

PROJETO DE LEI Nº /2005
(Do Sr. JOÃO CALDAS)

Dispõe sobre a existência de via alternativa e gratuita aos usuários como condição para a cobrança de pedágio e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. A cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público ou seus concessionários fica condicionada à existência de via alternativa e gratuita para os usuários.

Art. 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adequações necessárias de sua legislação e de seus contratos de concessão às prescrições desta Lei.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

JUSTIFICATIVA

As rodovias brasileiras, que constituem espécies¹ do gênero via terrestre, são quanto a sua destinação bens públicos de uso comum do povo (Lei nº 10.406/2002, Código Civil, art. 99), o que significa que podem e devem ser utilizadas por toda a coletividade, sem distinção ou limitação de qualquer natureza.

Não obstante o preceito e o regime jurídico acima mencionados, atualmente as rodovias são delegadas à iniciativa privada mediante contratos de concessão de serviço público precedido da execução de obra pública, tudo com esteio nas normas da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Ora, sendo então a exploração das rodovias um serviço público, o pedágio, tarifa que exprime a remuneração obtida pelos concessionários, deve obedecer aos princípios de justiça, igualdade e proporcionalidade, afinal não se pode obstar ou cercear o direito de ir e vir (Constituição Federal, art. 5º, XV e LXVIII) das pessoas que precisam do Sistema Nacional de Viação para satisfazer suas necessidades individuais ou profissionais, como bem pontua o Ministério Público

¹ As rodovias, as estradas, as avenidas, os logradouros, os caminhos e as passagens enquadram-se no gênero via terrestre, a teor do disposto no artigo 2º da Lei nº 9.053/1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

em parecer colacionado no acórdão do Recurso Especial nº 417.804/PR, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

A liberdade de locomoção é uma das mais importantes manifestações da liberdade pessoal, a tal ponto que, muitas vezes, é identificada com esta. Nesta perspectiva, o constituinte de 1988 elencou-a entre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XV) Da mesma forma, o referido direito foi assegurado pelo Pacto de São José da Costa Rica, convenção aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Presidente da República através do Decreto 678 de 02.11.92.

O direito de locomoção, por conseguinte, constitui-se em verdadeiro direito público subjetivo, traduzindo-se na liberdade de ir, vir, ficar, parar e estacionar nas vias públicas. José Afonso da Silva é incisivo, afirmando que se trata de direito exercitável contra a Administração Pública, de modo que esta deve se abster de realizar atos tendentes a embaraçá-lo de forma injustificada. Diz o renomado constitucionalista:

"Direito à circulação é manifestação característica da liberdade de locomoção: direito de ir, vir, ficar, parar, estacionar. O direito de circular (ou liberdade de circulação) consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada ao uso público. Em tal caso, a utilização da via 'não constituirá mera possibilidade, mas um dever legal exercitável "erga omnes". Em consequência a Administração não poderá impedir nem geral, nem singularmente o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via, já que, de outro modo, se produziria uma transformação da afetação por meio de uma simples atividade de polícia'." (sem grifos no original).

(STJ, REsp nº 417.804/PR, 1ª T., Rel. Ministro Garcia Vieira, julgado em 12.11.2002, publicado o acórdão em 10.03.2003)

Outrossim, sendo serviço público, a exploração das rodovias brasileiras deve também propiciar aos usuários a liberdade de fazer uso ou não da rodovia, serviço público, pois se assim não for, a compulsoriedade do pedágio transmuda-se em verdadeiro tributo, conforme leciona José Afonso da Silva, *verbis*:

O pedágio não era considerado tributo, mas uma forma de preço público. Agora, ao fazer a ressalva dele em relação aos tributos, fica ainda maior a dúvida quanto à sua natureza. Enfim, ele está definitivamente no limiar do conceito de tributo, tudo dependendo de se dar ou não razoável opção aos usuários quanto a outra via não sujeita ao pedágio; mas à medida que se expande a todas as rodovias, sua caracterização tributária se acentua.

(José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 22ª edição, 2003, p. 693)

Nesse contexto, com o propósito de assegurar o direito de ir e vir e a liberdade de escolha dos usuários, nos termos² do artigo 9º, parágrafo 1º, da própria Lei nº 8.987/1995 o presente projeto de lei condiciona a cobrança de pedágio nas rodovias brasileiras à existência de via alternativa e gratuita, o que denota afirmar, em outras palavras, que doravante o Poder Público ou seus concessionários somente poderão exigir o pagamento do pedágio se propiciarem para aos usuários rodovia ou estrada alternativa e gratuita, permitindo assim a livre locomoção das pessoas independentemente de sua capacidade econômica.

Por fim, mister destacar que, convertido em lei, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias previsto como *vacatio legis* no artigo 3º do projeto de lei tem como escopo possibilitar aos entes políticos (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) um tempo razoável para que, assim, tenham como promover a revisão e as adequações necessárias de sua legislação e, sobretudo, de seus contratos de concessão às prescrições ora sugeridas em favor dos usuários de serviços públicos.

Sala das Sessões, 3 de maio de 2005.

Deputado JOÃO CALDAS
PL/AL

² A Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, prescreve no seu artigo 9º, parágrafo 1º, que somente nos casos expressamente previstos em lei a cobrança da tarifa poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.