



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5007194-65.2023.4.02.0000/RJ**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL ALCIDES MARTINS

**AGRAVANTE:** MUNICÍPIO DE MANGARATIBA

**AGRAVADO:** AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

**AGRAVADO:** CONCESSIONARIA DO SISTEMA RODOVIARIO RIO - SAO PAULO S.A.

**VOTO-VISTA**

*I - A mera passagem ou travessia não se confunde com o uso normal da via sob contrato administrativo de concessão.*

*II - O sistema de cobrança livre fluxo ("free flow") autorizado e instalado pelas agravadas no Km 477 da BR 101, rodovia Rio-Santos, se encontra à aproximadamente 8 quilômetros do limite intermunicipal que divide Mangaratiba e Angra dos Reis, ou seja, está localizado dentro do município de Mangaratiba, e não fora dele ou em seu limite.*

*III - A instalação dividiu o município de Mangaratiba em dois grupos: um com aqueles que podem acessar o centro, e portanto todos os serviços públicos, sem precisar passar pelo pedágio (ainda que utilizem um trecho da rodovia em concessão) e aqueles munícipes que necessitam passar pela praça de cobrança das agravadas para acessar o centro da cidade.*

*IV - Portanto, no caso em tela, se discute a cobrança de pedágio para os munícipes em deslocamentos cotidianos intramunicipais sem que haja qualquer via alternativa, criando obstáculo anti-isonômico.*

*V - Mesmo em se tratando de pedágios intermunicipais, este julgador já se pronunciou perante à esta Egrégia Quinta Turma Especializada que a forma federativa adotada pelo Estado Brasileiro pressupõe a convivência harmônica entre os seus entes, de modo a não macular suas respectivas autonomias (caput do artigo 18 da Carta de 1988). É dentro desse prisma que deve ser entendida a disposição do inciso V do artigo 150 do texto constitucional, a qual, conquanto preceitue inexistir, em princípio, violação à liberdade de trânsito das pessoas dentro do território nacional diante da exigibilidade do mencionado preço público; não autoriza igualmente a cobrança dessa tarifa dos moradores de municípios limítrofes (votos vencidos proferidos nos Agravos nº 5009322-58.2023.4.02.0000 e 5004462-14.2023.4.02.0000).*

*VI - As premissas de que a fonte de renda do empreendimento depende da cobrança de tarifa e o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo não são suficientes para sustentar a conclusão de que a isenção de cobrança de uma população que usa a rodovia apenas de passagem dentro do seu próprio município de residência, acarretaria no risco de inviabilidade econômica do concessionário. Tal conclusão extrapola qualquer dado do caso concreto apresentado nos autos.*

*VII - A função econômico-social do contrato deve observada também nos contratos administrativos.*

*VIII - A existência de eventual desconto de usuário frequente (DUF) não significa ausência de cobrança, ou seja, o munícipe continua a sofrer uma penalização desproporcional para o acesso a serviços básicos. Além disso, o desconto não é relevante considerando a renda média da maioria da população. Em alguns casos apenas uma viagem de ida e volta ao centro custa cerca de 1% do salário mínimo vigente.*

*IX - Adicionalmente, observa-se que contratualmente a concessionária é compensada pelo poder contratante por qualquer desconto ofertado aos usuários segundo o item 19.5 do Contrato de Concessão, Edital nº 03-2021. Portanto, nenhum tipo de desconto ou isenção gera inviabilidade de empreendimento.*

*X - Não há que falar em eventual interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência da administração pública. É dever das agravadas antever esse tipo de impacto social, e, na ausência dessa previsão, incumbe ao poder judiciário reequilibrar a situação gerada em desfavor dos munícipes.*

*XI - Não existe no Brasil hierarquia da União sobre o Município, não existe hierarquia normativa de um contrato sobre a lei ou sobre a Constituição da República. Assim, na situação fática, a inviabilidade econômica hipotética do empreendimento privado de concessão não deve prevalecer sobre o bem tutelado, que é o direito de ir e vir, o direito à saúde, além da autonomia do município.*



*XII - Voto vista divergente no sentido de dar provimento ao agravo para deferir a tutela de urgência requerida nos autos de origem, suspendendo a cobrança do pedágio dentro do Município de Mangaratiba quanto aos veículos de seus residentes.*

Conforme relatado, trata-se de agravo interposto pelo MUNICÍPIO DE MANGARATIBA - RJ, em face de decisão interlocutória (Evento 53, autos originários) que indeferiu a tutela de urgência para que as agravadas AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTES – ANTT e CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A. - CCR RioSP se abstevessem de realizar cobrança de pedágio pelo sistema fluxo livre (“free flow”) instalado no município de Mangaratiba dos veículos de seus residentes.

Em sua minuta de recurso (evento 1, TRF2), o agravante argumenta que o pedágio está localizado dentro do município, na única via de acesso aos serviços básicos como o único hospital municipal e a delegacia, afetando o direito de ir e vir e o livre acesso da população ao centro da cidade. Fundamenta o *periculum in mora* nos danos irreparáveis que a cobrança do pedágio gera na população municipal e na impossibilidade de restituir os valores pagos aos usuários da cobrança ora em curso.

O Excelentíssimo Relator, Desembargador Alcides Martins, NEGOU PROVIMENTO ao agravo exarando voto, segundo o qual “(...) considerando o entendimento acerca da desnecessidade de oferecimento de rota alternativa para a instalação de pedágio, bem como a necessidade de se respeitar o contrato firmado entre a concessionária e o concedente, em especial, no que diz respeito à necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do mesmo, não se verifica, em análise perfunctória, a presença dos requisitos para a concessão da antecipação de tutela requerida.”

Feito esse breve retrospecto; passo a proferir meu voto vista, em divergência.

De início, diversamente do que sustenta a agravada, *CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SÃO PAULO S.A.*, o sistema de cobrança livre fluxo (“free flow”) autorizado e instalado pelas agravadas no Km 447 da BR 101, rodovia Rio-Santos, se encontra à aproximadamente 8 quilômetros do limite intermunicipal que divide Mangaratiba e Angra dos Reis, ou seja, está localizado dentro do território da cidade de Mangaratiba, e não fora dele ou em seu limite. Com isso, assiste razão à agravante quando sustenta que o pedágio penaliza de maneira desproporcional e viola o direito de ir e vir, especialmente de parte dos cidadãos que, para acessar o centro do município, onde estão os serviços públicos, como o hospital ou a delegacia, precisa passar pelo pedágio, sem que haja qualquer via alternativa.

Na realidade, a instalação efetuada pelas agravadas dividiu o município de Mangaratiba em dois grupos: um com aqueles que podem acessar o centro, e, portanto, todos os serviços públicos, sem precisar passar pelo pedágio (ainda que utilizem um trecho da rodovia em concessão) e aqueles munícipes que necessitam passar pela praça de cobrança para acessar o centro da cidade. E, conforme observado pela própria agravada (evento 22, TRF2): *o Programa de Concessões de Rodovias Federais tem como premissa a não localização de praças de pedágio em trecho urbano.*

A forma de cobrança de tal preço público cria obstáculo anti-isonômico a essa parcela dos usuários, pois não leva em conta a situação particular que atinge tais pessoas, inobservando, assim, o caráter geral da disponibilização do serviço. Esse contexto, por seu turno, demonstra que a exigibilidade da tarifa dos usuários em questão configura desvio de finalidade, já que a concessão a ente privado da exploração econômica do uso da rodovia não afasta o caráter público do serviço, que deve atender necessariamente aos interesses da coletividade.

Destaco que é de conhecimento deste julgador que a repercussão geral da questão foi reconhecida pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, em 15.12.2011, no Recurso Extraordinário nº 645.181 (Tema Repetitivo nº 513), no qual se questiona, *à luz dos artigos 5º, II, XV, LXXIII, e 150, V, da Constituição Federal, e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a possibilidade, ou não, da cobrança de pedágio intermunicipal, em virtude da utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, sem a disponibilização de via alternativa.* A apreciação do Tema nº 513 iniciou-se em 11.04.2019, com a apresentação do voto do relator, o Ministro Alexandre de Moraes, e retomado no julgamento virtual realizado no período de 30.06.2023 a 07.08.2023, após ser interrompido pelo pedido de vista do ministro Roberto Barroso.

De acordo com as informações disponibilizadas no portal eletrônico de nossa Corte Suprema, em seu voto pelo não provimento do recurso, o ministro Alexandre de Moraes propôs a seguinte tese para fins de repercussão geral: [...] *a cobrança de pedágio em trecho de rodovia situado em área urbana é compatível com a Constituição Federal, inclusive quanto àqueles domiciliados no município em que localizada a praça de cobrança, e independe da disponibilização, aos usuários, de via alternativa gratuita.* Por seu turno, no voto vista apresentado em sessão virtual, o Ministro Roberto Barroso divergiu do Relator, para, *em relação ao recurso em análise, julgá-lo prejudicado e, quanto à análise do tema de repercussão geral (tema 513), propor a fixação das seguintes teses de julgamento: 1. A existência de via alternativa gratuita não é um pressuposto para a cobrança de pedágio. 2. Estando, contudo, a praça de pedágio localizada em ponto que impeça a circulação ordinária dentro do município, surge o dever de implantação de medidas, a serem avaliadas pelo poder concedente no caso concreto, que mitiguem o ônus para as pessoas impactadas, como a criação de via alternativa, a isenção para carros emplacados na localidade ou a implantação de sistema free flow [sic].* Na mesma sessão virtual, a Ministra Cármen Lúcia acompanhou o voto do Ministro Roberto Barroso, sendo o julgamento interrompido para continuidade da apreciação em sessão presencial, tendo em vista o destaque realizado pelo Relator Ministro Alexandre Moraes. Em 10.06.2024, foi proferida decisão monocrática pelo Eminentíssimo Ministro Relator, extinguindo

o processo sem apreciação do mérito (artigo 485, VI, do Código de Processo Civil), por reconhecer a perda do objeto da presente demanda, uma vez que os problemas relatados pelos recorrentes não mais persistem, visto que o Ilustre Min. ROBERTO BARROSO trouxe importante dado, colhido do “Portal G”, segundo a qual a ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres], atendendo pedido do moradores, decidiu transferir a praça de pedágio inicialmente a ser localizada no Km 221.9 da BR-101, situado na zona urbana do Município de Palhoça, para o Km 245 da mesma via, no limite entre os Municípios de Palhoça e Paulo Lopes, sem a indicação de qualquer indício de que os problemas apontados na petição inicial permanecem após a referida mudança. E, de fato, a praça de pedágio de Palhoça foi desativada em 17/6/2013.

Note-se, no entanto, que o referido recurso em julgamento no STF se referiu à possibilidade de cobrança de pedágio **intermunicipal**, ou seja, entre dois ou mais municípios; o que não se confunde com o caso em tela, em que se discute a cobrança de pedágio para os moradores em deslocamentos cotidianos **intramunicipais**.

Nesse sentido, chamo a atenção ao parecer emitido pelo Ministério Público (Evento 12, autos originários) que elucida importantes distinções conceituais a serem levadas em consideração no presente caso, principalmente no que diz respeito aos “usuários” e “passantes” e deslocamento “intermunicipal” e “intramunicipal”. No verbo:

*De início, cumpre observar que, de fato, os Tribunais entendem que a cobrança de pedágio não fere, em princípio, o direito à livre locomoção em território nacional, consoante preconiza o artigo 150, inciso V, da Constituição Federal, dispositivo que também limita o poder de tributar a fim de garantir tal direito.*

*A única ressalva à garantia de não limitação ao tráfego de pessoas e bens é a possibilidade de cobrança de pedágio pela conservação de via pública, devendo, ainda, ser tal glosa interpretada no sentido de ser possível cobrar pedágio que onere apenas o tráfego interestadual ou intermunicipal, não o tráfego **intramunicipal**.*

*A cobrança de pedágio na localização prevista em questão pode vir a ferir o direito de ir e vir da população do Município de Mangaratiba, já que parte dos munícipes se verá na inescapável contingência iminente de ter que pagar para circular dentro da ÁREA URBANA do seu próprio Município de residência (tráfego intramunicipal).*

*Neste ponto, convém traçar uma distinção dentro do universo de pessoas que são consideradas usuárias do trecho concedido.*

*Objetivamente, é preciso que se faça a divisão de duas categorias: os **usuários** que trafegam na rodovia, mesmo que esporadicamente, e os **passantes**, residentes da área urbana do Município de Mangaratiba, que necessitam trafegar pela rodovia para executar as tarefas básicas e essenciais de seu cotidiano na sede ou nos distritos do Município.*

*Em relação à segunda categoria, não há como negar que serão inexoravelmente afetados pela cobrança para que possam ter acesso **pleno** às atividades de sua rotina, frise-se, através de via **pública**.*

*O **USO** do serviço de circulação rodoviária é o **objeto de prestação da atividade** desempenhada pela Concessionária, pelo qual ela é autorizada a cobrar os **usuários** do serviço.*

*Mas o **USO não se confunde com a PASSAGEM - o usuário não se confunde com o mero passageiro** -: é de uma **antijuridicidade gritante** exigir que alguém pague, ainda que valor reduzido de tarifa, para meramente passar - isto é, para meramente transitar - do Bairro onde reside numa Cidade - isto é, numa **MESMA ÁREA URBANA** - para outro Bairro, onde trabalhe, estude, seja atendido por um médico etc.*

Sobre o tema da cobrança de pedágio **intramunicipal** inexistem precedentes vinculantes firmados pelos tribunais superiores. Além disso, não se ignora a existência dos julgados do Egrégio Supremo Tribunal Federal (RE 1072631, Relator Min. Celso de Melo, Dj 11-09-2017, Dje 15-09-2017; RE1073705, Relator Min. Marco Aurélio, Dj 26-09-2017 Dje 02-10-2017; RE1074017, Relator Min. Alexandre de Moraes, Dj 20-09-2017, Dje 26-09-2017) que reconheceram a possibilidade de cobrança de pedágios intramunicipais.

Também é de conhecimento deste julgador que nesta nobre Corte Regional temos precedentes favoráveis, ainda que não unânimes, à cobrança desses pedágios intramunicipais que podem ser observados nos acórdãos desta casa (Remessa Necessária 0001507-06.2009.4.02.5103-TRF2, Relator Des. Júlio Emílio Abranches Mansur, Dj 01-08-2020 Dje 06-08-2020; Apelação Cível 0000323-73.2009.4.02.5116-TF2, Relator Des. Firly Nascimento Filho, Dj 04-08-2015, Dje 10-08-2015; Apelação Cível 0003507-44.2007.4.02.5104-TRF2, Relator Des. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Dj 20-05-2014, Dje 30-05-2014).

É certo que cobrança de pedágio não viola, em princípio, o direito à livre locomoção em território nacional, conforme estabelecido no artigo 150, V, da Constituição da República:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)*

*V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;*

No entanto, essa disposição constitucional faz menção expressa a tributos interestaduais ou intermunicipais, nada dizendo acerca de possibilidade de “tributos intramunicipais”. Compulsando os autos, verifico que nesse caso se trata de cobrança de preço público que atenta sobre interesse predominantemente local, vulnerando a livre locomoção no território daquele município, por seus moradores, que deve ser assegurada de forma isonômica e equânime.

Necessário frisar que, **mesmo em se tratando de pedágios intermunicipais**, este julgador já se pronunciou perante à esta Egrégia Quinta Turma Especializada que *a forma federativa adotada pelo Estado Brasileiro pressupõe a convivência harmônica entre os seus entes, de modo a não macular suas respectivas autonomias (caput do artigo 18 da Carta de 1988). É dentro desse prisma que deve ser entendida a disposição do inciso V do artigo 150 do texto constitucional, a qual, conquanto preceitue inexistir, em princípio, violação à liberdade de trânsito das pessoas dentro do território nacional diante da exigibilidade do mencionado preço público; não autoriza igualmente a cobrança dessa tarifa dos moradores de municípios limítrofes* (votos vencidos proferidos nos Agravos nº 5009322-58.2023.4.02.0000 e 5004462-14.2023.4.02.0000).

No caso em tela, se trata da única via de acesso de determinados bairros ao centro do Município de Mangaratiba, onde está localizado o único hospital da cidade. Nesse sentido, observo que a autorização da primeira agravada para implementação do pedágio de modo a inviabilizar o acesso de parte dos cidadãos ao hospital municipal acaba por ferir o art. 2º da Lei 8.080-90: *Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.*

É dever do Estado prover as condições indispensáveis para o exercício do direito à saúde e não há nada mais básico para o efetivo exercício do direito à saúde do que o direito de ir e vir e poder chegar até o hospital sem que haja obstáculos financeiros desproporcionais para parte da população.

Outro ponto de destaque na discussão é relacionada à viabilidade econômica do empreendimento. Nesse sentido, em sua decisão interlocutória, o juízo de primeiro grau (Evento 53 autos originários) entendeu, em síntese que:

*Ademais, a determinação de suspensão da cobrança do pedágio pelo concessionário coloca em risco não só a prestação do serviço público como também a própria viabilidade econômica do concessionário.*

*Como se sabe, a cobrança da tarifa constitui a principal fonte de renda do concessionário. As demais fontes de renda - tais como aquelas decorrentes de cobranças pela utilização da faixa de domínio - são quase insignificantes se comparadas àquelas derivadas das cobranças feitas aos usuários. Se o concessionário for impedido de cobrar o pedágio, não disporá dos recursos necessários à prestação do serviço, o que colocará em risco a manutenção das rodovias e a segurança dos usuários. Além disso, a própria manutenção da concessionária estará em perigo, uma vez que a empresa não terá condições de fazer frente aos seus custos.*

Com relação a esse fundamento externado pela decisão interlocutória, de risco de inviabilidade econômica, verifico que se trata de conclusão que, a princípio, se sustenta em premissas verdadeiras. A premissa corretamente observada pelo juízo *ad quo* é a de que a fonte de renda do empreendimento depende da cobrança de tarifa. **Porém, não deve prevalecer a conclusão de que a isenção de uma pequena população que usa a rodovia apenas de passagem dentro do seu próprio município de residência, acarretaria na inviabilidade econômica do concessionário extrapola qualquer dado do caso concreto apresentado nos autos.**

Com efeito, não há qualquer prova nos autos de que houve algum estudo de viabilidade econômica do empreendimento que indicasse categoricamente a consequência financeira da isenção daqueles moradores que utilizam a rodovia como **passagem intramunicipal**. Tampouco existe estudo de viabilidade do empreendimento que mencione essa população específica, ou mesmo que a frequência do tráfego interno do município tenha sido levado em consideração previamente nos estudos de implementação do sistema de pedágio pelas agravadas.

Não se ignora que o princípio do **equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo** é consagrado no inciso XXI do artigo 37 da Carta Magna: *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*; além de encontrar previsão igualmente na Lei nº 8.987-95 (*verbi gratia*: artigo 9º, §§ 2º e 4º, e artigo 10), a qual dispõe sobre o regime de concessão ou permissão da prestação de serviços público, conforme o artigo 175 da Constituição da República. Lembre-se, todavia, que essa mesma Lei nº 8.987-95, preceitua que *toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários (caput do artigo 6º)*; e que, por seu turno, o *serviço adequado* deve ser caracterizado, dentre outros, pelos atributos **da modicidade das tarifas e da generalidade na sua prestação** (§ 1º do artigo 6º).

Portanto, ainda que fosse o caso de discutir a possível inviabilidade econômica do empreendimento, há instrumentos legais e contratuais para mitigar seus efeitos, garantindo, portanto, o equilíbrio econômico-financeiro.

Ao contrário dessa inferência, os estudos apresentados, a exemplo do parecer nº 572/2022/CPRQJ/GEENG/SUROD/DIR da Agência Nacional de Transportes, ANTT (Evento 13, anexo 5, autos originários), demonstram que o anteprojeto de implementação da praça de pedágio enviado pela Concessionária do Sistema Rodoviário Rio - São Paulo S.A. contém estudos de viabilidade de engenharia, ou seja, dados geotécnicos, de terraplanagem, drenagem e edificação do local. A agravada apenas faz menção genericamente ao critério da equidistância entre pontos de pedágio, sem estudos profundos de impacto socioeconômico na população afetada dentro do município.

Portanto, tal conclusão categórica e veemente da fundamentação do juízo *ad quo* sobre os supostos graves impactos financeiros no empreendimento não pode advir de uma dedução genérica; se acaso essa conclusão deveria estar baseada em dados concretos. Vale dizer que tal dado é de conhecimento da concessionária, uma vez que é exigida pelo contrato de concessão, Edital nº03/2021 (evento 19, anexo 3, TRF2):

“3.4.2. Deverão ser entregues, à ANTT, relatórios mensais indicando: (a) Velocidade (km/h) por veículo para cada Segmento de Cobrança; (b) Velocidade Média (km/h) e Volume de Veículos Total (cp) para cada Segmento de Cobrança; (c) Dados de cobrança, Segmento de Cobrança, Multiplicador Tarifário, Fator de Gerenciamento calculado e Tarifa em Segmento de Cobrança; e (d) Outros porventura necessários para correta avaliação de desempenho do sistema.”

Assim sendo, não se pode partir da premissa que a concessão de um trecho de uma das principais rodovias federais do país, que tem a extensão de 270 kms, com três distintas praças de pedágio (Kms 414, 447 e 538), com dois sentidos de cobrança, Rio-Santos, veria sua “viabilidade econômica” afetada pela isenção de uma pequena população que necessita trafegar internamente em um município para acessar serviços básicos essenciais como o único hospital municipal, sem que haja nenhum dado concreto que sustente tal conclusão.

Pelo contrário, o que se pode inferir concretamente é que aquele passante, que tem que sair de sua casa e acessar o hospital dentro do seu próprio município de residência, será cobrado o mesmo valor de pedágio do usuário que trafegará entre todo o trecho entre os municípios de Mangaratiba e Itaguaí ou aquele e Angra dos Reis. O que se infere concretamente é o ônus desproporcional imposto pela concessionária com a aludida cobrança **intramunicipal** em face de parcela dos residentes do município de Mangaratiba.

Observe-se que permitir a exigibilidade da exação em debate, sem verificar as ponderações aqui expostas, seria violar a **função econômico-social do contrato**, que deve ser observada também nos contratos administrativos, na esteira da regra geral do artigo 421 do Código Civil.

Além disso, outro ponto fundamental é que a concessionária é compensada mensalmente por qualquer desconto ofertado aos usuários, segundo o item 19.5.2 do Contrato de Concessão, Edital nº03/2021 (evento 19, anexo 3, TRF2). Portanto, trata-se de mais uma evidência de que não há que associar qualquer desconto ou isenção com o risco da prestação do serviço público ou da viabilidade econômica do concessionário, pois existem ferramentas expressas contratualmente já estabelecidas que preveem sua compensação.

*19.5.2 A Concessionária será compensada mensalmente pela variação da Receita Tarifária decorrente da aplicação do Desconto de Usuário Freqüente por meio da Notificação de Compensação de Desconto de Usuário Freqüente.*

*(i) Os valores de Desconto de Usuário Freqüente concedidos aos usuários deverão ser informados à ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres] trimesalmente, até 5 (cinco) dias contados no fim de cada mês calendário, devendo a Agência emitir a respectiva Notificação de Compensação de Desconto de Usuário Freqüente em até 5 (cinco) dias.*

*(ii) Anualmente, no âmbito da Revisão Ordinária, os valores compensados na aplicação do Desconto de Usuário Freqüente serão revistos mediante verificação pela ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres], sendo que eventuais ajustes necessários serão realizados por meio de compensações com base em nova Notificação de Compensação de Desconto de Usuário Freqüente, se em favor da Concessionária, ou no cálculo do Fator C, se em favor do Poder Concedente.*

*(iii) Caso, em determinado Ano de Concessão, a perda de Receita Tarifária em decorrência da aplicação do Desconto do Usuário Freqüente supere o montante disponível na Conta de Ajuste, a ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres] deverá proceder à recomposição do equilíbrio econômico financeiro por meio do Fator C.*

Mormente, não se pode identificar como situação justa aquela em um mesmo município alguns moradores tenham que pagar pedágio para ir ao hospital, à escola, e à delegacia, pois as agravadas não os levaram em conta adequadamente em seus estudos de implementação de pedágio.

Ainda no que tange essa questão específica, não socorre à agravante a alegação feita quanto à existência do atual desconto de usuário freqüente (DUF). Em relação a esse ponto é preciso observar dois elementos essenciais para solucionar a lide.

Em primeiro lugar, a existência de eventual desconto de usuário frequente (DUF) não significa ausência de cobrança, ou seja, o município continua a sofrer uma penalização desproporcional com ou sem desconto para o acesso aos serviços básicos.

Em segundo lugar, esses valores não são irrelevantes considerando a renda média da maioria da população. Nesse sentido, observo concretamente que, segundo as regras estabelecidas pelas agravadas, o grau máximo de desconto é oferecido apenas àquele usuário que utiliza o posto de pedágio 31 ou mais vezes no mês (em cada sentido). Apenas nessa hipótese, no percurso de número 32 em diante, é que a tarifa chegaria a R\$1,09 nos dias úteis e R\$1,79 nos finais de semana, por sentido percorrido (ou seja, R\$2,18 e R\$3,58 ida e volta). Para outra parte dos passantes o valor de cada viagem ida e volta (bairro-centro) será de R\$8,54 em dias úteis e R\$13,72 nos finais de semana, já computando o desconto progressivo oferecido pela concessionária. Esse valor de uma viagem corresponde à 1% do salário mínimo vigente.

Conquanto existam pronunciamentos contrários desta Corte Regional (5ª Turma, Agravos nº 5014550-48.2022.4.02.0000 e nº 5014347-86.2022.4.02.0000, Julgamento em 21.03.2023), verifico que a sistemática de Desconto de Usuário Frequente (DUF), invocada na minuta da agravada, não é suficiente para conferir um **tratamento substancialmente igualitário** aos usuários afetados e aos demais usuários da rodovia que foi objeto da concessão; razão por que apenas a isenção no pagamento do preço público em debate revela-se apta a suprir os já mencionados obstáculos financeiros suportados particularmente por tais pessoas para arcar com os custos do acesso ao centro do município em que residem.

Dessarte, no entender deste julgador, não merece ser mantida a decisão recorrida também quando salienta que:

*Ademais, recentemente (12/2022), o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4382, que foi ajuizada para questionar lei 14.824/2009 do Estado de Santa Catarina que isentava os moradores das cidades cortadas por duas BR do pagamento de pedágio, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da referida lei. Na oportunidade, o Plenário do Supremo entendeu que a cobrança de pedágio não fere a liberdade de locomoção e não há direito à isenção.*

Pontue-se que o mencionado julgado (ADI 4382), apesar de tratar do mesmo tema de cobrança de pedágio, não deve em absoluto se confundir com o caso em tela. O precedente da corte se refere a um julgamento que tratava de edição pelo ente de uma lei estadual tida por inconstitucional, ou seja, lei estadual que versava sobre relações jurídico-contratuais entre o poder executivo federal e as empresas concessionárias. Essa matéria não se confunde com o presente caso, uma vez que na situação concreta se trata de uma limitação de locomoção interna dentro limites territoriais do Município na qual o poder executivo de Mangaratiba trouxe a questão à apreciação da Justiça Federal.

Acerca de tais constatações atente-se para a **função promocional do direito**, decorrente da teoria funcionalista idealizada por Norberto Bobbio em sua obra *Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito*, e segundo a qual *a função do direito é permitir a persecução daqueles fins sociais que não podem ser alcançados por outras formas mais brandas de controle social*; não havendo que falar, assim, em eventual interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência da administração pública.

A concessionária dispõe de acesso à tecnologia atualizada e tem, portanto, capacidade técnica de diferenciar seus usuários tradicionais, daqueles que apenas trafegam dentro do município de Mangaratiba, ou seja, os passantes. Além disso, tal controle e relatórios são exigidos expressamente no contrato de concessão, pelo qual, pressupõe-se que a agravada já dispõe de tais dados concretos. Observe-se ainda que há expressa previsão contratual de compensação econômica pelo poder contratante de qualquer desconto, garantindo a viabilidade econômica da concessionária ainda na hipótese de desconto de 100% do valor da tarifa (isenção). Assim, concluo que não se pode prejudicar de forma desproporcional parte da população pela ineptidão de uma instalação que não contou com a devida consulta à população ou estudos de impacto sociais detalhados por parte das agravadas. É dever das agravadas antever esse tipo de impacto social antes da implementação de qualquer posto de cobrança, e, na ausência dessa previsão, incumbe ao Poder Judiciário reequilibrar a situação gerada em desfavor dos municípios.

Em suma, não existe no Brasil hierarquia da União sobre o Município, não existe hierarquia normativa de um contrato sobre a lei ou sobre a Constituição da República. Tampouco foram trazidos aos autos evidências de prejuízos específicos à concessionária, pelo contrário, há previsão contratual expressa de que isenções e descontos são regularmente compensados pelo poder público contratante. Assim, na situação fática, a inviabilidade econômica hipotética do empreendimento privado de concessão não deve prevalecer sobre o bem tutelado, que é o direito de ir e vir, o direito à saúde, além da autonomia do município.

Aliado a tais premissas, relativas ao *fumus boni iuris* exigido para o deferimento da tutela de urgência requerida na ação de origem, também verifico a presença do *periculum in mora* em desfavor dos municípios afetados, pois a cobrança do pedágio já se iniciou, mostrando-se injustificado que se aguarde a apreciação do mérito do processo a fim de reconhecer o direito à isenção, haja vista se revelar manifesto o dano a ser permanentemente suportado pelos aludidos residentes de Mangaratiba enquanto não suspensa a exigibilidade do tarifa em questão.

Isso posto, voto no sentido de dar provimento ao agravo para deferir a tutela de urgência requerida nos autos de origem, suspendendo a cobrança do pedágio dentro do Município de Mangaratiba quanto aos veículos de seus residentes.

---

Documento eletrônico assinado por **ANDRÉ FONTES**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20001988444v4** e do código CRC **b5655aed**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANDRÉ FONTES

Data e Hora: 11/7/2024, às 20:49:44

---

**5007194-65.2023.4.02.0000**

**20001988444.V4**