Locomoção e transporte: da Constituição à realidade	15
2.3 A confusa jurisdição das rodovias	16
2.4 Analisando os acidentes rodoviários em face da infraestrutura viária brasileira	18
2.5 Outro problema relativo ao transporte rodoviário: a questão da segurança pública	19
3. O FINANCIAMENTO DO ESTADO: OS TRIBUTOS COMO FONTE DE RECEITA PÚBLICA	22
3.1 Os direitos e os custos dos direitos: é possível financiar os gastos com a liberdade de ir e vir e com transporte por meio de impostos?	27
3.2 Uma contribuição destinada à malha rodoviária: a questão da CIDE Combustíveis	30
3.3 Possibilidade de financiamento dos custos dos direitos à locomoção e ao transporte por meio de taxas	32
3.4 Duas contribuições sociais ligadas à tributação do combustível	33
3.5 A construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem e as contribuições de melhoria	34
4. OS DIREITOS E OS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPUTANDO AOS USUÁRIOS OS CUSTOS DA LOCOMOÇÃO E DO TRANSPORTE POR MEIO DE TARIFAS ...	36
4.1 Diferenciando taxa de tarifa	37
4.2 Compreendendo a natureza jurídica do pedágio: exigência legal-tributária ou contratual-tarifária?	39
4.3 Demais questões acerca do pedágio	41
4.4 Direito à locomoção e ao transporte: a solução pelo pedagiamento tarifário	43
5. CONCLUSÃO	46
6. REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo o financiamento dos gastos com a manutenção e o aperfeiçoamento das vias federais, estaduais e municipais.

Para tanto é preciso mencionar que os direitos à locomoção e ao transporte consistem em direitos constitucionalmente assegurados no plano da normatividade pátria. Dessa forma, seja enquanto direito individual associado à liberdade de ir e vir, seja como direito social de transportar-se a si e a seus bens, o cidadão espera do Estado seu asseguramento.

Considerando-se, contudo, que aos direitos garantidos se contrapõem os custos desses direitos, faz-se necessário o exame das fontes de financiamento do Estado, para que seja identificada uma forma adequada e suficiente de dotação de recursos para tal fim.

De fato, há tributos que foram e são atualmente associados a esta despesa, considerando-se o fato de que o transporte rodoviário é o principal sistema de deslocamento de pessoas e cargas do país. Contudo, grande parte das rodovias sofre com a má manutenção, acarretando custos para a economia e causando inúmeros acidentes, prejuízos e atrasos.

O estudo se debruçará especialmente a respeito do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), originado da antiga Taxa Rodoviária Única (TRU) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis e Lubrificantes (Cide-Combustíveis) buscando identificar a possibilidade jurídica e a viabilidade financeira de fazerem face aos custos necessários à manutenção e expansão da malha rodoviária do País.

Diante deste contexto, a presente pesquisa tem como problemática a falta de um financiamento destinado exclusivamente às vias públicas, tanto para a manutenção e conservação, como para a construção, expansão e aperfeiçoamento das mesmas.

Apesar de existirem o IPVA e a Cide-Combustíveis, se evidenciará que a arrecadação proveniente destes tributos não se reflete na adequada manutenção das vias, dada a atual precariedade da infraestrutura viária brasileira. Tampouco resulta na obtenção de recursos a serem alocados no aperfeiçoamento nos meios de mobilidade urbana ou interestadual e intermunicipal. Enfim, as vias públicas e demais questões voltadas para o transporte de passageiros e cargas não encontram uma fonte satisfatória de financiamento, e é de suma importância entender o porquê, visto que esta precariedade traz diversas consequências, como acidentes, mortes, aumento do custo de transporte, maior tempo de deslocamento, maior manutenção dos veículos, dentre outras.

Diante desta constatação, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: é necessária a adoção do pedagiamento como forma de financiamento da manutenção e construção de

rodovias, diante da falta de vinculação do IPVA e a insuficiência de recursos da Cide-Combustíveis e da situação precária das vias federais, estaduais e municipais?

O pedágio tem respaldo no art. 150, inciso V da Constituição Federal, e, de acordo com o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, ele tem natureza jurídica de preço público, sendo, portanto, uma tarifa. Seria mais interessante se o financiamento das vias adviesse de um pedágio, porque as pessoas que efetivamente utilizassem a via é que pagariam pelo serviço de manutenção dela, não onerando quem não utiliza. A instituição de uma tarifa trará uma melhora para a infraestrutura viária, possibilitando que as vias públicas recebam maiores investimentos e tenham melhores condições de sinalização, pavimentação e geometria, visto que a receita arrecadada teria uma destinação certa.

Além disto, a adoção do pedágio como forma de financiamento da infraestrutura viária, possibilitaria que os recursos arrecadados através da Cide-Combustíveis fossem destinados a ampliação dos meios de transporte alternativos, como por exemplo a restauração e construção da malha ferroviária brasileira.

Ao concluir a pesquisa, espera-se haver demonstrado que não é suficiente a exigência do IPVA e da Cide-Combustíveis, tendo em vista que são tributos principalmente arrecadatórios do Estado e da União, não se revertendo efetivamente em benefício do contribuinte. Tampouco se deve exigir que toda a população nacional, estadual e municipal arque com o custo de determinadas vias públicas que são utilizadas por apenas parte de seus habitantes. É justamente para solucionar este dilema que se propõe a expansão das vias tarifadas ou pedagiadas.

Tem-se, portanto, como objetivo geral, investigar a possibilidade de financiamento das vias por meio de um pedágio. Ademais, tem como objetivos específicos: examinar os conceitos e a realidade das malhas viárias; perquirir sobre os tributos relacionados ao uso das vias públicas e sua destinação; e analisar o financiamento das malhas rodoviárias como meio de pedagiamento.

A metodologia adotada é a descritiva, mediante a técnica de pesquisa bibliográfica, e utilizando o método científico dedutivo, usando como base teórica livros, artigos científicos, normas e jurisprudências.

Para atingir os objetivos supracitados, o presente trabalho é desenvolvido em três capítulos. No primeiro capítulo é analisada a problemática das malhas viárias municipais, estaduais e federais à luz do direito individual à locomoção e do direito social ao transporte definindo-se, nesse contexto, o que se entende por vias (conceitos e extensão delas) e a quem compete sua manutenção. No segundo capítulo são estudados os tributos atualmente

relacionados ao uso das vias públicas, abordando suas configurações constitucionais e legais e se são suficientes e adequados para o financiamento das vias. Por fim, no terceiro capítulo e último capítulo é feito um exame do pedágio analisando-se sua natureza tributária ou tarifária e verificando a viabilidade e adequação de financiamento das vias por meio do pedagiamento.

2. O PROBLEMA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO: PRECÁRIA EFETIVIDADE DOS DIREITOS À LOCOMOÇÃO E AO TRANSPORTE

Os direitos fundamentais referem-se aos direitos humanos que foram abarcados pela Constituição e surgem para proteger o indivíduo do poder estatal. São todos os direitos inerentes ao ser humano alçados a esta condição jurídica. Por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana significa, como direito fundamental, que se deve garantir o mínimo necessário para que o indivíduo tenha uma vida digna. Por essa razão, as garantias fundamentais tratam de formas de assegurar que estes direitos sejam exercidos. Nas palavras de Canotilho,

a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa) (1993, p. 541).

Conceituar direitos humanos é uma tarefa complicada. Segundo Brandão (2014, p. 3), “a própria denominação desses direitos é variável, alguns o denominam de *direitos morais*, [...] outros os chamam de *direitos fundamentais* [...]. Porém, vários instrumentos normativos internacionais consagram a denominação *direitos humanos*, o que a torna preferível às demais.”

Esses direitos buscam a proteção da dignidade da pessoa humana e estão atrelados aos valores da igualdade, liberdade, propriedade, segurança, dentre outros. Assim, pode-se dizer que o conteúdo dos direitos humanos se vincula à condição humana.

Há uma conexão entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, pois eles têm a mesma substância. A diferença entre eles, portanto, é de forma, não de conteúdo. Enquanto os direitos humanos são institutos jurídicos do direito internacional, os direitos fundamentais são institutos jurídicos do direito interno, integrantes do sistema constitucional de norma fundante do ordenamento jurídico interno (BRANDÃO, 2014, p. 4).

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã por ter ampliado os direitos fundamentais, traz em seu Título II os Direitos e Garantias Fundamentais, subdivididos em cinco capítulos, dos quais dois importam para a presente pesquisa: o dos direitos individuais e coletivos, que trata dos direitos atrelados à pessoa humana e à sua personalidade, e o dos direitos sociais, que são as garantias que o Estado deve assegurar aos indivíduos com a finalidade de melhorar as condições de vida dos menos favorecidos. Com

relação ao tema estudado neste trabalho, vão importar o direito à liberdade de locomoção e o direito ao transporte.

2.1 A falta de efetividade dos direitos correlacionados com a locomoção e o transporte

O artigo 5º da Constituição Federal afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. O direito fundamental à liberdade comporta diversas liberdades, como a de locomoção, opinião, pensamento, religião, dentre outras.

Em relação à classificação de gerações dos direitos fundamentais, entende-se como de primeira geração os direitos e garantias individuais fornecidos pela Magna Carta. Como destaca Mello,

enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (STF, 1995).

Assim, a liberdade de locomoção se trata de um direito fundamental de primeira geração, não podendo ser restringido de forma arbitrária pelo Estado, sendo preciso, para haver tal privação, respeitar o devido processo legal. Além disto, ela representa o direito de ir e vir, de permanecer e de circular pelas vias públicas.

Prosseguindo na leitura do artigo, ele fala do direito de ir e vir: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.” (art. 5º, XV, CF)

Apesar de ser fundamental, não se trata de um direito absoluto, pois poderá ser limitado nos casos determinados pela lei maior, tanto na esfera civil, como na penal e na tributária. Na tributária, existe o pedágio, que se trata de um valor cobrado por uma concessionária para cuidar de determinada via pública pertencente ao Estado. Dispõe a Constituição Federal que:

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público (art. 150, V).

O direito de ir e vir, é, portanto, um direito fundamental, ocorre que nem sempre a sociedade consegue usufruir do mesmo por conta da realidade brasileira. É fato que as calçadas não possuem boa qualidade, dificultando a locomoção dos pedestres; o transporte público oferecido à população nem sempre é adequado, fazendo com que a mobilidade seja um grande problema enfrentado pelos cidadãos; e, como visto neste trabalho, as vias não possuem boa qualidade, o que traz severas consequências para o transporte como um todo. Tudo isto dificulta o exercício do direito de locomoção da população.

Já os direitos sociais, no Brasil, constam na Lei Maior e representam aquilo que o Estado se compromete a garantir à sociedade. Nos dizeres de Moraes (2014, p. 203), os

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

Eles estão dispostos no Capítulo II do Título II do texto constitucional. A Constituição Federal proclama serem direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (CF, art. 6º). Portanto, o transporte se trata de um direito social.

Com a promulgação da então Constituição, o transporte não estava incluído no rol dos direitos sociais. Foi em setembro de 2015, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 90 de 2015, que o transporte foi introduzido como direito social no texto constitucional.

Algumas melhoras eram esperadas com esta modificação. Para o senador João Capibaribe, esta mudança no texto constitucional proporcionaria uma melhora nas condições de vida das populações que vivem afastadas dos grandes centros, pois as concessionárias de transporte público e as prefeituras passariam a dar mais atenção ao transporte, sobretudo para quem mora nas periferias e percebe pequenos salários.

Para a senadora Vanessa Grazziotin, a qualidade do transporte público é muito importante, porque influencia na vida da população como um todo. Ela cita a evasão escolar como exemplo, pois muitas vezes só se pensa no fator escola, e não no deslocamento das

crianças, que muitas vezes é precário. Já Aloysio Nunes, relator da PEC, lembrou que o Estado, de acordo com a Constituição, deve assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais, e que na falta do transporte, não haveria, por exemplo, educação, saúde, e nem trabalho (AGÊNCIA SENADO, 2015).

Fato é que a qualidade das rodovias influencia bastante na mobilidade através do transporte terrestre. A inexistência de boa pavimentação aumenta os custos de transporte e dificulta o acesso a lugares remotos. Vias de qualidade também podem proporcionar um aumento na velocidade média dos veículos, fazendo com que o tempo de deslocamento reduza.

O problema é tão grave que inúmeros aplicativos têm sido criados para auxiliar o cidadão a enfrentar sua jornada com menor sofrimento. Nesse sentido pode-se mencionar o *Waze*, que se trata de um aplicativo de navegação voltado a facilitar a mobilidade através da obtenção de dados sobre o trânsito, e do *Moovit*.

O *Waze* reúne informações dos usuários através da localização do dispositivo em que o aplicativo está sendo executado e com isso consegue analisar as informações de trânsito em tempo real, determinando as velocidades médias de tráfego de cada trecho, e sugerir as rotas com menos congestionamentos. Além disso, é possível que os próprios usuários adicionem alertas pertinentes às rotas, como é o caso do aviso de buracos na via, de veículo quebrado no acostamento, de obras em andamento na pista, de algum acidente ou qualquer outro incidente, fazendo com que outros usuários desviem de determinados trechos e sigam por uma rota mais rápida.

Os dados do aplicativo podem ser utilizados inclusive pelas cidades para melhorar a disposição das rotas de tráfego. Por exemplo, em 2013 o prefeito do Rio de Janeiro decidiu usar a cidade como um laboratório do *Waze*.

Ele foi o primeiro prefeito a incluir informações do *Waze* sobre acidentes e ruas fechadas em seu centro de operações de tráfego, pois precisava dessas informações para entender e resolver os problemas no trânsito rapidamente. O Rio se tornou nosso primeiro parceiro do Connected Citizens Program, uma plataforma de troca de informações para auxiliar as cidades a resolverem seus problemas de tráfego. Usando o Rio como laboratório, nós ajudamos a cidade desde detectar quais cruzamentos precisavam de faróis de trânsito até otimizar suas rotas de coleta de lixo. Hoje, temos dez parceiros no Brasil e mais 250 em todo o mundo, trabalhando em conjunto para reduzir os engarrafamentos e melhorar a mobilidade urbana (EISNOR, 2017).

De fato, o aplicativo pode ajudar na melhoria do trânsito brasileiro. Outro uso interessante foi na preparação do trânsito para as Olimpíadas de 2016.

O Rio ia receber mais de 1 milhão de visitantes – um enorme desafio se considerarmos que a cidade já tem uma população de 6,3 milhões de habitantes e um trânsito supercomplicado. Nós trabalhamos junto com o governo da cidade para identificar o lugar ideal para a construção de três novas vias expressas. Depois da inauguração dessas vias, nossos dados mostraram uma redução de 27% nos engarrafamentos na parte da manhã, provando que com o uso de dados podemos melhorar a qualidade dos transportes nas cidades (EISNOR, 2017).

Com isso fica evidente que o aplicativo tem bastante potencial para contribuir em prol da melhora da mobilidade urbana.

Já o *Moovit* se trata de um aplicativo voltado à mobilidade urbana que monitora o transporte público em cidades do mundo inteiro. Através dele, são reunidas informações sobre o tempo de espera em paradas e estações, duração das viagens, as distâncias percorridas em média, a distância percorria a pé até a estação ou parada e outras informações relativas ao transporte público. Com estes dados, é possível fazer diversas comparações e relatórios. O aplicativo revelou no final de 2016 a primeira edição do Relatório Global do Transporte Público 2016.

O relatório brasileiro faz comparação entre dez cidades: Curitiba, Porto Alegre, Campinas, Belo Horizonte, Fortaleza, São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro, Recife, Brasília. No relatório mundial, a única cidade brasileira que aparece é São Paulo, inclusive em uma posição péssima, perdendo apenas para Toronto. No relatório das cidades brasileiras, Recife fica em terceiro lugar em relação ao tempo total diário de espera nas estações, com 27 minutos, perdendo apenas para Brasília (28 minutos) e Salvador (33 minutos).

Em relação a quantidade de pessoas que levam mais de duas horas por dia se deslocando, Recife ficou na pior posição, alcançando 34%, enquanto que a distância média da viagem, nesta mesma cidade, é de 9 km (MOOVIT, 2016).

Outra causa do trânsito brasileiro pode ser atribuída a quantidade de veículos automotores em circulação, e para melhorar o problema da mobilidade urbana é importante que haja investimentos em modalidades de transporte alternativas. Segundo notícia veiculada na Revista Superinteressante,

[...] O número de veículos quase dobrou em dez anos nas 12 maiores cidades do Brasil: foi uma subida de 77% entre 2001 e 2011. A de São Paulo [...] são 7,4 milhões de automóveis entupindo a circulação urbana. [...] no mundo desenvolvido, as pessoas dirigem cada vez menos. Em Tóquio, por exemplo, existem 308 carros para cada mil habitantes. Em Londres, 225. São Paulo tem 630. [...] de 2004 para cá, as viagens de ônibus cresceram 80% em São Paulo, impulsionadas pelo Bilhete Único (que permite fazer até quatro viagens em 3 horas). [...] O fato de as pessoas trabalharem no centro e viverem nas periferias, por exemplo, cria distorções absurdas. Só na zona leste de São Paulo, uma turba equivalente à população do Uruguai se desloca todos os dias até o centro. São 3 milhões de pessoas (GARCIA, 2016).

Como foi visto, o transporte é hoje um direito social e o Estado deveria assegurar o exercício dele por parte de toda a sociedade. Entretanto, com as informações supracitadas, resta claro que há uma enorme dificuldade, sobretudo das pessoas com rendas mais baixas, de usufruir deste direito.

O direito ao transporte é considerado como um direito meio, e não um direito fim, pois é através dele que se pode garantir o exercício das demais garantias. Assim entendem Roberto e Teófilo: “Na visão material, o direito ao transporte se trata de direito que garante acesso aos demais direitos sociais (logo, direito meio) e se presta a assegurar o status jurídico material do cidadão, tornando acertada a inserção no rol do artigo 6º da Constituição Federal”. (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016, p. 199).

Sendo um direito meio, ele está intrinsecamente ligado à mobilidade urbana, pois é ele que garante a possibilidade de todos terem locomoverem pelas cidades. Valter Fanini conceitua mobilidade urbana como:

A mobilidade urbana é um atributo associado às pessoas e atores econômicos no meio urbano que, de diferentes formas, buscam atender e suprir suas necessidades de deslocamento para a realização das atividades cotidianas como: trabalho, educação, saúde, lazer, cultura etc. Para cumprir tal objetivo, os indivíduos podem empregar o seu esforço direto (deslocamento a pé), recorrer a meios de transporte não motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) ou motorizados (coletivos e individuais) (FANINI, 2016, p. 10).

Ainda em relação a mudança do texto constitucional, Ingo Sarlet, juiz e professor, considera que

[...] a inserção de um direito ao transporte guarda sintonia com o objetivo de assegurar a todos uma efetiva fruição de direitos (fundamentais ou não), mediante a garantia do acesso ao local de trabalho, bem como aos estabelecimentos de ensino (ainda mais no contexto da proteção das crianças e adolescentes e formação dos jovens), serviços de saúde e outros serviços essenciais, assim como ao lazer e mesmo ao exercício dos direitos políticos, sem falar na especial consideração das pessoas com deficiência (objeto de previsão específica no artigo 227, § 2º, CF) e dos idosos, resulta evidente e insere o transporte no rol dos direitos e deveres associados ao mínimo existencial, no sentido das condições materiais indispensáveis à fruição de uma vida com dignidade (SARLET, 2015).

Não há dúvidas de que o transporte precisa receber uma maior atenção por parte do Estado, pois é através dele que os cidadãos podem exercer seus demais direitos. Como dito acima, vias de má qualidade acarretam aumento no custo do transporte e na manutenção dos veículos e diminuem o tempo médio de deslocamento. A melhora na qualidade das rodovias

contribuirá para que a população brasileira exerça seu direito social ao transporte, e, por consequência, a todas as outras garantias.

2.2 Locomoção e transporte: da Constituição à realidade

O transporte rodoviário é atualmente o principal meio de locomoção de pessoas e cargas no Brasil, que apesar de ser um país continental, não teve difundido em sua cultura o transporte hidroviário e nem investimentos em malhas ferroviárias. O órgão que coordena o transporte rodoviário é o Departamento Nacional de Transportes Terrestres (DNIT), que está vinculado ao Ministério dos Transportes, e esta modalidade de transporte consiste na locomoção através de rodovias, estradas e ruas, sejam elas pavimentadas ou não, utilizando automóveis, caminhões e ônibus para o transporte de pessoas e produtos.

Segundo o Ministério dos Transportes (2017), “em 2016 foram 92,5 milhões de passageiros transportados (Interestadual: 42,5 milhões; Semiurbano: 39,6 milhões; Internacional: 0,9 milhões; Fretamento: 9,3 milhões)” pelas vias rodoviárias. Já em relação ao número de veículos autorizados a movimentar carga no país, “em 2016, foram registrados por cooperativas 21.837, por empresas 1.170.378 e, por autônomos, 783.656”, demonstrando a relevância do transporte por este meio.

O investimento em outras modalidades de transporte proporcionaria a diminuição da dependência rodoviária, entretanto, o que ocorre no cenário brasileiro atualmente é uma sujeição quase que total para escoar a produção de mercadorias através da malha rodoviária, o que ficou bastante evidenciado com o movimento de greve dos caminhoneiros em meados de maio de 2018.

A greve prejudicou amplamente a economia brasileira e teve consequências imensamente inesperadas para o país, pois as cidades ficaram desabastecidas em diversos setores, como combustível, remédios, alimentos, levando os empresários a aumentarem exponencialmente os preços dos produtos vendidos, dada a escassez. Com isto, fica demonstrada a importância do transporte rodoviário, e ressalta, mais uma vez, a necessidade de existirem vias de excelente qualidade. Segundo notícia veiculada no jornal Estadão,

Essas paralisações reduzem o ritmo da economia e já resultam em perdas bilionárias para a própria União em termos de arrecadação de impostos. Vários setores da economia estão parados. R\$ 26,3 bilhões deixaram de circular na economia brasileira com negócios que não puderam ser fechados. Já são mais de R\$ 3,8 bilhões não arrecadados, de acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) (PITTA, 2018).

Segundo o presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a greve também refletiu na indústria automotiva, visto que as fábricas tiveram que suspender a produção:

A greve dos caminhoneiros dificultou o abastecimento de peças para a produção e de transporte de veículos para as concessionárias. Além disso, trabalhadores e consumidores tiveram dificuldade com abastecimento de combustível, interferindo nos deslocamentos até a rede. A indústria automobilística deixou de produzir entre 70 e 80 mil veículos, vender cerca de 25 mil e exportar algo próximo a 15 mil unidades (MEGALE, 2018).

De acordo com o Ministério dos Transporte (2017), o Brasil possui "ao todo [...] 1.435,8 mil quilômetros de malha rodoviária [...], sendo 94,7% rodovias estaduais e municipais, e 5,3% federais (76,5 mil quilômetros)". Além disso, "as estradas pavimentadas representam 13,7% do total (196,6 mil quilômetros). Os outros 86,3% são rodovias não pavimentadas (1.239,2 mil quilômetros)". Em relação a malha rodoviária federal, apenas "7,7 mil quilômetros são duplicados (10,1%) e 68,8 mil quilômetros são de pista simples (89,9%)", o que é bastante preocupante, visto que em pista simples as ultrapassagens se tornam menos seguras, e muitas vezes há bastante retenção de trânsito por conta de veículos mais lentos.

Fica evidente, portanto, a necessidade de o Brasil dispor de rodovias com bom nível de qualidade, já que é o meio de transporte mais utilizado, sendo preciso que exista o financiamento necessário para a recuperação e expansão das vias, pois atualmente muitas delas apresentam más condições, acarretando maior tempo para deslocamento e aumento no custo da manutenção dos veículos, além de possibilidade de acidentes.

Além disto, é importante o desenvolvimento de uma estrutura de transporte mais diversificada, evitando esta dependência do transporte rodoviário, através de investimentos na reconstrução da malha ferroviária e do desenvolvimento do transporte pluvial, sendo, para tanto, necessário que exista uma fonte de financiamento suficiente para suprir os investimentos.

2.3 A confusa jurisdição das rodovias

As rodovias, quanto a jurisdição, podem ser classificadas em federais, estaduais e municipais. O conjunto de todas elas constitui a chamada Rede Rodoviária Nacional.

As federais são identificadas pela sigla BR seguida de três números, em que o primeiro faz referência a categoria da rodovia, de acordo com as definições do Plano Nacional

de Viação (PNV), e os dois outros definem a posição dela em relação a Capital Federal e os limites do País (Norte, Sul, Leste e Oeste) (ALMEIDA, 2009).

São consideradas como rodovias federais aquelas que constam na Lei nº 5.917/73, que aprova o chamado Plano Nacional de Viação (PNV), o qual define o sistema nacional de viação, sendo indispensável para orientar, coordenar e articular os sistemas viários.

Segundo o DNIT (2007), a administração delas se divide em: a) Administração Direta, quando a responsabilidade pela manutenção, conservação, restauração e construção de rodovias está a cargo do DNIT; b) Rodovia Delegada, quando esta responsabilidade é transferida ao Município, Estado ou Distrito Federal através de convênio de delegação com o DNIT; c) Rodovia Concedida, quando a via é concedida à iniciativa privada, por meio de um processo de licitação, para exploração; d) Rodovia Delegada ao Município, Estado ou Distrito Federal para Concessão, que vai se dar quando determinado ente da federação, após celebrar convênio com o Ministério dos Transportes, transfere a via para a iniciativa privada explorar, através de um processo de licitação.

O Ministério dos Transportes terá jurisdição sobre as rodovias federais que estiverem inseridas no PNV. Já a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) vai atuar nas rodovias federais que estiverem concedidas diretamente pela União. Por fim, o DNIT atuará nas rodovias federais cujos trechos estejam sob a administração direta ou delegados por este órgão aos Estados, Distrito Federal e Municípios (DNIT, 2007).

Já as rodovias estaduais trazem na sua denominação a sigla dos estados seguida de uma centena (número). São reconhecidas como rodovias estaduais pelo DNIT, aquelas que constam no Sistema Rodoviário Estadual de cada unidade da Federação. As rodovias sob jurisdição estadual “são aquelas, cujos trechos estão sob regime de administração direta ou contratada, controladas pelos órgãos rodoviários estaduais, e que constam do plano de viação de cada estado, nelas incluídas aquelas construídas pelos Estados sobre a diretriz de uma Rodovia Federal Planejada” (DNIT, 2007).

Cada Estado possui um Departamento de Estradas de Rodagem (DER) para administrar o sistema rodoviário estadual e fazer sua integração com as rodovias federais e municipais. Por exemplo, em Pernambuco existe o DER-PE.

Por fim, as rodovias municipais não possuem uma padronagem na nomenclatura, geralmente possuem nomes, e não siglas. Segundo o DNIT (2007), se tratam das rodovias “efetivamente sob jurisdição municipal, cujos trechos estão sob regime de administração direta ou contratada, controladas pelas Prefeituras Municipais, incluídas aquelas construídas pelos

Municípios sobre a diretriz de uma Rodovia Federal Planejada.”. Portanto, elas ficam sob o controle e responsabilidade das Prefeituras, através dos Departamentos Municipais.

Pode acontecer de uma rodovia estadual ou municipal ser construída sobre trecho de uma Rodovia Federal Planejada, havendo, portanto, uma sobreposição. Quando isto ocorre, estes trechos não ficam sob jurisdição federal, apesar de serem nomeados como BR’s. São as chamadas rodovias coincidentes (DNIT, 2007).

Vê-se, portanto, que a repartição de competências administrativas relativas às vias públicas longe de auxiliar à sua construção, fiscalização e manutenção, geram mais um problema que afeta o transporte e a locomoção.

2.4 Analisando os acidentes rodoviários em face da infraestrutura viária brasileira

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) realizou um estudo intitulado de “Acidentes Rodoviários e a Infraestrutura”, em que relacionou dados referentes as características da infraestrutura viária, os quais foram obtidos na “Pesquisa CNT de Rodovias 2017”, com a base de dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Através do estudo, a Confederação analisou a influência do pavimento, da sinalização e da geometria da via nos acidentes, que são uma das principais causas de óbito no Brasil.

Somente nas rodovias federais policiadas, no período entre 2007 e 2017, o país registrou 1.652.403 acidentes e 83.481 mortes. Diversos são os fatores que causam esse tipo de ocorrência, tais como humanos, veiculares, institucionais/sociais, socioeconômicos, ambientais e viários. Neste trabalho, de forma inédita, a CNT (Confederação Nacional do Transporte) analisa o impacto das condições da infraestrutura rodoviária na ocorrência e na gravidade dos acidentes (CNT, 2018, p. 7).

Estas estatísticas “indicam que o Brasil apresenta um atraso de 35 anos em relação aos países desenvolvidos, onde quantidade semelhante de mortes e de acidentes rodoviários era um problema do início da década de 1980.” (Agência CNT de Notícias, 2018).

Também foram identificados no estudo os 100 (cem) trechos mais perigosos das rodovias federais brasileiras, de acordo com o maior número de mortes em 2017. A Confederação analisou 4.571 trechos de até 10 km. O trecho do município de Abreu e Lima, em Pernambuco, da BR-101 ficou em segundo lugar dos considerados mais perigosos, e nele ocorreram 15 mortes e 142 acidentes.

Esse exorbitante número de acidentes e de mortes causa prejuízos a toda a sociedade. Um país que busca desenvolvimento necessita de políticas capazes de minimizar esses graves danos. É certo que diversos fatores influenciam essas ocorrências. Entretanto a insuficiência de investimento em infraestrutura é fator que contribui decisivamente para a insegurança nas rodovias do país. A CNT acredita que os acidentes poderiam, em sua maioria, ser evitados caso houvesse ações efetivas de manutenção, adequação e construção, além de fiscalização eficiente da malha rodoviária brasileira (CNT, 2018, p. 7).

Fica evidente no estudo que há uma relação bastante forte entre a qualidade das vias brasileiras e os acidentes, necessitando, portanto, de maiores investimentos nesta área. É pelos motivos expostos que se busca uma fonte de financiamento adequada.

2.5 Outro problema relativo ao transporte rodoviário: a questão da segurança pública

Diversos são os perigos encontrados nas estradas brasileiras, colocando, a todo tempo, os motoristas e passageiros em risco. Questão importante a ser analisada é a da segurança pública, pois acidentes e mortes por conta de roubos (ou tentativa) faz parte da realidade de quem trafega pelas rodovias. "Em levantamento feito nos meses de fevereiro e março de 2017, o Brasil foi o sexto colocado no ranking mundial de roubos de cargas, conforme a associação britânica JCC Cargo Watchlist." (AVEP BRASIL, 2017). Assim, além dos riscos de acidentes por conta da infraestrutura precária, os motoristas ainda estão sujeitos a assaltos.

As más condições das vias contribuem para a falta de segurança. O asfalto de baixa qualidade, a grande quantidade de buracos, a falta de sinalização adequada, entre outros problemas de infraestrutura fazem com que os motoristas precisem reduzir a velocidade, o que aumenta a exposição à assaltos.

O crime costuma ser mais frequente em trechos determinados de cada via, por haver uma facilidade maior para os assaltantes. Existem rodovias que são, reconhecidamente, mais perigosas, como é o caso da BR-232, que é uma das mais violentas do Estado de Pernambuco. Em relação ao ano de 2016,

Dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF) apontam que dos 44 casos de roubos registrados este ano nas 11 BRs que cortam o território pernambucano, metade aconteceu na BR-232. Os registros mostram ainda que os pontos mais vulneráveis estão entre os municípios de Gravatá e São Caetano, ambos no Agreste do Estado. Nesse trecho, inclusive, estão localizadas cidades como Caruaru, onde tradicionalmente acontecem feiras da sulanca e acabam concentrando um alto índice de assaltos a comerciantes (BANHOLZER, 2016).

Os assaltantes geralmente procuram trechos que possuem velocidade de tráfego reduzida ou com péssimas condições de trafegabilidade.

De acordo com o inspetor da PRF Cristiano Mendonça, chefe da comunicação da corporação, os bandidos têm agido nas proximidades das lombadas eletrônicas (onde motoristas reduzem a velocidade) e em locais com trecho interditado e que causam retenção de veículos (BANHOLZER, 2016).

Assim, os criminosos estão sempre à procura de situações que facilitem a prática dos crimes. Segundo uma notícia veiculada na revista ISTOÉ em 2013

[...] as chuvas no Rio de Janeiro provocaram imensos engarrafamentos na Via Dutra, que liga a capital fluminense à paulista. Bandidos aproveitaram para fazer arrastões nos veículos parados e saquear um caminhão. O Rio pediu ajuda federal para conter os crimes na estrada. Além disso, os assaltos a ônibus interestaduais estão cada vez mais comuns. De janeiro a agosto de 2013, foram 211 roubos a ônibus informados à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em todo o País. O número é 4,46% superior ao registrado no mesmo período do ano passado. O Estado com mais casos é Goiás, com 81 assaltos. (MONTENEGRO, 2013)

Outra circunstância que aumenta o risco de assalto é quando o veículo passa por alguma irregularidade na pista e sofre algum dano, não podendo dar prosseguimento a viagem e portanto precisando parar no acostamento para trocar um pneu ou até mesmo chamar o reboque.

Os assaltos não acontecem tão somente por conta da má infraestrutura, mas sim pela falta da segurança pública em geral. A qualidade das vias apenas contribui para a prática dos delitos. Os criminosos muitas vezes obrigam os motoristas a parar, utilizando diversos métodos. Por exemplo, eles usam veículos para fechar a via ou tronco de árvore, colidem de propósito no veículo para que o motorista pare, jogam pedra para quebrar o para-brisa, e até mesmo disparam arma de fogo.

Os criminosos trabalham, na maior parte das vezes, em locais afastados das fiscalizações policiais e durante a madrugada. Utilizando de armamentos pesados, eles tentam parar os ônibus com uma sequência de disparos centrados na parte dos motoristas. Em muito dos casos, eles usam armamento longo, como fuzis e contam com o apoio de outros veículos de passeio (ARAÚJO, 2018).

Entretanto é fato que a precariedade das rodovias aumenta a exposição a risco, visto que é por conta da infraestrutura que muitas vezes os motoristas precisam trafegar em velocidade reduzida ou têm um pneu furado, precisando parar no acostamento – isto se a via possuir acostamento.

Outra rodovia muito visada para a criminalidade é a BR-070. De acordo com um levantamento feito pela ANTT, em relação ao número de assaltos a ônibus interestaduais, em 2015 o Estado de Goiás teve 22 ocorrências apenas no trecho da BR que cruza o estado.

Os problemas da BR-070 não estão restritos a Goiás. No trecho do Distrito Federal, a rodovia abriga outros 16 casos de assalto no ano passado. [...] Os profissionais que trabalham nas rotas entre Goiás e o Distrito Federal são testemunhas da onda de assaltos na rodovia. No terminal de ônibus do Jardim Brasília, em Águas Lindas de Goiás, todos os motoristas abordados pelo **G1** afirmaram ter sido vítimas do crime na BR-070. (REIS; VELASCO, 2016)

A BR-060 também teve um alto número de assaltos à ônibus no Distrito Federal no ano de 2015, com 21 ocorrências. Já na BR-101, em Alagoas, foram 15 casos. (REIS; VELASCO, 2016)

Como dito, a criminalidade não existe por conta da infraestrutura, mas sim pela falta de segurança pública no Brasil. Entretanto, os criminosos procuram situações que facilitem a prática dos delitos, e muitas vezes a má condição das vias gera essa facilidade.

3. O FINANCIAMENTO DO ESTADO: OS TRIBUTOS COMO FONTE DE RECEITA PÚBLICA

Diante da problemática desta pesquisa, é salutar estudar as fontes de financiamento do governo. O Estado, seja para a manutenção, seja para o aperfeiçoamento do bem comum, precisa, de alguma forma, obter recursos financeiros. A atividade financeira do estado se trata do meio de obtenção de receitas públicas, as quais vão fazer frente as despesas públicas, a elaboração do orçamento público, ao crédito público, dentre outros. Dentre as variadas classificações, doutrinariamente podemos dividi-las, conforme a origem, em originárias e derivadas.

As receitas públicas originárias são aquelas recebidas pelo ente estatal oriundas de seu próprio patrimônio. Ela possui uma natureza contratual, sendo uma das partes do contrato o ente público, daí porque pode-se dizer que prevalece o interesse público. A relação jurídica que dá origem a estas receitas é denominada de *Ex Voluntate*, pois há um acordo de vontades e não uma imposição da lei. É o caso, por exemplo, do aluguel de um imóvel que pertence ao estado; ou de um serviço público prestado por uma concessionária (preço público). Como bem retrata Alexandre,

A título de exemplo, cite-se um contrato de aluguel em que o locatário é um particular e o locador é o Estado. O particular somente se obriga a pagar o aluguel porque manifesta sua vontade ao assinar o contrato, não havendo manifestação de qualquer parcela do poder de império estatal (2017, p. 40).

Já as receitas públicas derivadas se tratam de relações compulsórias, por isso se fala em uma relação jurídica *Ex Lege*, e advêm do patrimônio dos particulares ou do setor privado. O ente estatal devolve esta riqueza através da prestação de serviços públicos. São exemplos os confiscos, as multas e os tributos.

Na obtenção de receitas derivadas, o Estado, agindo como tal, utiliza-se das suas prerrogativas de direito público, edita uma lei obrigando o particular que pratique determinados atos ou se ponha em certas situações a entregar valores aos cofres públicos, independentemente de sua vontade. Como exemplo, aquele que auferiu rendimento será devedor do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (imposto de renda) independentemente de qualquer manifestação volitiva (ALEXANDRE, 2017, p. 40).

O tributo, portanto, se trata de uma receita derivada, cobrada pelo Estado em uma relação jurídica obrigacional advinda da lei, sendo irrelevante a vontade das partes. A definição de tributo tem sede legal no Código Tributário Nacional: “tributo é toda prestação pecuniária

compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (art. 3, CTN).

Para Amaro (2003), tributo é “a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público.”

Antes de adentrar nos possíveis tributos associados ao financiamento das vias, que é o foco desta pesquisa, é preciso entender de forma mais genérica quais são as espécies tributárias. Conforme a interpretação atual do Supremo Tribunal Federal, hoje existem 05 (cinco) modalidades de tributos: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais.

O tributo pode ser contraprestacional, quando sua cobrança está ligada diretamente a uma atividade estatal especificamente voltada a quem contribuiu, e não contraprestacional, quando o contribuinte não recebe diretamente uma prestação do estado, neste caso ele está colaborando com a vida em sociedade, pois estes tributos financiam atividades que em regra servem para todos. Também é possível classificar os tributos em vinculados, quando a receita obtida pelo ente estiver destinada a custear determinado serviço, e não vinculados, quando a receita puder ser utilizada para qualquer finalidade.

Dito isto, todos os impostos são tributos não vinculados e não contraprestacionais, pois a receita gerada através deles pode ser utilizada para qualquer finalidade e sem ser destinada diretamente a quem contribuiu. Traz o art. 16 do CTN que “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Por exemplo, o proprietário de veículo automotor tem a obrigação legal de pagar o IPVA e não pode se esquivar deste pagamento alegando que as vias estão esburacadas justamente porque os impostos têm como característica a não vinculação, podendo ser utilizados para qualquer finalidade, como por exemplo para a saúde, educação ou segurança. Para elucidar o conceito de imposto, Alexandre traz que

Os impostos são, por definição, tributos não vinculados que incidem sobre manifestações de riqueza do sujeito passivo (devedor). Justamente por isso, o imposto se sustenta sobre a ideia da solidariedade social. As pessoas que manifestam riqueza ficam obrigadas a contribuir com o Estado, fornecendo-lhe os recursos de que este precisa para buscar a consecução do bem comum (2017, p. 58).

Assim, se alguém obtém rendimentos passa a dever imposto de renda (IR); se presta serviços, deve imposto sobre serviços (ISS); se é proprietário de imóvel em área urbana, deve

imposto predial e territorial urbano (IPTU), e assim acontece com todos os outros impostos. Observe-se que em nenhum desses casos o Estado terá que realizar qualquer tipo de atividade destinada ao contribuinte em específico.

Já as taxas são tributos vinculados porque o valor arrecadado através delas tem uma destinação relacionada a sua causa de exigência, e contraprestacionais pois a pessoa que paga é também quem recebe a contraprestação. As taxas possuem uma utilidade individualizada para cada contribuinte. Como bem assevera Luciano Amaro (2008, p. 31) “o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade”. É o caso, por exemplo, da taxa de coleta domiciliar de lixo e da taxa pelo exercício de poder de polícia. Traz a Constituição que

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (art. 145, II, CF).

Assim, o ente competente para instituir e cobrar uma determinada taxa é aquele que presta o respectivo serviço.

As contribuições de melhoria têm a finalidade de evitar o enriquecimento do particular as custas do Estado. São cobradas quando um ente federativo, seja a União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal, realiza uma obra pública e esta obra causa uma valorização no imóvel de um particular, obrigando-o a ressarcir o ente na medida da valorização do valor venal do imóvel, desde que observados os limites legais. Nesse sentido entende o Supremo:

Sem valorização imobiliária, decorrente de obra pública, não há contribuição de melhoria, porque a hipótese de incidência desta é a valorização e a sua base é a diferença entre dois momentos: o anterior e o posterior à obra pública, vale dizer, o quantum da valorização imobiliária (STF, 1994).

Portanto deve haver um nexo de causalidade entra a obra pública realizada e a valorização do imóvel. Traz a Constituição que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.” (art. 145, III, CF). Resta claro que a valorização deverá ser em virtude de uma obra pública, não alcançando as obras particulares realizadas.

Os empréstimos compulsórios se tratam de empréstimos forçados, mas temporários pois o sujeito terá o direito de resgatar o dinheiro no futuro. A Constituição Federal dispõe em seu artigo 148 as causas que permitem a cobrança deste tributo:

A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b". Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Portanto, deverá ser criado obrigatoriamente por lei complementar e somente nas situações elencadas acima. Observe-se que a obrigação de pagar este imposto não nasce de uma manifestação livre das partes, mas sim de uma determinação legal: ocorrendo uma dessas situações, surge a obrigação de “emprestar” o dinheiro ao Estado.

Por fim, as contribuições especiais estão previstas no artigo 149 da Constituição Federal:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Assim, o legislador deu a possibilidade de a União instituir três modalidades de contribuições especiais.

A primeira delas se trata das contribuições sociais, que tem por finalidade atender as demandas da sociedade, em especial dois direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Magna: a educação e a previdência social. Esta primeira modalidade se divide, ainda, em 3 (três) categorias: as contribuições de seguridade social, outras contribuições sociais e contribuições sociais gerais. É o caso, por exemplo, da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), da Contribuição para o programa de integração social (PIS) e da contribuição para o salário educação.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (art. 149, §1, CF).

A segunda modalidade são as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), que tem por finalidade atuar nos setores da economia. De acordo com Alexandre,

Como o próprio nome parece indicar, as CIDE são tributos extrafiscais. Essa conclusão decorre do fato de os tributos extrafiscais serem, por definição, exatamente aqueles cuja finalidade precípua não é arrecadar, carrear recursos para os cofres públicos, mas sim intervir numa situação social ou econômica (2017, p. 102).

Dois bons exemplos deste tributo são a CIDE-Combustíveis e a CIDE-Royalties. A primeira incide sobre a importação e comercialização de produtos e serviços estrangeiros e de petróleo, gás natural – e seus derivados –, e álcool etílico combustível. O valor arrecadado fica, por exemplo, vinculado ao financiamento de projetos ambientais e de programas de infraestrutura de transportes. Assim, as rodovias são construídas e mantidas por meio da arrecadação deste tributo. Já a segunda tem como finalidade estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo (art. 1º, Lei 10.168).

Como forma de atender este programa, foi instituída uma CIDE.

Art. 2º Para fins de atendimento ao Programa de que trata o artigo anterior, fica instituída contribuição de intervenção no domínio econômico, devida pela pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior (art. 2º, Lei 10.168).

Então, a incidência desta contribuição tem por objetivo estimular e financiar projetos nacionais de desenvolvimento de tecnologia.

A terceira modalidade são as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas (corporativas) que vai atuar nas categorias profissionais.

Por fim, ainda existe mais uma modalidade de contribuição especial, que é a chamada contribuição para o custeio da iluminação pública (COSIP), disposta no artigo 149-A da Constituição Federal: “os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.”

3.1 Os direitos e os custos dos direitos: é possível financiar os gastos com a liberdade de ir e vir e com transporte por meio de impostos?

Como exposto, o asseguramento dos direitos fundamentais individuais e coletivos representa um custo para o Estado. Portanto, diante do atual problema de pesquisa, faz-se necessário o exame das fontes de financiamento das vias. Para tanto, inicialmente analisar-se-á as extintas Taxa Rodoviária Federal (TRF) e Taxa Rodoviária Única (TRU) e o atual Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Após, será feita uma análise do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS) sobre combustíveis.

Um dos primeiros tributos ligados aos veículos automotores foi a TRF, a qual foi criada em 1968 e tão logo substituída pela TRU. Apesar do nome, a TRF era um imposto, e não uma taxa, gerado pela propriedade de um veículo automotor. Sua alíquota era de 0,5% do valor venal do veículo. Por ser um imposto, a sua arrecadação não era destinada exclusivamente à manutenção das vias.

O IPVA foi criado em 1986 em substituição à antiga TRU, que havia sido inserida no ordenamento jurídico brasileiro em 1969 pelo Decreto-Lei nº 999. O fato gerador da taxa era o registro e licenciamento dos veículos, diferentemente do imposto, que incide sobre a propriedade. Conforme o artigo 1º do Decreto:

Art. 1º É instituída a Taxa Rodoviária Única, devida pelos proprietários de veículos automotores registrados e licenciados em todo território nacional. § 1º A referida taxa, que será cobrada previamente ao registro do veículo ou à renovação anual da licença para circular, será o único tributo incidente sobre tal fato gerador.

A TRU era cobrada de todos os veículos, e não somente dos mais novos, como acontece com o IPVA. Seu valor era de acordo com o peso, potência, capacidade de transporte, etc., do veículo.

Art. 2º A Taxa Rodoviária Única será cobrada segundo tabelas baixadas, anualmente, pelo Ministro dos Transportes, devendo considerar-se, na elaboração de referidas tabelas, o peso, a potência, a capacidade máxima de tração, o ano de fabricação, a cilindrada, o número de eixos, o tipo de combustível e as dimensões do veículo. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.691, de 1979).

Além disso, o valor devido pelo contribuinte não podia ultrapassar os limites estipulados pela lei. Do total arrecadado, 60% era repassado para os estados e municípios, como dispõe o artigo 5º, o qual foi revogado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 1.691 de 1979.

Art. 5º Os Estados, Territórios e o Distrito Federal entregarão ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 40% do que arrecadarem da Taxa Rodoviária Única. (Revogado pelo Decreto-Lei nº 1.691, de 1979).

Parágrafo único. A Lei estadual fixará os critérios de rateio entre o Estado e seus Municípios, levando em conta o total arrecadado e o número de veículos licenciados. (Revogado pelo Decreto-Lei nº 1.691, de 1979).

Por ser uma taxa, a sua receita era vinculada e neste caso o dinheiro era destinado à manutenção da infraestrutura viária.

Art. 6º O produto arrecadado da Taxa Rodoviária Única, na parte que couber ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, segundo o disposto no artigo 4º, deste Decreto-lei, integrará o Fundo Especial de Conservação e Segurança de Tráfego criado pelo artigo 4º, inciso II, do Decreto-lei nº 512, de 21 de março de 1969. Os Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios disporão, nas suas leis orçamentárias, sobre a aplicação da parte que lhes couber, em gastos de conservação melhoramentos e sinalização de vias públicas e despesas administrativas e custeio dos serviços de arrecadação da taxa e de registro de veículos e respectiva fiscalização. (Revogado pelo Decreto-Lei nº 1.691, de 1979).

Tendo em vista que a receita obtida de fato era empregada para a conservação das as vias, a sua cobrança fazia sentido, diferentemente do que acontece com o IPVA que por se tratar de um imposto, tem como característica a não vinculação e a não contraprestação. Nos dizeres de Alexandre (2017, p. 737), o IPVA “trata-se de tributo com finalidade marcadamente fiscal, pois tributa uma manifestação de riqueza do contribuinte com o objetivo de carrear recursos para os cofres públicos estaduais.” Assim, trata-se de um tributo que não tem qualquer vinculação com a manutenção e conservação das vias, podendo a sua receita ser utilizada para qualquer despesa da administração pública.

O IPVA foi instituído pela Emenda Constitucional nº 27 de 1985, que atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal a competência para a criação dos impostos e entrou em vigor no ano seguinte. Tal disposição foi ratificada pela Constituição Federal de 1988 que atribuiu a cada ente federado a competência – privativa – de instituir determinados impostos. Assim, cabe aos Estados e ao Distrito Federal instituir o IPVA: “compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] propriedade de veículos automotores. (art. 155, III, CF)”.

Portanto, não poderá o Município instituir este imposto. Todavia, criado o imposto pelo Estado, ele terá que repassar obrigatoriamente 50% da receita arrecadada para o Município onde o veículo foi registrado, por expressa previsão constitucional: “pertencem aos Municípios: [...] cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; (art. 158, III, CF)”. No caso do Distrito Federal, ele acumula os tributos estaduais e municipais.

O fato gerador do IPVA é ser proprietário de veículo automotor e se dá de forma anual. Assim, se a pessoa for dona de um veículo na data em que a lei considera efetivamente verificado o fato gerador (geralmente é no dia 1º de janeiro de cada ano), deverá, ela, o imposto, ainda que não utilize o veículo.

O que se busca na presente pesquisa é uma fonte de financiamento destinada exclusivamente – ou pelo menos suficiente – a manutenção e expansão da infraestrutura viária. Pouco importa, portanto, o IPVA, visto que a falta de vinculação não garante que as rodovias terão o orçamento adequado, o que poderia ajudar a explicar a situação precária da maioria das rodovias brasileiras.

Uma tributação importante a ser analisada é a dos combustíveis, pois recai sobre quatro tributos: um estadual (ICMS) e três federais (a CIDE, o PIS e a COFINS), sendo preciso verificar se ela estaria, de algum modo, atrelada ao financiamento que se busca nessa pesquisa, já que o combustível de certa forma está associado ao transporte.

Assim, outro imposto a ser analisado é o ICMS sobre combustíveis. A Constituição Federal, em seu artigo 155, II, atribui aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituí-lo e traz os fatos geradores:

Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (art. 155, II, CF)

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 33 de 2001, previu-se que cabe à lei complementar definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o ICMS incidirá em etapa única.

Os governos estaduais cobram o ICMS sobre as operações de compra e venda de combustível realizadas entre empresas localizadas em estados diferentes. As alíquotas costumam variar de acordo com cada unidade da federação, e os percentuais são regulados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). No caso dos combustíveis, o ICMS é recolhido por substituição tributária, ou seja, a distribuidora arrecada o tributo em nome de toda a cadeia com base em uma estimativa de preço futuro (SCOCUGLIA, 2018).

Logo, a saída do combustível de um estado para outro será tributada no regime da substituição para frente, se cobrando antecipadamente.

Por força da norma constitucional, 25% da arrecadação do ICMS pertence aos municípios: “Pertencem aos Municípios: [...] vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações

de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.” (art. 158, IV, CF).
O parágrafo único deste mesmo artigo dispõe que:

As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Apesar de haver essa repartição, é evidente que não há vinculação, dada a característica do imposto de não vinculação.

Por ser um imposto estadual, as alíquotas do ICMS sobre o valor de pauta do combustível variam conforme o estado. Segundo a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – Fecombustíveis (2018), em outubro de 2018 as alíquotas do imposto em relação ao valor de pauta da gasolina variavam de 25% a 34%; já em relação ao etanol, variava de 12% a 30%; e em relação ao diesel, de 12% a 25%.

Ocorre que, por ser um imposto, assim como o IPVA, a sua receita não poderá ser vinculada a nenhuma contraprestação estatal específica, não atendendo, pois, ao financiamento que se busca na presente pesquisa, apesar de estar de certa forma associado ao transporte.

3.2 Uma contribuição destinada à malha rodoviária: a questão da CIDE Combustíveis

Um tributo que está associado especificamente à despesa da infraestrutura de transporte é a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis (Cide-Combustíveis), que é de competência exclusiva da União.

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. (art. 149, caput, CF)

Igualmente traz o parágrafo 4º do artigo 177 da Constituição que

Constituem monopólio da União: [...] A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos.

A Cide-Combustíveis foi criada por meio da Emenda Constitucional nº 33 de 2001 e regulamentada pela Lei 10.336/2001, com a finalidade de assegurar um montante mínimo de recursos para investimento em algumas áreas, como o financiamento da infraestrutura de transportes e programas ambientais para reduzir os efeitos, por exemplo, da poluição causada pelo uso de combustíveis. Conforme a Constituição,

[...] os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. (art. 177, §4, II, CF)

Sua incidência recai, de acordo com o art. 1º da Lei 10.336/2001, “[...] sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal [...]”. A Cide-Combustíveis tem como fatos geradores as operações realizadas com combustíveis, as quais estão elencadas no art. 3º da mesma lei:

Art. 3º A Cide tem como fatos geradores as operações, realizadas pelos contribuintes referidos no art. 2º, de importação e de comercialização no mercado interno de:

- I – gasolinas e suas correntes;
- II - diesel e suas correntes;
- III – querosene de aviação e outros querosenes;
- IV - óleos combustíveis (fuel-oil);
- V - gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta; e
- VI - álcool etílico combustível.

Os recursos arrecadados, além de estarem vinculados as áreas supramencionadas, precisam ser repartidos: 29% de toda a arrecadação da Cide-Combustíveis deverá ser destinada ao Distrito Federal e aos Estados, os quais, por sua vez, devem repassar 25% para os Municípios, conforme o art. 159, III c/c §4, da CF:

Art. 159. A União entregará: [...] III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004) [...] § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

São valores bem reduzidos, principalmente para os Municípios, os quais possuem um déficit muito grande na infraestrutura de transporte público. Assim, apesar de estar

vinculada à infraestrutura de transporte, a receita arrecadada não parece ser suficiente, dada a precariedade do atual sistema de transporte.

Como os combustíveis fósseis são mais poluentes, eles foram taxados com alíquotas maiores desde a criação da Cide. Em outubro de 2018, a contribuição está sendo recolhida como um valor fixo por litro de combustível, e não incide no etanol. Para a gasolina, o valor é de R\$ 0,10 por litro. (FECOMBUSTÍVEIS, 2018)

Dessa forma, fica evidente que a Cide-Combustíveis não é o tributo ideal para fazer frente aos gastos necessários com o financiamento das vias públicas, visto que os recursos arrecadados através dela precisam ser divididos com três objetivos, então um percentual muito pequeno vai para a infraestrutura de transportes, que não necessariamente está ligado a manutenção e melhoramento das vias. Além disso, a receita arrecadada é bem pequena e ainda precisa ser repartida com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não sendo a Cide-Combustíveis e nem os impostos adequados, e nem suficientes, para os gastos que se busca nesta pesquisa, é preciso, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que possa suprir as demandas da infraestrutura viária brasileira, inclusive de forma que não onere quem não se utiliza deste meio de locomoção.

3.3 Possibilidade de financiamento dos custos dos direitos à locomoção e ao transporte por meio de taxas

Como visto, as taxas são cobradas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.” (art. 145, II, CF). Assim, é possível dividi-las em taxas de polícia e as taxas de serviços. Por serem tributos contraprestacionais, elas só poderão ser cobradas se o Estado exercer o poder de polícia regular ou se prestar ao contribuinte, ou ao menos colocar a sua disposição, um serviço público e divisível.

Para a criação de taxas de serviços é preciso que o serviço público disponibilizado seja divisível e específico. Segundo o Código Tributário Nacional, os serviços são específicos “quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas” (art. 79, II, CTN) e divisíveis “quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários” (art. 79, III, CTN). Ou seja, serão considerados específicos quando o contribuinte souber por qual serviço está pagando e será divisível quando for possível o Estado identificar quais os usuários que estão financiando determinado serviço com aquela taxa. A lógica é que

Se o Estado consegue identificar os usuários de determinado serviço e estes sabem qual serviço lhe está sendo prestado, o justo é deles cobrar pela atividade estatal, e não transferir o encargo para toda a sociedade. Quando o usuário não identifica que serviços lhe estão sendo prestados ou, o que é mais comum, o Estado não tem como identificar os usuários de determinado serviço, não é possível a cobrança por tal serviço de maneira individualizada, sendo mais justo que toda a coletividade arque com o respectivo financiamento, o que é cumprido mediante a utilização da receita de impostos (recolhidos por todos em virtude de determinadas manifestações de riqueza) para remunerar o serviço (ALEXANDRE, 2017, p. 66).

Entendimento este que está de acordo com o do Supremo Tribunal Federal. Para a nossa Corte Maior, os serviços públicos considerados como gerais devem ser financiados através dos impostos, e os específicos através das taxas.

Além disso, basta a utilização efetiva ou potencial para ensejar a cobrança de taxa de serviços. Entende-se por utilização potencial o serviço definido em lei como de utilização compulsória e que é posto à disposição do contribuinte. Portanto, mesmo sem a efetiva utilização deste serviço pelo sujeito passivo, a taxa poderá ser cobrada. De acordo com o Código Tributário Nacional, será o serviço público utilizado pelo contribuinte “efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título” (art. 79, I, a, do CTN) e “potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento” (art. 79, I, b, do CTN).

Para que o Estado pudesse exigir uma taxa cuja destinação servisse ao custeio da manutenção das rodovias estaduais e federais seria necessário que as respectivas estruturas administrativas dispusessem de meios para prestar tais serviços, o que não há no presente. Ademais, a taxa não poderia ser usada para financiar a expansão ou melhoramentos nas referidas rodovias, visto que sua contrapartida é um serviço prestado ou posto à disposição.

3.4 Duas contribuições sociais ligadas à tributação do combustível

Na presente pesquisa cabe mencionar duas contribuições sociais: a contribuição ao Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, porque elas também incidem sobre combustíveis, sendo preciso, portanto, analisar se estão de alguma forma associadas ao transporte.

Como visto, a União pode instituir as contribuições sociais com a finalidade de atender as necessidades da sociedade, principalmente os direitos sociais. Estas contribuições se dividem em três: contribuições sociais gerais, as quais não são destinadas à seguridade, as contribuições de seguridade social e as outras contribuições sociais.

Assim, uma das fontes de receita da seguridade social é as contribuições. Segundo a Constituição, “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:” (art. 195). Duas das contribuições da seguridade social são justamente a contribuição do PIS e da COFINS, as quais incidem também sobre operações com combustíveis.

O §3 do art. 155 da Constituição traz que: “À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a [...] derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.”. Percebe-se que o dispositivo trata da não incidência de impostos - e não de contribuições -, portanto, haverá incidência destas contribuições nessas operações relativas a combustíveis, entendimento esse sumulado: “É legítima a cobrança da Cofins, do PIS e do Finsocial sobre as operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do país.” (Súmula 659 do STF)

Assim, de acordo com a Constituição e com o entendimento do STF, também incide PIS e COFINS nas operações com combustíveis, entretanto as verbas são destinadas a financiar a seguridade social, não servindo como fonte de financiamento para o que se procura na presente pesquisa.

3.5 A construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem e as contribuições de melhoria

A Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem as contribuições de melhoria, quando decorrentes de obras públicas (art. 145, III). Como exposto acima, as contribuições de melhoria têm a finalidade de evitar o enriquecimento do particular às custas do Estado, o qual é sustentado por toda a sociedade.

Seria injusto o Estado cobrar impostos de toda a coletividade e utilizar o produto da arrecadação para a realização de obras que trouxessem como resultado um aumento patrimonial de um grupo limitado de pessoas, sem que esse enriquecimento seja produto do trabalho ou do capital pertencente aos beneficiários. (ALEXANDRE, 2017, p. 78)

Elas podem ser criadas para ressarcir o Estado do custo decorrente de obras públicas, inclusive as obras relativas as rodovias e malhas ferroviárias. Assim, se tratam de

tributos vinculados, uma vez que a sua cobrança depende de uma atividade estatal específica, qual seja a realização de uma obra pública da qual decorra valorização imobiliária de bens de particulares, e contraprestacionais, pois serve para ressarcir o Estado das despesas (ou ao menos parte delas) com a realização da obra. O fato gerador que legitima a cobrança deste tributo é a valorização dos imóveis e não a realização da obra tão somente.

A contribuição de melhoria também tem previsão no Código Tributário Nacional, em seus artigos 81 e 82, e é regida pelo Decreto-Lei 195/1967, que dispõe sobre a cobrança do tributo.

A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (art. 81, CTN).

Existem dois limites legais para a cobrança deste tributo. O primeiro é o limite total, que impede o Estado de cobrar dos contribuintes (proprietários dos imóveis que sofreram uma valorização) mais do que o custo total gasto com a obra, pois isso geraria um enriquecimento sem causa do próprio Estado. O segundo é o limite individual, o qual garante que o valor cobrado do contribuinte não poderá exceder a valorização que seu imóvel sofreu, assim, não pode o Estado cobrar do contribuinte mais do que o imóvel dele valorizou.

A inadequação, no caso, como forma de obter recursos, é que a contribuição de melhoria somente pode ser exigida após a realização da obra pública, de modo que caberia à União, Estado, Distrito Federal ou Município custear toda a despesa para somente depois exigir esse tributo. “Como a contribuição é decorrente de obra pública e não para a realização de obra pública, não é legítima a sua cobrança com o intuito de obter recursos a serem utilizados em obras futuras, uma vez que a valorização só pode ser aferida após a conclusão da obra.” (ALEXANDRE, 2017, p. 77)

Ocorre que alguns serviços públicos poderão ser financiados através de tarifas, que são os preços públicos. As tarifas não fazem parte das modalidades tributárias e são cobradas quando há uma concessão, permissão ou autorização para a exploração de determinado serviço público, assim como as taxas de serviços, entretanto não se pode confundi-las.

Como se examinará no próximo capítulo, o financiamento da manutenção e expansão das rodovias e demais estruturas de transporte pode ser realizado de forma mais adequada por meio do pedágio ou seja, por meio de uma tarifa a tais despesas vinculada.

4. OS DIREITOS E OS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPUTANDO AOS USUÁRIOS OS CUSTOS DA LOCOMOÇÃO E DO TRANSPORTE POR MEIO DE TARIFAS

Como visto anteriormente, a atividade financeira estatal é o instrumento pelo qual o estado arrecada e gerencia as receitas com a finalidade de atender as necessidades públicas. O Estado precisa dispor de meio econômicos para fazer frente aos gastos com o interesse público, pois sem recursos financeiros não seria possível atender as despesas necessárias.

O Estado, para atingir sua finalidade – o bem comum de certo povo, [...] desenvolve uma série de atividades: presta serviços públicos (educação, saúde, dentre outros), exerce poder de polícia, constrói obras públicas etc. Essas atuações constituem a chamada atividade administrativa do Estado, que, em suma, visa ao atendimento das necessidades consideradas públicas (interesses relevantes que o Estado, por meio de decisão política, encampa). A atividade administrativa é, por isso, considerada a “atividade-fim” do Estado, visto que constitui o fim, a finalidade para a qual o Estado foi criado. O Estado-Administração, todavia, não poderia manter-se nem cumprir suas finalidades se não dispusesse de uma massa adequada de meios econômicos, que se “alimenta” ou de rendas patrimoniais do próprio Estado (e de atividades comerciais ou industriais por ele exercidas) ou, então, é obtida, pelo poder de império, pela riqueza dos cidadãos (RAMOS FILHO, 2012, p. 41).

Assim, a atividade financeira é o meio para que o estado realize seu fim, que é atender ao interesse público. Nos dizeres de Regis Fernandes,

Na medida em que se tem a necessidade pública como objetivo a ser satisfeito pelo Estado, de acordo com as definições constitucionais e legais, a atividade financeira deste buscará obter recursos para atender a tais necessidades. [...] Atividade financeira é, pois, a arrecadação de receitas, sua gestão, fiscalização e a realização do gasto, a fim de atender às necessidades públicas (OLIVEIRA, 2014, p. 156-157).

A presente pesquisa busca justamente um financiamento adequado das despesas com a manutenção, conservação e construção de vias públicas. Como explicado no capítulo anterior, a origem dessas receitas públicas pode se dar de duas maneiras: de forma originária e derivada.

As receitas públicas derivadas se tratam de relações jurídicas obrigatórias *Ex Lege*, pois advém da lei, e são provenientes do patrimônio da própria sociedade. É o caso, por exemplo, dos tributos estudados no capítulo anterior. As originárias são oriundas do patrimônio do próprio estado. Nesse caso a relação jurídica não é obrigatória, mas sim *Ex Voluntate*, pois não há imposição da lei e sim um acordo de vontade entre as partes. A receita é gerada pelos ativos do Poder Público e há uma natureza contratual, sendo uma das partes do contrato

justamente o ente público. É o caso, por exemplo, da prestação de um serviço público por uma concessionária, em que haverá a instituição do chamado preço público. Assim, o pedágio se trata de uma receita originária e, portanto, contratual.

Dessa forma, uma das fontes de receita do estado é justamente a tarifa, cabendo indagar mais profundamente qual a atual natureza jurídica do pedágio ora abordado.

4.1 Diferenciando taxa de tarifa

A tarifa (ou preço público) não se confunde com as taxas. Tanto as tarifas como as taxas de serviços possuem caráter contraprestacional, ou seja, é possível identificar quem é o devedor de uma ou de outra, sendo este indivíduo o próprio beneficiário do serviço. Ambas remuneram uma atividade prestada pelo Estado. A diferença entre elas fica por conta do regime jurídico a que estão submetidas. As taxas são tributos e por isto são tipicamente de direito público, sendo regidas pelo direito tributário. Já as tarifas estão previstas em lei e ficam sujeitas a um regime contratual de direito privado. Assim, nos dizeres de Alexandre (2017, p. 74), “como receita decorrente de uma exação cobrada em regime de direito público, o produto da arrecadação da taxa é receita derivada; enquanto que a receita oriunda de preço público é originária, decorrendo da exploração do patrimônio do próprio Estado.”

As taxas são cobradas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.” (art. 145, II, CF). Já as tarifas são cobradas apenas pelo uso efetivo de determinado serviço.

Enquanto os tributos têm como fonte exclusiva a lei e se caracterizam pela compulsoriedade, os preços públicos constituem receita originária decorrente da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço numa relação de cunho negocial em que está presente a voluntariedade (não há obrigatoriedade do consumo). A obrigação de prestar, em se tratando de preço público, decorre da vontade do contratante de lançar mão do bem ou serviço oferecido. Por isso, a fixação do preço público independe de lei; não sendo tributo, não está sujeito às limitações do poder de tributar (PAULSEN, 2017, p. 36).

Pelo fato de a taxa ser um tributo, a prestação pecuniária é compulsória, não dependendo da manifestação livre de vontade do sujeito passivo para que haja a obrigação de pagar. Dessa forma, se um particular possui um imóvel fechado e, por conseguinte não utiliza o serviço de coleta domiciliar de lixo, ainda assim terá que arcar com a respectiva taxa, pois o serviço foi posto à disposição, sendo a vontade dele irrelevante diante da compulsoriedade do

tributo. No preço público, por haver uma relação contratual, é indispensável a prévia manifestação de vontade do particular para que surja a obrigação de pagar. Portanto, a prestação pecuniária nesse caso é facultativa. Assim é o entendimento da Suprema Corte brasileira: “preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu” (SÚMULA 545 do STF).

Um exemplo de tarifa é o serviço público de telefonia. Quem tiver interesse em utilizar este serviço em seu domicílio, manifestará sua vontade através da assinatura de um contrato com uma companhia concessionária. Por ser um regime contratual, será possível, neste caso, a rescisão, diferentemente do regime legal das taxas, em que não é possível.

O regime jurídico tributário possui prerrogativas e restrições, tendo, por exemplo, que respeitar o princípio da anterioridade, da noventena e da legalidade, etc. Já as tarifas não se sujeitam, por exemplo, as limitações constitucionais ao poder de tributar.

Outra diferença entre elas é que somente podem figurar no polo ativo da relação jurídico-tributária as pessoas jurídicas de direito público. Já com relação aos preços públicos, é possível que seja uma pessoa jurídica de direito privado, como sempre ocorre nos serviços públicos delegados.

Compreendida a diferença entre os institutos, é imprescindível mencionar como se dá a escolha pelo regime contratual ou tributário em relação aos serviços específicos e divisíveis. Para tanto, merece destaque as palavras do Ministro Carlos Velloso, relator do Recurso Extraordinário 209.365-3/SP:

[...] 1- Serviços públicos propriamente estatais, cuja prestação o Estado atue no exercício de sua soberania, visualizada sob o ponto de vista interno e externo; esses serviços são indelegáveis, porque somente o Estado pode prestá-los. São remunerados, por isso mesmo, mediante taxa. Exemplos: o serviço judiciário, o de emissão de passaportes. [...] 2- Serviços públicos essenciais ao interesse público: são serviços prestados no interesse da comunidade. São remunerados mediante taxa. E porque são essenciais ao interesse público, porque essenciais à comunidade ou à coletividade, a taxa incidirá sobre a utilização efetiva ou potencial do serviço. [...] Como exemplo, podemos mencionar o serviço de distribuição de água, de coleta de lixo, de esgoto, de sepultamento. [...] 3- Serviços públicos não essenciais e que, não utilizados, disso não resulta dano ou prejuízo para a comunidade ou para o interesse público. Esses serviços são, de regra, delegáveis, vale dizer, podem ser concedidos e podem ser remunerados mediante preço público. Exemplo: o serviço postal, os serviços telefônicos, telegráficos, de distribuição de energia, de gás, etc (STF, 2000).

Assim, o legislador não possui ampla e irrestrita discricionariedade para a escolha do regime, não podendo impor preço público nos casos em que é devida taxa.

Serviços relativamente aos quais se pode requerer o desligamento, como os de fornecimento de água e de energia elétrica, têm sido considerados pelo STF e pelo STJ como sujeitos a preço público, ainda que não haja a faculdade de perfurar livremente poços, de modo que, a rigor, o consumo de água tratada acaba se tornando impositivo, na prática. Não configurando tributos, sujeitam-se ao regime jurídico comum, razão pela qual foi editada a Súmula 412 do STJ, tornando inequívoco que “A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil” (PAULSEN, 2017, p. 37).

Se tributo fosse, a prescrição seria regida pelo CTN e não pelo Código Civil.

4.2 Compreendendo a natureza jurídica do pedágio: exigência legal-tributária ou contratual-tarifária?

O pedágio consiste em um valor pago a uma autarquia ou a uma concessionária delegada para ter direito a trafegar por determinada via de transporte, sendo a receita arrecadada utilizada para ressarcir os custos de construção e manutenção da via. Ele tem previsão constitucional. O inciso V do art. 150 da Constituição Federal proíbe os entes federados de “estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público”. Resta claro a intenção do legislador de evitar que os entes políticos pudessem restringir a locomoção de pessoas e bens nos territórios com a cobrança de tributos.

Com a redação do artigo supracitado, fica evidente que o legislador constituinte originário considerou o pedágio como tributo, ao dizer que nesta determinada situação não se poderia instituir tributo, ressalvada a cobrança de pedágio. A natureza jurídica dos pedágios instituídos e cobrados pelo poder público em razão das vias por ele conservadas sempre foi uma questão bastante controversa.

A antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considerou, na época, o selo-pedágio como taxa no RE 181.475/RS. Segue a ementa: “CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PEDÁGIO. LEI N. 7.7712, DE 22-12-1998: I.- Pedágio: natureza jurídica: taxa. C.F., art. 145, II, art.150, V. II.- Legitimidade constitucional do pedágio instituído pela Lei n. 7.712, de 1988.”

Ocorre que o selo-pedágio difere bastante do que se entende por pedágio nos dias atuais. O antigo selo-pedágio, nas palavras de Dihégma (2016),

nada mais era do que um selo mensal cobrado pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), nas rodovias federais, que os condutores compravam e colocavam no vidro dianteiro do automóvel. Com o selo, eles podiam trafegar normalmente pelas vias sem nenhum outro tipo de pagamento pelo tráfego. O mesmo

possuía validade de um mês, tendo, assim, que ser renovado mensalmente para se poder usufruir do serviço. Podemos perceber que o selo-pedágio não parece nada com o Pedágio, pois o mesmo tinha característica de compulsoriedade, ou seja, assemelhava-se as taxas, as pessoas eram obrigadas a possuir o selo mesmo não passando pelas vias Estaduais, diferentemente do pedágio, que só pagamos se formos utilizar o serviço.

Assim, o antigo selo-pedágio possuía peculiaridades inexistentes nos pedágios modernos, de forma que a correta aferição da natureza jurídica não se pode ser feita com base no julgado supracitado. Inclusive mais recentemente o STF reconheceu que o atual pedágio tem natureza jurídica de preço público, no julgamento da ADI 800/RS em 2014:

EMENTA: TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.

O novo entendimento da Suprema Corte se deu porque o antigo selo-pedágio era cobrado compulsoriamente de todos os usuários de rodovias federais, independente da frequência de uso, e os pedágios atuais somente são devidos quando houver uso da rodovia, não havendo, portanto, caráter compulsório e por conseguinte não há natureza tributária, devendo eles serem considerados como preço público. Conforme as palavras do relator e Ministro Teori Zavascki (2014), o selo-pedágio

Tratava-se, portanto, de uma exação compulsória a todos os usuários de rodovias federais, por meio de um pagamento renovável mensalmente (art. 3º do Decreto 97.532/89), independentemente da frequência de uso das rodovias. Era cobrada antecipadamente, como contrapartida a um serviço específico ou divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Há, como se percebe, profundas diferenças entre o “selo-pedágio”, previsto na Lei de 1988, e o pedágio, tal como hoje está disciplinado. Esse último somente é cobrado se, quando e cada vez que houver efetivo uso da rodovia, o que não ocorria com o “selo-pedágio”, que era exigido em valor fixo, independentemente do número de vezes que o contribuinte fazia uso das estradas durante o mês. Essas profundas diferenças entre um e outro indicam, sem dúvida, que a decisão da 2ª Turma do STF no RE 181475 (tratando de “selo-pedágio”) não pode servir de paradigma na definição da natureza jurídica do pedágio.

Diante do todo o exposto, o atual entendimento do STF de considerar o moderno pedágio como tarifa parece bem acertada, visto que a compulsoriedade foi o principal critério para a escolha e que o novo pedágio não se adequava ao antigo entendimento. Dessa forma, o entendimento da Suprema Corte está consolidado da seguinte maneira:

O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo poder público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas, sim, de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. [ADI 800, rel. min. Teori Zavascki, j. 11-6-2014, P, DJE de 1º-7-2014.] (BRASIL, 2018)

Assim, este é o atual entendimento da Suprema Corte, que pode ser encontrado na publicação “A Constituição e o Supremo” no site do próprio STF.

Em relação a natureza jurídica do pedágio conservado por empresas privadas, não há dúvidas, se trata de uma relação contratual, sendo enquadrada, portanto, como tarifa. A consequência disso é que o concessionário não gozará das prerrogativas típicas do regime público (compulsoriedade, privilégios processuais, dentre outros) e nem estará sujeito ao direito tributário no que tange as restrições, como as limitações ao poder de tributar, não precisando obedecer aos princípios da legalidade, anterioridade, noventena, dentre outros.

O pedágio parece ser a melhor forma de custear as vias, visto que só arcaria com a tarifa quem efetivamente utilizasse o serviço. Além disso, a arrecadação obtida através do preço público teria uma destinação certa, efetivando o que tanto se busca nesta pesquisa.

4.3 Demais questões acerca do pedágio

Durante muito tempo pairou o entendimento doutrinário (ainda que minoritário) de que só poderia haver pedágio se existisse uma via alternativa gratuita para não restringir o direito de ir e vir. Nos tribunais a jurisprudência também era bastante controversa acerca da necessidade de existir ou não uma via alternativa à rodovia pedagiada.

Quem defende a necessidade de existência de via alternativa, sustenta seu ponto de vista no artigo 5º, XV da Constituição Federal: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”, argumentando que a cobrança do pedágio constituiria uma restrição indevida ao direito constitucional de ir e vir.

Já os que defendem a desnecessidade de via secundaria,

[...] destacam a expressão “nos termos da lei” prevista nesse dispositivo. Entendem, assim, que a lei pode criar limitações ao exercício desse direito, inclusive mediante a previsão de cobrança de pedágio em rodovia. O pedágio, desse modo, não impediria o exercício do direito de ir e vir. Seria mero condicionamento ao exercício desse direito de locomoção nos casos em que a pessoa deseja se deslocar por uma rodovia mediante a utilização de veículo automotor (SCHWIND, 2006).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já há algum tempo vem entendendo pela possibilidade de haver o pedagiamento mesmo sem via secundária. No REsp 927.810/PR em 2007, julgou-se o seguinte:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RODOVIA. PEDÁGIO. SUSPENSÃO. VIAS ALTERNATIVAS. DESNECESSIDADE. INEXISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO EXPRESSA. LEI Nº 8.987/95, ARTIGOS 7º, III E 9º, PARÁGRAFO 1º. PRECEDENTE. I - Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal visando suspender a cobrança de pedágio na Rodovia BR 227, nos postos indicados, sob a alegação de que tal cobrança em rodovias federais cuja exploração foi concedida à iniciativa privada somente se legitima caso exista via alternativa, possibilitando ao usuário deslocar-se sem o referido pagamento. II - A Lei nº 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, não prevê a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio, nem mesmo no seu artigo 7º, III. Ao contrário, o artigo 9º, parágrafo 1º, da mesma lei, é expresso em dispor que "a tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário". Precedente: REsp nº 417.804/PR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJ de 16.05.05. III - Recurso improvido

Desta forma, o STJ vem rechaçando o argumento de que somente seria possível a cobrança do pedágio se houvesse uma via alternativa.

A questão teve sua repercussão geral reconhecida pelo STF em 2011 e ainda tramita no Recurso Extraordinário nº 645181, atualmente sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

O Supremo Tribunal Federal (STF) deu status de Repercussão Geral para processo que debate a legalidade de cobrança de pedágio em rodovia federal que corta bairros do município de Palhoça, em Santa Catarina. Como não há pista alternativa para trafegar, os habitantes da cidade ingressaram com uma ação popular solicitando que os veículos emplacados em Palhoça fossem liberados de pagar o pedágio.

O pedido foi negado em primeira e segunda instâncias. Para o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), sediado em Porto Alegre, a cobrança de pedágio não está condicionada à existência ou não de via alternativa.

[...]

A matéria será debatida pelos ministros STF por meio do Recurso Extraordinário (RE) 645181. O reconhecimento da existência da Repercussão Geral significa que a decisão tomada pela Corte neste recurso será aplicada a todos os demais processos idênticos espalhados nos tribunais do país (BRASIL, 2011).

No RE está se discutindo, à luz dos artigos 5º, II, XV, LXXIII, e 150, V, da CF, e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a possibilidade da cobrança de pedágio intermunicipal sem a existência de via alternativa.

São dois pontos de vista bem controvertidos, mas desde alguns anos vem prevalecendo o entendimento de que o pedágio é uma tarifa e que ele não seria inconstitucional diante da falta de via alternativa.

Outra questão acerca do pedágio é que, como visto, por ele ser preço público, não se sujeita às limitações constitucionais ao poder de tributar. Entretanto isso não significa que não há limitações.

Quanto ao pedágio, o Tribunal Pleno do STF manifestou-se, em 2014, no sentido de que o pedágio “não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público”, não se sujeitando às limitações constitucionais ao poder de tributar. Resta claro que é irrelevante se há ou não “via alternativa gratuita para o usuário trafegar”. Destacou, o Ministro relator, Teori Zavascki, que mais limitador do tráfego que o pedágio é a não construção ou não conservação de rodovias. Superou, assim, entendimento em sentido contrário que firmara em 1999, no sentido de que configuraria taxa de serviço (PAULSEN, 2017, p. 37).

Apesar de as tarifas não se sujeitarem ao regime tributário elas possuem regime próprio, se sujeitando as regras que regulamentam o respectivo setor. A Constituição prevê a prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias, estabelecendo o regime a que elas se sujeitarão. Dispõe o art. 175 da Magna Carta que:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Fica evidente que apesar de não haver as limitações constitucionais ao poder de tributar, são necessárias outras exigências, como é o caso da licitação e da política tarifária cuja definição é dada por lei.

4.4 Direito à locomoção e ao transporte: a solução pelo pedagiamento tarifário

No capítulo anterior foi feita toda uma análise da adequação dos tributos para fazer frente a despesa com o financiamento das vias públicas. Como visto, existem tributos que foram e que são atualmente associados a despesa com a infraestrutura das vias públicas. O imposto sobre a propriedade de veículo automotor (IPVA) teve origem na chamada Taxa Rodoviária Única (TRU), instituída em 1969 e cobrada anualmente pela União, sendo sua receita dividida com os Estados. Por ser uma taxa, tributo contraprestacional e vinculado, tinha uma destinação específica, que era a manutenção das vias.

A Emenda Constitucional nº 27/85 criou o IPVA, atribuindo aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir este imposto, sendo ratificado em seguida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 155. Ocorre que a instituição da espécie tributária imposto, tributo não vinculado e não contraprestacional, traz como consequência a falta de vinculação da sua receita, significando que o dinheiro arrecadado através do IPVA não tem a obrigatoriedade de ser destinado a infraestrutura viária brasileira, como acontecia com a extinta TRU.

O IPVA, apesar de ser um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, tem a sua arrecadação repartida entre os Municípios que compõem o ente da federação, na proporção de 50% (cinquenta por cento), obedecendo ao disposto no artigo 155 da Constituição Federal. Portanto, depois que o Estado arrecada este imposto, metade do valor é repartido entre os Municípios em que houve os emplacamentos dos veículos, podendo o dinheiro ser utilizado para qualquer finalidade, visto que não é vinculado.

Outro tributo examinado foi o Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e prestação de Serviços (ICMS) sobre combustíveis, pois foi preciso investigar se a tributação dos combustíveis estaria de alguma forma ligada ao financiamento que se procura na presente pesquisa. O ICMS é de competência estadual, mas tem 25% (vinte e cinco por cento) da sua arrecadação repartida com os Municípios, por força constitucional. Ocorre que a receita recebida através dos impostos não pode ser vinculada a nenhuma contraprestação estatal específica.

Assim, o IPVA e o ICMS sobre combustíveis não podem ser considerados fontes de financiamento para o fim que se busca nesta pesquisa justamente por conta da característica dos impostos: a não vinculação.

Existe também a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre operações realizadas com Combustíveis e Lubrificantes, que é um tributo criado e instituído pela União e previsto no artigo 177 da Constituição Federal. A Cide-Combustíveis é regida pela Lei nº 10.336/2001 e possui diversas destinações, como por exemplo a manutenção e o aperfeiçoamento das rodovias e o financiamento de projetos de geração de energia alternativa. Após ser recolhida, 29% (vinte e nove por cento) do arrecadado é distribuído para os Estados e Municípios, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) para os Estados e 25% (vinte e cinco por cento) para os Municípios.

É evidente que são valores bem reduzidos, principalmente para os Municípios, e ainda os recursos obtidos através dela precisam ser divididos com três objetivos, dessa forma um percentual muito pequeno vai para a infraestrutura de transportes, que não necessariamente

está ligado as condições das vias públicas. Assim, apesar de estar vinculada à infraestrutura de transporte, a receita arrecadada através da Cide-Combustíveis não parece ser suficiente, não sendo o tributo ideal para fazer frente aos gastos necessários com o financiamento das vias públicas.

Outros dois tributos que incidem em operações realizadas com combustíveis são a Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. Acontece que essas duas contribuições sociais estão atreladas ao financiamento da seguridade social.

A taxa também foi examinada, mas acontece que ela não poderia ser usada para financiar os gastos com as vias, visto que sua contrapartida é um serviço prestado ou posto à disposição.

Por fim, também existe a contribuição de melhoria, que pode ser criada para ressarcir o ente do custo decorrente de obras públicas, quando houver uma valorização imobiliária, evitando, assim, o enriquecimento do particular. O problema é que ela só pode ser exigida após a realização da obra pública, não servindo, portanto, como fonte de financiamento.

Alguns serviços públicos podem ser financiados através de tarifas, as quais não fazem parte das modalidades de tributos. O financiamento das vias públicas e das demais estruturas de transporte poderia ser realizado de forma mais adequada por meio do pedagiamento, que vincularia uma tarifa à despesa necessária, já que as atuais fontes de financiamento não são suficientes ou são inadequadas. Com o pedágio, só arcaria com a tarifa quem efetivamente utilizasse determinada via. Além disso, o dinheiro arrecadado teria uma destinação certa, servindo para financiar os gastos com as vias públicas.

Deste modo, conclui-se que os tributos atualmente existentes não são suficientes e adequados para financiar os gastos com as rodovias e os transportes terrestres, e por isso se propõe a adoção do pedagiamento. Compreende-se, contudo, que a adoção da presente proposta exige articulações contratuais regidas pelo direito administrativo, tais como licitações e demais mecanismos exigidos constitucionalmente e regidos legalmente, todavia isso fugiria ao escopo do presente trabalho. Dessa forma, caso a proposta seja adotada, serão trabalhadas as tramitações legais necessárias, visto que a viabilização dessa proposta requer estudos na área de direito financeiro, tributário e administrativo, dada a interdisciplinaridade do atual tema.

5. CONCLUSÃO

Antes de finalizar a presente pesquisa, é preciso fazer algumas considerações finais, a fim de se chegar a uma conclusão sobre a problemática levantada, qual seja, a falta de um financiamento adequado e suficiente para fazer frente aos gastos necessários com as vias públicas.

O estudo buscou, como objetivo geral, investigar a possibilidade de financiar as vias por meio do pedágio. Para tanto, foi feita uma análise de quais são os tributos atualmente existentes voltados para o financiamento das vias. Ao longo do trabalho, percebe-se que os atuais tributos não são suficientes e tampouco adequados: o IPVA e o ICMS sobre combustíveis se tratam de impostos e por conta disso não pode haver vinculação da receita arrecadada através deles; já os recursos obtidos através da Cide-Combustíveis são bastante reduzidos e ainda precisam ser divididos com alguns objetivos (sendo a infraestrutura de transporte um deles) e repartidos com os Estados e Municípios, e além disso, o valor que vai para essa infraestrutura de transportes não está necessariamente atrelado às condições de rodagem das vias públicas.

Durante a pesquisa é feita uma análise das condições da infraestrutura viária brasileira juntamente com os acidentes rodoviários e a segurança pública nas vias públicas. Restou demonstrado que as péssimas condições em que se encontram as vias acabam por contribuir para esses problemas. Diante do presente cenário, buscando uma fonte satisfatória de financiamento, se propõe a adoção do pedágio.

O pedágio tem respaldo no artigo 150, inciso V da Constituição Federal e, de acordo com o vigente entendimento da Suprema Corte, possui natureza jurídica de preço público. Com a implementação de tal instituto, somente arcaria com a tarifa quem efetivamente utilizasse determinada via, não onerando quem não utiliza. Além disso, o dinheiro arrecadado através da tarifa seria utilizado para a manutenção, aperfeiçoamento e construção da via, alcançando o que se almeja na presente pesquisa: uma fonte de financiamento adequada para fazer frente a esses gastos.

Por fim, não se pode deixar de mencionar a importância do presente trabalho. Durante a pesquisa se demonstrou que o transporte rodoviário é o principal meio de deslocamento de pessoas e cargas do Brasil, e, apesar disso, grande parte das vias sofrem com má manutenção. Tal motivo já seria suficiente para que houvesse um financiamento satisfatório, mas, além disso, as consequências da precariedade da infraestrutura são diversas, pois acarreta acidentes, atrasos e prejuízos, gerando custos diretamente na economia. Ademais, como

demonstrado, a má manutenção apesar de não ser causa da insegurança pública, acaba por aumentar a exposição à criminalidade nas estradas, justamente por facilitar a abordagem de criminosos em determinados trechos, ao obrigar os motoristas a reduzirem a velocidade por conta do asfalto de baixa qualidade, buracos e falta de sinalização. Importante mencionar, ainda, que os direitos à locomoção e ao transporte se tratam de direitos assegurados constitucionalmente, entretanto, o asseguramento de tais garantias gera custos, sendo preciso verbas suficientes para fazer frente as despesas necessárias.

Dessa forma, não restam dúvidas da importância de existir um financiamento adequado para as vias públicas. Assim, por todas as razões expostas durante a pesquisa, se propõe a adoção do pedagiamento como forma de obter os recursos necessários.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CNT DE NOTÍCIAS. **Acidentes rodoviários mostram atraso de 35 anos.** Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/imprensa/noticia/acidentes-rodoviaros-mostram-atraso-35-anos>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

AGÊNCIA SENADO. (Brasil). **Transporte passa a ser direito social na Constituição.** 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário.** 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. 864 p.

ALMEIDA, Cícero. **Nomenclatura das rodovias federais.** 2009. Disponível em: <<https://189.9.128.64/rodovias/rodovias-federais/nomeclatura-das-rodovias-federais/nomeclatura-das-rodovias-federais-1>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. _____. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARAÚJO, Gabriel. **Violência marca assaltos a ônibus interestaduais:** Segundo levantamento da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), foram registrados 43 casos de assaltos a ônibus interestaduais em todo o ano de 2017 em Goiás. 2018. Disponível em: <<http://ohoje.com/noticia/cidades/n/145665/t/violencia-marca-assaltos-a-onibus-interestaduais%C2%AD>>. Acesso em: 22 out. 2018.

AVEP BRASIL. **Os perigos de ir e vir nas estradas brasileiras.** 2017. Disponível em: <<http://avepbrasil.com.br/blog/os-perigos-de-ir-e-vir-nas-estradas-brasileiras/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

BANHOLZER, Marília. **Motoristas que trafegam na BR-232 viram alvo de assaltos em Pernambuco.** 2016. Disponível em: <<https://noticias.ne10.uol.com.br/jc-transito/noticia/2016/04/25/motoristas-que-trafegam-na-br-232-viram-alvo-de-assaltos-em-pernambuco-611120.php>>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRANDÃO, Cláudio. Introdução ao estudo dos direitos humanos: Os contornos introdutórios da definição dos direitos humanos. In: BRANDÃO, Cláudio et al. (Org.). **Direitos Humanos e Fundamentais em Perspectiva.** São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014. cap. 1, p. 3-14.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Terminologias rodoviárias usualmente utilizadas.** 1.1. ed. [S.l.: s.n.], 2007. 14 p. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/download/rodovias/rodovias-federais/terminologias-rodoviaras/terminologias-rodoviaras-versao-11.1.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

_____. Ministério dos Transportes. **Síntese - Setor Rodoviário**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/component/content/article.html?id=5341>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. **Infraestrutura Rodoviária**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/rodovias-brasileiras.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 999**, de 21 de outubro de 1969. Institui Taxa Rodoviária Única, incidente sobre o registro e licenciamento de veículos e dá outras providências. Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0999.htm>. Acesso em: 12 ago. 2018.

_____. **Lei nº 5.917**, de 10 de setembro de 1973. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. Brasília, DF, 10 set. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/15917.htm>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Lei nº 10.168**, de 29 de dezembro de 2000. Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. Brasília, DF, 29 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L10168.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **Lei nº 10.336**, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Brasília, 19 dez. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10336.htm>. Acesso em: 12 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. **Cobrança de pedágio em BR que corta município é tema de Repercussão Geral**. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=196870>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social. In: **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília v. 2, n. 1, p. 196-216, jan.-jun. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Acidentes rodoviários e infraestrutura**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Estudo/acidentes-rodoviaros-infraestrutura>>. Acesso em: 04 de jun. 2018.

DIHÉGMA, Bianca. **A natureza jurídica do pedágio e seus elementos distintivos das taxas enquanto espécies tributárias**. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/46110/a-natureza-juridica-do-pedagio-e-seus-elementos-distintivos-das-taxas-enquanto-especies-tributarias>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

EISNOR, Di-Ann. **Waze: nossa missão é acabar com o trânsito**. 2017. Disponível em: <<https://www.thinkwithgoogle.com/intl/pt-br/advertising-channels/aplicativos/waze-nossa-missao-e-acabar-com-o-transito/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

FANINI, Valter. **Mobilidade Urbana**. Série de Cadernos Técnicos. Publicações temáticas da Agenda Parlamentar do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Paraná – CREA-PR. 2011. Disponível em: <<http://177.92.30.55/ws/wp-content/uploads/2016/12/mobilidade-urbana.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2018.

FNCCL. Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes. **Tributação**. 2018. Disponível em: <<http://www.fecombustiveis.org.br/revendedor/tributacao/>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

GARCIA, Natália. **O trânsito parou. E agora?: A velocidade média nos horários de pico é de 13 km/h. E o transporte coletivo no Brasil, pelo que oferece, não vale nem os centavos que sobram na carteira. A solução? Pôr a cabeça para funcionar. E, de quebra, virar as cidades do avesso**. 2016. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/comportamento/o-transito-parou-e-agora/>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MEGALE, Antônio. **Anfavea divulga os resultados da indústria automobilística em maio**. 2018. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/docs/06.06.18_PressRelease_Resultados_Maio.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2018.

MONTENEGRO, Raul. **Armadilha nas estradas**. 2013. Disponível em: <https://istoe.com.br/339501_ARMADILHA+NAS+ESTRADAS/>. Acesso em: 22 out. 2018.

MOOVIT. **Relatório global sobre o uso do transporte público nas grandes cidades em 2016: Brasil**. 2016. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/658d28_6fa050559c93487592d395d157df4d51.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

_____. **Relatório global sobre o uso do transporte público nas grandes cidades**. 2016. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/658d28_564ff4f46c5e4a78b618532cc4d6e231.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014. 946 p.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 1038 p.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 560 p.

PITTA, Marco Aurélio. Reflexos da greve dos caminhoneiros no sistema tributário brasileiro. **Estadão**, [S.l.], 02 jun. 2018. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/reflexos-da-greve-dos-caminhoneiros-no-sistema-tributario-brasileiro/>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. 356 p.

REIS, Thiago; VELASCO, Murillo. **BR-070 em Goiás é líder em assaltos a ônibus interestaduais no país**. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/goias/noticia/2016/02/br-070-em-goias-e-lider-em-assaltos-onibus-interaduais-no-pais.html>>. Acesso em: 21 out. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito fundamental ao transporte traz novos desafios a velhos problemas**. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-25/direitos-fundamentais-direito-fundamental-transporte-traz-novos-desafios-velhos-problemas>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **O entendimento do STJ acerca das vias alternativas e a problemática subjacente**. 2006. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI26666,21048-O+entendimento+do+STJ+acerca+das+vias+alternativas+e+a+problemativa>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

SCOCUGLIA, Livia. **Afinal, como são tributados os combustíveis?**: Tributaristas explicam que os quatro tributos incidentes correspondem a metade do valor ao consumidor final. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/combustivel-legal/afinal-como-tributados-combustiveis-25052018>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

STF. MANDADO DE SEGURANÇA : MS 22164 SP. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 30/10/1995. **JusBrasil**, 1995. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/745049/mandado-de-seguranca-ms-22164-sp?ref=serp>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Recurso Extraordinário : RE 114.069-1/SP. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 30.09.1994. **STF**, 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000000953&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

_____. Recurso Extraordinário : RE 181.475-6/RS. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 25/06/1999. **STF**, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=226079>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADI 800 RS**. Relator: Ministro Teori Zavascki. DJ: 11/06/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6274991>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. Recurso Extraordinário: RE 209.365-3/SP. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ: 07/12/2000. **STF**, 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=242239>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

STJ. Recurso Especial: REsp 927.810/PR 2007/0030326-4. Relator: Ministro Francisco Falcão. DJ: 17/05/2007. **STJ**, 2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17795/recurso-especial-resp-927810-pr-2007-0030326-4/inteiro-teor-100027109>>. Acesso em: 05 nov. 2018.