



Alteração na cobrança de pedágio para caminhoneiros foi decisão acertada

Nas últimas semanas, observamos que parcela dos caminhoneiros pegou “carona” na onda de manifestações e protestos que vêm ocorrendo no país, com o fechamento das principais rodovias paulistas, trazendo duas pautas bem definidas: a primeira delas é com relação ao modelo de concessões adotado no estado de São Paulo, que, na visão dos manifestantes, traria altos valores na tarifa de pedágio — em comparação, por exemplo, com o modelo federal — e que, portanto, teria que ser alterado. Tendo em vista não ser esse o objeto destas breves linhas — até porque já nos detivemos anteriormente a respeito[1] —, passamos a analisar a segunda questão, relacionada à cobrança pelo eixo suspenso dos veículos.

O governo de São Paulo determinou em 24 de junho de 2013 — como uma das medidas[2] a fim de recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, por conta da suspensão do reajuste das tarifas de pedágio — a cobrança pelo número de eixos dos veículos, independentemente de estarem ou não em contato com o solo. Uma parte da classe dos caminhoneiros insurgiu-se contra a decisão, sob a alegação de que isso representa maiores custos para a sua atividade — dado que, embora se discuta se haveria ou não previsão nos editais e/ou respectivos contratos da cobrança por eixo suspenso, em razão das Resoluções 11/1998 e 01/2002, ambas da Secretaria dos Transportes, a cobrança somente era realizada por eixo que estivesse em efetivo contato com o solo no momento da passagem pela cabine de cobrança de pedágio.

A dúvida a ser respondida é: por que se estabelece a cobrança pelo número de eixos do caminhão, e não pelo peso do veículo juntamente com a carga transportada ou pelo critério de estar ou não em contato com o solo?

Nos Estados Unidos, em Ohio, já foi proposta uma *axle-mile tax*, ou “imposto sobre o eixo por milha”, bem como adicionais ao imposto sobre combustível e a construção de fundos específicos com esses recursos vinculados para a infraestrutura rodoviária[3]. Outras cobranças sobre o veículo, como pelo peso por eixo, também foram implementadas nessa espécie tributária[4] — cobrança que é classicamente [5] considerada equânime nas políticas tributárias. Na Pensilvânia, havia igualmente uma *axle tax* que supostamente feriria a isonomia para caminhoneiros não residentes, chegando, inclusive, tal caso à Suprema Corte[6]. Na Áustria, ao revés, a *Bundesstraßen- Mautgesetz 2002* (BStMG 2002), a Lei das Rodovias Federais Pedagiadas, determina no § 9, Abs. 2 da BStMG 2002, a cobrança de pedágio pelo número de eixos dos veículos, prescindindo do seu peso ou volume de carga transportado. Ambos os exemplos extraídos desses países demonstram que há viabilidade jurídica tanto na cobrança pelo peso como pelo número de eixos dos veículos.

Para a cobrança pelo peso, seria necessário que houvesse uma pesagem de todo caminhão que cruzasse uma cabine de pedágio ou então um sistema constante de pesagem do veículo durante todo o trajeto que ele fizer numa rodovia, o que serviria para burocratizar o procedimento de cobrança da tarifa do pedágio, além de outras questões técnicas que impediriam, por exemplo, a plena expansão do *free flow*[7] ou a aplicação do *congestion pricing*[8] no Brasil. Portanto, essa, a princípio, não nos parece ser a melhor



opção, seja pela inviabilidade técnica ou pelos elevados custos que agregariam à construção ou manutenção das rodovias.

Concernente à hipótese de o eixo estar ou não em contato ao solo no momento que se encontrar na cabine do pedágio, esse critério estaria sujeito a limitações técnicas menos significativas — embora elas existam, ainda mais cotejadas com a sistemática do *free flow*. Bastaria que o funcionário da concessionária contasse o número de eixos que estivessem em contato com o solo ou que se instalasse, no pequeno trecho que compõe a faixa de rolamento na cabine de pedágio, sensor eletrônico capaz de indicar que eixos estão em contato com o asfalto. Porém, a problemática está com respeito à *segurança* da operação rodoviária, tanto para o próprio caminhoneiro como para os demais usuários.

Hoje em dia é consabido que, com a evolução tecnológica, é possível suspender o eixo independentemente do volume de carga do veículo, por meio de um dispositivo instalado nas cabines dos caminhões. Esse dispositivo, que funciona através de um sistema de ar-comprimado automatizado, permite que se suspenda o eixo de um caminhão a qualquer momento, ainda que em movimento ou carregado, sem maiores dificuldades, bastando para isso que o seu condutor, de dentro da cabine, acione-o pressionando um botão ou pressionando uma alavanca.

Dispositivos como esses estão disponíveis em vários países do mundo; contudo, em boa parte deles, há legislação específica que limita suas funcionalidades, impedindo, por exemplo, que sejam acionados de dentro da cabine^[9] ou então que possuam sensores que façam os eixos abaixarem quando o veículo estiver carregado ou outras formas de que impeçam sua utilização de forma inadequada^[10].

É evidente que não se pode presumir má fé nesses casos: mas as chances de um veículo parar no acostamento, a poucos metros de uma praça de pedágio — ou até mesmo em movimento — e suspender os eixos do caminhão de forma automatizada, sem que esteja relacionado com o volume de carga, pode ser um fator deflagrador de acidentes e de aumento de danos no pavimento.

Um veículo que esteja muito pesado e com poucos eixos em contato com o solo vai acabar exercendo maior pressão sobre o pavimento — é a “regra do faquir”: quando maior o número de pregos, menor a pressão; quanto menor a quantidade, maior a pressão. Um veículo que esteja com os eixos suspensos e muito carregado de carga também terá maiores dificuldades para frear — quanto menor a superfície em contato, menor o atrito e maior a dificuldade na frenagem, além da existência de impactos na estabilidade, redução do raio de giro do caminhão e aumento do risco de tombamento em qualquer manobra lateral. Não é preciso ter muitos conhecimentos de física para se inferir essas consequências.

Além da questão do aumento dos riscos de acidentes, diretamente ligada à segurança dos próprios usuários, a maior pressão exercida na pista de rolamento pelos eixos que não estão suspensos, quando o caminhão estiver carregado, representa maiores impactos e danos à pista, o que, por decorrência lógica, representa elevados custos de reparação e manutenção do pavimento, algo que impacta no cálculo do valor das tarifas. O prejuízo acaba sendo suportado por todos.

Por conseguinte, não é por menos que o Decreto-Lei 791/1969 estabeleceu, a fim de evitar esses problemas comentados, a cobrança pela *categoria* do veículo. Esse é o teor do artigo 4º: “As tarifas de pedágio serão fixadas, distintamente, para as diversas categorias de veículos e espécies de semoventes”.



Significa dizer que não importa quantos eixos estão ou não em contato com o solo, ou então qual o peso do caminhão no momento do pagamento da tarifa, mas sim a sua *categoria*, ou seja, número de eixos de fábrica. Por mais que pareça contraditório em uma interpretação mais apressada, é o critério mais isonômico, o qual leva em consideração uma média entre o quanto um caminhão trafega carregado ou vazio, fazendo com que o transportador de carga não tenha uma onerosidade muito grande na sua atividade. Inclusive, cumpre anotar que esse cálculo entre o período que um caminhão trafega carregado e o tempo que ele circula descarregado foi elaborado e considerado, no momento da fixação das tarifas básicas de pedágio, pelo extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), hoje substituído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Isso porque, em um estudo internacional^[11] contratado pelo antigo DNER para a implantação do Programa de Concessão de Rodovias Federais (PROCROFE), que serviu como base também para a elaboração dos projetos do Programa de Concessão do Estado de São Paulo, ao analisar o impacto que diferentes tipos de veículos representariam para o pavimento, ficou constatado que cerca de 30% dos caminhões realmente trafegam vazios. Disso cabe a conclusão de que a não cobrança por eixos suspensos representa, em última análise, um duplo benefício aos caminhoneiros, pois o percentual de distância que esses veículos trafegam vazios foi considerado na fixação da tarifa de pedágio inicial — o que resultou em uma diminuição dos valores a serem cobrados.

Até por isso que o modelo de cobrança do pedágio do PROCROFE está em consonância com esse raciocínio, realizando a cobrança de pedágio em função da categoria do veículo, calculada a partir da quantidade de eixos que o veículo possui de fábrica, pouco importando se estão ou não suspensos no momento que passam pela cabine de pedágio.

Algo diferente desse modelo de cálculo de tarifas permitiria ainda que o próprio usuário definisse a que categoria pertence seu veículo, cabe dizer, se o sistema de cobrança se basear na quantidade de eixos que estiver em contato com o solo, basta a elevação do eixo para que o veículo automaticamente mude de categoria. Ultrapassada a cabine de pedágio, abaixa-se o eixo e o veículo retorna para sua categoria original de fábrica. É evidente que a categoria de um veículo é um conceito fixo que não pode ser alterado ao bel-prazer do usuário: analogamente, seria como se fosse possível escolher a categoria de contribuinte para se recolher o Imposto de Renda.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu sobre três casos pertinentes ao tema^[12], todos no Rio Grande do Sul, no sentido de que o eixo suspenso deve ser cobrado nas rodovias federais pelo critério da *categoria do veículo*. Com isso, praticamente ficou sedimentada a discussão na esfera federal. No entanto, no âmbito das concessões estaduais, as competências específicas ainda permitem a cobrança do pedágio de outras formas que não a adotada pelo Decreto-Lei 791/1969.

Apesar de os caminhoneiros argumentarem que isso aumentaria os custos do frete e, por consequência, tal valor será repassado aos consumidores finais, é importante lembrar que o estado de São Paulo não permitia a cobrança pelo eixo suspenso por mera liberalidade. Com a decisão atual do Governo do estado em suspender o reajuste da tarifa (que impactaria em todos os usuários) e impor a cobrança pelo eixo suspenso aos caminhoneiros, aproxima o pedágio do princípio do benefício à proporção que cada usuário pagará pelo que efetivamente utilizar na rodovia. Parece-nos, portanto, uma decisão mais justa e acertada para o atual momento em que o país atravessa. Assim, esperamos que, no âmbito estadual, a



solução encontrada pelo STJ para as rodovias federais também seja aplicada em São Paulo, principalmente para que não represente um retrocesso operacional no setor de concessões rodoviárias, ainda mais em período em que se anunciam projetos de investimento e expansão do setor em prol da melhoria da qualidade do serviço público.

[1] Cf. CARVALHO, André Castro; IZAIAS, Rafael Silva. El proceso *path-dependent* en la regulación de los servicios públicos de infraestructura. In: ARIÑO ORTIZ, G., BULLARD, A. et al. (Ed.) *Regulación económica de los servicios públicos. Dos décadas de regulación de servicios públicos en Iberoamérica: balance y perspectivas*. Lima: ARA Editores, ESAN, ASIER, 2010, p. 853-877. Disponível em: <http://viex-americas.com/apresentacoes/path_dependence.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2013.

[2] Também foi reduzido o percentual do ônus variável que é pago pelas concessionárias à ARTESP, que caiu de 3% para 1,5%, além da utilização de “créditos” decorrentes do atraso de obras e desoneração do pagamento do ônus fixo que é pago pelas concessionárias, em razão do modelo de concessão adotado pelo Estado, diretamente ao Governo do Estado.

[3] Cf. GLANDER, C. Emory. The new Ohio Highway Use Tax. *Ohio State Law Journal*. v. 14. 1953, p. 425.

[4] Cf. WINSTON, Clifford M. How efficient is current infrastructure spending and pricing? *Conference series – Federal Reserve Bank of Boston*. v.34. June 1990, p. 186-187.

[5] Essa é a opinião, por exemplo, de Adam Smith: “[...] uma taxa sobre os transportes segundo o seu peso, embora seja uma taxa bastante equitativa quando aplicada com o único propósito de reparação das estradas, é bastante injusta quando aplicada com qualquer outro propósito, ou pura e simplesmente para responder às exigências normais do Estado”. (*Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. v. II. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 341, grifos nossos).

[6] Cf. KESTIN, Nina R. The Axle Tax: does it discriminate against out-of-state truckers? *Preview U.S. Supreme Court Case*. v. 16. 1986-1987, p. 447.

[7] Cf., sobre o tema, CARVALHO, André Castro. *Free flow* precisa de garantias jurídicas no Brasil. *Consultor Jurídico*. 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-17/andre-carvalho-free-flow-garantias-juridicas-brasil>>. Acesso em: 4 jul. 2013.

[8] Cf. abordagem perfunctória do tema no trabalho conjunto Aspectos do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para obras de infraestrutura urbana. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*. ano 1. v. 2. jul./dez. 2012, p. 121-145.

[9] Na Argentina, é o Decreto Nacional nº 779/1995 (*Decreto Reglamentario de la Ley de Tránsito y Seguridad Vial*) que regulamenta a Lei de Tránsito nº 24.449, concernente ao item 1.4.

[10] A título de exemplificação, podemos citar a Diretiva 97/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 1997, o trabalho do Instituto Mexicano de Transporte (NAVARRETE, J. A., et al. *Investigación del efecto vial de los ejes virables en vehículos articulados: revisión de la literatura*.



Publicação técnica n. 263. Ciudad de México: Instituto Mexicano del Transporte, 2004) e do Departamento de Transporte do Estado de Washington, nos Estados Unidos (KOEHNE, Jodi L.; MAHONEY, Joe P. *An evaluation of the lift axle regulation*. WA-RD 342.1 Final Report. Washington: Washington State Transportation Commission, 1994).

[11] Cf. BODELY, Gordon Philip. *A fixação de tarifas de pedágio para rodovias federais*. Brasília: DNER, 1998.

[12] STJ, 1ª T., Resp n. 1.103.168/RS, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO; STJ, 1ª T., Resp n. 1.077.298/RS, Rel. Min. DENISE ARRUDA; Resp n. 1.062.621/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA.

Date Created

08/07/2013