



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Rua José Fulgêncio de Carvalho Neto, 38, 1º andar - sala 122 - Bairro: Aterrado - CEP: 27213-340 - Fone: (24) 2107-3026 - Email: 01vf-an@jfrj.jus.br

AÇÃO POPULAR Nº 5000562-16.2023.4.02.5111/RJ

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AUTOR: MUNICÍPIO DE PARATY

AUTOR: RODRIGO PHANARDZIS ANCORA DA LUZ

RÉU: CONCESSIONARIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SAO PAULO S.A.

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

SENTENÇA

SENTENÇA CONJUNTA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA N. 5000346-55.2023.4.02.5111 E
AÇÃO POPULAR N. 5000562-16.2023.4.02.5111

1. RELATÓRIO

1.1 Processo n. 5000346-55.2023.4.02.5111

Ação civil pública ajuizada pelo MUNICÍPIO DE PARATY contra a ANTT e a CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A. (RIOSP), com requerimento de tutela provisória em caráter antecedente (evento 1, INIC1), objetivando a abstenção da cobrança de pedágio no território do Município autor, com a repetição do indébito na forma do art. 42, parágrafo único, do CDC (evento 58, EMENDAINIC1).

Como causa de pedir, alega, em apertada síntese, prejuízo à economia local, fortemente dependente do turismo, e à população de baixa renda que realiza migração pendular entre Paraty e Angra dos Reis para acesso a serviços públicos e postos de trabalho, além de violação ao pacto federativo, ao direito constitucional de ir e vir e ao direito à consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e caiçaras, conforme previsão da Convenção n. 169 da OIT - esta última violação formulada em termos de simulação de obediência à Convenção, com reserva mental da intenção de descumpri-la.

Petição inicial, acompanhada de documentos, com requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente (evento 1, INIC1) objetivando que a parte ré se abstenha de cobrar pedágio de: a) moradores que residem no Município de Paraty; b) motoristas de veículos com placa dos Municípios de Paraty (sem necessidade de cadastramento); c) motoristas residentes em Paraty cujos veículos não tenham placa do referido Município até a regularização do emplacamento; d) trabalhadores e estudantes em Paraty que não residem em tais localidades; e) veículos de transporte coletivo credenciados pela Prefeitura de Paraty que fazem a ligação com outros Municípios.

Manifestação da RIOSP, acompanhada de documentos (evento 3, PET1).

5000562-16.2023.4.02.5111

510018268413.V154



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Petição do MUNICÍPIO, acompanhada de documentos, informa o início da cobrança de pedágio a partir de 31/03/2023 (evento 5, PET1).

O MPF manifesta interesse em ingressar na lide e pugna pela concessão da liminar (evento 18, PET1).

Decisão (evento 20, DESPADEC1) defere o requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente para determinar que a parte ré se abstenha de cobrar pedágio de: a) moradores que residem no Município de Paraty; b) motoristas de veículos com placa dos Municípios de Paraty (sem necessidade de cadastramento); c) motoristas residentes em Paraty cujos veículos não tenham placa do referido Município até a regularização do emplacamento; d) trabalhadores e estudantes em Paraty que não residem em tais localidades; e) veículos de transporte coletivo credenciados pela Prefeitura de Paraty que fazem a ligação com outros Municípios.

Manifestação da ANTT, acompanhada de documentos (evento 27, PET1).

Interpostos os agravos de instrumento n. 5004437-98.2023.4.02.0000 e n. 5004462-14.2023.4.02.0000, respectivamente, por RIOSP e pela ANTT, decisão monocrática suspende os efeitos da decisão agravada (evento 3, DESPADEC1 e evento 2, DESPADEC1).

Petição da FUNAI (evento 54, PET1), acompanhada de documentos.

Aditamento à petição inicial na forma do art. 303, §1º, I, CPC (evento 58, EMENDAINIC1), acompanhado de documentos, formulando pedido de abstenção da cobrança de pedágio no território do Município autor, com a repetição do indébito na forma do art. 42, parágrafo único, do CDC.

O MPF (evento 59, INIC1), acompanhada de documentos, requer o aditamento da inicial tão somente para que conste pedido expresso em referência às comunidades tradicionais.

Petições da FUNAI e do INCRA (evento 61, PET1, evento 62, PET1 e evento 64, PET1) informam não terem interesse no feito.

Decisão (evento 66, DESPADEC1) recebe os aditamentos à inicial e determina a reunião com a ação popular n. 5000562-16.2023.4.02.5111.

A DPU (evento 82, PET1) requer o ingresso no feito na qualidade de *custos vulnerabilis* e se manifesta a favor da procedência do pedido.

Acórdãos prolatados nos agravos de instrumento n. 5004437-98.2023.4.02.0000 e n. 5004462-14.2023.4.02.0000 (evento 36, ACOR1 e evento 28, ACOR1) dão provimento, por maioria, vencido o relator, para indeferir a tutela de urgência.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Decisão (evento 88, DESPADEC1) defere o ingresso da DPU como *custos vulnerabilis* e determina a citação na forma do art. 303, § 1º, II, CPC.

Contestação de RIOSP (evento 105, CONT1), acompanhada de documentos, pugna pela improcedência. Alega, em síntese, que a modelagem da concessão já prevê mecanismo de mitigação mais favorável aos usuários frequentes (DUF), que é inviável intervenção externa no contrato de concessão, que o entendimento jurisprudencial legitima a concessão e a cobrança de pedágio, que não existe comprovação de prejuízo às comunidades tradicionais, que a Convenção n. 169 da OIT não é aplicável ao caso concreto e que não há simulação alguma.

Contestação da ANTT (evento 106, CONT1), acompanhada de documentos, pugna pela improcedência. Alega, em síntese, que isenções constituiriam quebra do equilíbrio econômico-financeiro da outorga, que isso levaria ao aumento futuro dos custos de transporte ou importaria na supressão ou redução de algum dos encargos da concessionária, onerando os demais usuários, que a modicidade tarifária é concretizada pelo DUF, que não há demonstração de que a rotina de comunidades inteiras será afetada, que o Município é beneficiado não apenas pela melhoria dos serviços ofertados pela rodovia, mas também pelo aumento na arrecadação de tributos e emprego direto de mão-de-obra pela Concessionária, que a escolha da localização das praças de pedágio leva em consideração tanto aspectos técnicos, quanto econômicos e políticos, fundamentados nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que o acórdão TCU n. 1654/2002 está superado, pois datado de mais de vinte anos atrás e pertinente a outro contrato de concessão, enquanto o contrato de concessão em questão foi objeto de acompanhamento prévio por parte do TCU, nos autos do TC 039.400/2020-4, por meio do qual a Corte de Contas avaliou e aprovou os EVTEA, a minuta de contrato e outros documentos.

Réplica (evento 109, REPLICA1), acompanhada de documentos.

Petição da ANTT (evento 111, PET1), acompanhada de documentos.

Petição da RIOSP (evento 113, PET1), acompanhada de documentos.

O MPF (evento 130, PROMOCAO1) manifesta-se contrariamente às justificativas de desrespeito à Convenção n. 169 da OIT e informa não ter provas a produzir.

A ANTT, a RIOSP e o MUNICÍPIO (evento 132, PET1, evento 133, PET1 e evento 134, ALEGACOES1) informam não ter mais provas a produzir.

Petição do MUNICÍPIO (evento 137, PET1), acompanhada de documentos.

Petição da ANTT (evento 151, PET1).

Petição da RIOSP (evento 152, PET1), acompanhada de documentos.

1.2 Processo n. 5000562-16.2023.4.02.5111



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Ação popular ajuizada por LUCIANA FERREIRA DE OLIVEIRA VALVERDE contra a AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT e a CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SÃO PAULO S.A. (RIOSP), com requerimento de medida liminar, objetivando que a parte ré se abstenha de cobrar pedágio de: a) moradores que residem no Município de Angra dos Reis; b) motoristas de veículos com placa do Município de Angra dos Reis (sem necessidade de cadastramento); c) motoristas residentes em Angra dos Reis cujos veículos não tenham placa do referido Município até a regularização do emplacamento; d) trabalhadores e estudantes em Angra dos Reis que não residem em tal localidade; e) veículos de transporte coletivo credenciados pela Prefeitura de Angra dos Reis que fazem a ligação com outros Municípios.

Como causa de pedir, alega, em apertada síntese, prejuízo à economia local, fortemente dependente do turismo, e à população de baixa renda que realiza migração pendular entre Angra dos Reis e Paraty, pois o pórtico está instalado próximo à divida entre as municipalidades, além de violação ao pacto federativo, ao direito constitucional de ir e vir e ao direito à consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais, conforme previsão da Convenção n. 169 da OIT.

Inicial (evento 1, INIC1) e emenda (evento 6, EMENDAINIC1) acompanhadas de documentos.

Petições da autora popular (evento 11, PET1 e evento 12, PET1) esclarecem buscar "*resguardar o direito constitucionalmente assegurado aos cidadãos do município de Angra dos Reis-RJ de não ter em suas contas tarifas impostas em desconformidade com o restante nacional para poder se locomover entre os municípios vizinhos e até a capital do estado*".

Contestação da ANTT (evento 13, PET1) ventila preliminarmente a conexão com a ação civil pública n. 5000346-55.2023.4.02.5111 e, no mérito, pugna pela improcedência. Alega, em síntese, que isenções constituiriam quebra do equilíbrio econômico-financeiro da outorga, que isso levaria ao aumento futuro dos custos de transporte ou importaria na supressão ou redução de algum dos encargos da concessionária, onerando os demais usuários, que a modicidade tarifária é concretizada pelo DUF, que não há demonstração de que a rotina de comunidades inteiras será afetada, que o Município é beneficiado não apenas pela melhoria dos serviços ofertados pela rodovia, mas também pelo aumento na arrecadação de tributos e emprego direto de mão-de-obra pela Concessionária, que a escolha da localização das praças de pedágio leva em consideração tanto aspectos técnicos, quanto econômicos e políticos, fundamentados nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que o acórdão TCU n. 1654/2002 está superado, pois datado de mais de vinte anos atrás e pertinente a outro contrato de concessão, enquanto o contrato de concessão em questão foi objeto de acompanhamento prévio por parte do TCU, nos autos do TC 039.400/2020-4, por meio do qual a Corte de Contas avaliou e aprovou os EVTEA, a minuta de contrato e outros documentos.

Petição do MPF (evento 15, PET1), acompanhada de documentos, informa sua intervenção na qualidade de *custus legis* e pugna pela concessão da liminar.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Petição de RIOSP (evento 21, PET1), acompanhada de documentos, pugna pelo indeferimento da medida liminar.

Petição da FUNAI (evento 27, PET1), acompanhada de documentos, informa não ter interesse em intervir no feito, "*destacando, todavia, a pertinência de se conferir isenção do pedágio aos indígenas*".

Contestação de RIOSP (evento 28, CONT1), acompanhada de documentos, ventila as preliminares de ausência de interesse processual, pois não existe pórtico de cobrança localizado no Município de Angra dos Reis, e de inadequação da via eleita, pois os interesses perseguidos nessa sede são particulares e individuais, inviáveis de tutela pelo rito da ação popular. No mérito, pugna pela improcedência. Alega, em síntese, que a modelagem da concessão já prevê mecanismo de proteção aos usuários frequentes (DUF), que é inviável intervenção externa no contrato de concessão, que o entendimento jurisprudencial legitima a concessão e a cobrança de pedágio, que não existe comprovação de prejuízo às comunidades tradicionais, que a Convenção n. 169 da OIT não é aplicável ao caso concreto.

Decisão (evento 30, DESPADEC1) reconhece a conexão apontada pela ANTT, determina a reunião deste feito com a ação civil pública n. 5000346-55.2023.4.02.5111 e defere parcialmente o requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente para determinar que a parte ré cesse a cobrança de pedágio de indígenas e membros de comunidades tradicionais que residem no Município de Angra dos Reis, mediante cadastramento.

Embargos de declaração (evento 36, EMBDECL1) opostos pela autora popular.

Petição do MUNICÍPIO DE PARATY (evento 40, PET1) requer intervenção na qualidade de assistente litisconsorcial da autora popular.

Decisão (evento 42, DESPADEC1) dá provimento aos embargos de declaração para esclarecer que as comunidades tradicionais incluem indígenas, quilombolas e caiçaras, mediante cadastramento, bem como defere o ingresso do MUNICÍPIO DE PARATY na qualidade de assistente litisconsorcial da parte autora.

Petição e documentos de RODRIGO PHANARDZIS ANCORA DA LUZ (evento 47, PET1), cidadão do Município de Mangaratiba, requer ingresso no feito na qualidade de assistente litisconsorcial da parte autora. Alega que, "*tal como deve ser apreciado na ação popular movida pelo requerente em coautoria com outro cidadão, relativa ao MUNICÍPIO DE MANGARATIBA, na hipótese dos autos a controvérsia também reside na possibilidade, ou não, de concessão de isenção do pagamento de tarifa de pedágio na praça "P9", no Km 447, para os moradores do Município de Angra dos Reis*".

As rés informam o cumprimento da liminar e a interposição de agravos de instrumento, requerendo juízo de retratação evento 53, PET1 e evento 56, PET1).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Decisão (evento 60, DESPADEC1) indefere o ingresso de RODRIGO PHANARDZIS ANCORA DA LUZ no feito como assistente litisconsorcial da parte autora e mantém a decisão agravada pelos próprios fundamentos.

Petição de RODRIGO PHANARDZIS ANCORA DA LUZ (evento 67, PET1) informa a interposição de agravo de instrumento e requer reconsideração.

Decisão (evento 69, DESPADEC1) indefere o requerimento de reconsideração.

Ofícios (evento 84, OFIC1 e evento 85, OFIC1) informam o indeferimento do requerimento de suspensão da eficácia da decisão agravada nos autos n. 5010088-14.2023.4.02.0000 e n. 5009322-58.2023.4.02.0000.

Petição da DPU (evento 89, PET1) requer ingresso no feito na qualidade de *custus vulnerabilis* e pugna pela total procedência do pedido.

Decisão (evento 91, DESPADEC1) defere o ingresso da DPU como *custus vulnerabilis*.

Petição do MPF (evento 99, ADITDEN1) promove o aditamento da inicial tão somente para que conste pedido expresso em referência às comunidades tradicionais.

Petição da autora popular (evento 100, PET1) pugna pela procedência.

Petições da ANTT e de RIOSP (evento 102, PET1, evento 106, PET1 e evento 107, PET1) reiteram a exceção de inadequação da via eleita e pugnam pelo não conhecimento do aditamento promovido pelo MPF.

Petição do MUNICÍPIO DE PARATY (evento 108, PET1).

Ofícios (evento 113, OFIC1 e evento 114, OFIC1) informam prolação de acórdão nos autos n. 5010088-14.2023.4.02.0000 e n. 5009322-58.2023.4.02.0000, os quais deram provimento, por maioria, aos agravos de instrumento interpostos pela parte ré (evento 33, ACOR1 e evento 35, ACOR1).

Decisão (evento 116, DESPADEC1) afasta a preliminar de inadequação da via eleita, fixando o cabimento da ação popular, recebe o aditamento à inicial promovido pelo MPF, determinando a citação da parte ré, e extingue o feito sem resolução de mérito em relação à autora Luciana Ferreira de Oliveira Valverde.

Embargos de declaração veiculados por Luciana Ferreira de Oliveira Valverde (evento 129, EMBDECL1).

Petição de RIOSP (evento 132, CONT1) registra já ter apresentado sua contestação ao aditamento da inicial.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Petições da ANTT (evento 135, PET1 e evento 136, CONT1), acompanhadas de documentos, manifestando-se sobre alegações do MUNICÍPIO DE PARATY e apresentando aditamento à contestação.

Petição do MUNICÍPIO DE PARATY (evento 138, PET1).

Petição de RIOSP (evento 139, PET1), acompanhada de documentos.

Decisão (evento 143, DESPADEC1) rejeita os embargos de declaração opostos por Luciana Ferreira de Oliveira Valverde.

Petição de RODRIGO PHANARDZIS ANCORA DA LUZ (evento 181, PET2) informa que, nos autos n. 5010663-22.2023.4.02.0000, o TRF deu provimento ao agravo de instrumento por si interposto para o admitir como assistente litisconsorcial da parte autora.

Petição do MPF (evento 195, PROMOCAO1) pleiteia a assunção do polo ativo da ação.

Decisão (evento 197, DESPADEC1) defere a assunção do polo ativo pelo MPF.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINARMENTE

2.1.1 Da interpretação sistemática dos pedidos da ação civil pública n. 5000346-55.2023.4.02.5111 e da ação popular n. 5000562-16.2023.4.02.5111 – Da localização geográfica da praça/pórtico de pedágio relacionada ao objeto das ações ora em julgamento

Como relatado acima, a ação civil pública manejada pelo MUNICÍPIO DE PARATY contra a ANTT e a CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A. (RIOSP) visa à abstenção da cobrança de pedágio em seu território. Embora na petição inicial, que veicula requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente (evento 1, INIC1), tenha sido pleiteada a abstenção da cobrança de pedágio perante grupos específicos de pessoas ligadas ao território do MUNICÍPIO (moradores, motoristas de veículos com placa de Paraty, motoristas residentes em Paraty cujos veículos tenham placas emitidas em outras localidades e pessoas que estudam ou trabalham em Paraty, além de veículos de transporte coletivo), no aditamento à inicial (evento 58, EMENDAINIC1) o MUNICÍPIO DE PARATY amplia esse universo para demandar a abstenção da cobrança de "qualquer tarifa de pedágio no Município de Paraty".

Em outras palavras, a demanda deduzida em juízo pelo MUNICÍPIO DE PARATY tem por objeto a abstenção ampla e universal (perante a coletividade em geral, sem exceções) de cobrança de pedágio na praça instalada em Paraty, com a consequente inutilização do pórtico correspondente.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

A ação popular originalmente ajuizada por LUCIANA FERREIRA DE OLIVEIRA VALVERDE, por sua vez, pretende obter o mesmo provimento jurisdicional constante do requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente formulado pelo MUNICÍPIO DE PARATY, porém em favor da população de Angra dos Reis. A leitura da petição inicial (evento 1, INIC1) mostra que a ação popular praticamente reproduz os termos do requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente da ação civil pública (evento 1, INIC1), com acréscimos pontuais e secundários. Existe até mesmo reprodução literal de blocos argumentativos.

Essa observação é importante para interpretar o pedido de modo adequado, isto é, considerando o conjunto da postulação e o princípio da boa-fé (art. 322, §2º, CPC). Atenta a esses parâmetros e contexto, embora não haja especificação ou delimitação expressa no pedido da ação popular (evento 1, INIC1), entendo ser possível concluir que a demanda tem por objeto exclusivamente a abstenção de cobrança no pórtico instalado em Paraty. Em outras palavras, não faz parte do pedido da ação popular a abstenção de cobrança de pedágio nos demais pórticos instalados na BR 101 (Rio/Santos), nomeadamente em Mangaratiba e em Itaguaí.

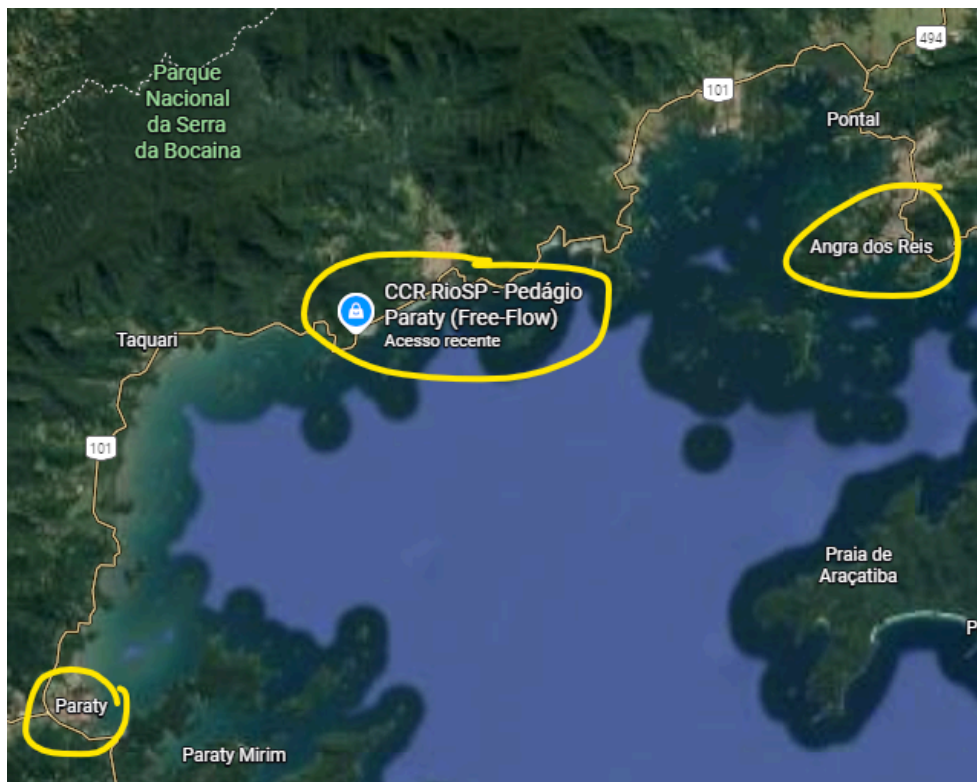
Com efeito, examinando novamente a causa de pedir, observo não haver argumento claramente voltado a fundamentar a compreensão de que o pedido abrange outros pórticos/praças para além do de Paraty. Em relação a este, por sua vez, a causa de pedir afirma que o pórtico "*se localiza precisamente na divisa entre os Municípios de Angra dos Reis e Paraty, onde há razoável quantitativo de moradores angrenses que, diariamente, realizam o movimento pendular*", além de reconhecer que se trata de "*ação idêntica*" àquela ajuizada pelo MUNICÍPIO DE PARATY (evento 1, INIC1).

Enfim e em síntese, tenho que as ações ora em julgamento têm por objeto a abstenção de cobrança de pedágio **exclusivamente** no pórtico/praça situado no Município de Paraty, no Km 538+500 (P8), na forma da Deliberação n. 81, de 20 de março de 2023 (evento 3, ANEXO3).

O pórtico relacionado ao objeto do feito situa-se no território do MUNICÍPIO DE PARATY, porém próximo à divisa com o Município de Angra dos Reis, a aproximadamente meio caminho entre os centros de Paraty e de Angra dos Reis:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis



Apesar disso, ainda há núcleos populacionais paratienses "separados" do centro pela praça de pedágio, a exemplo da Praia de Mambucaba, da comunidade Chapéu do Sol e da Vila Operária de Mambucaba. Vale esclarecer que a divisa entre os municípios é feita pelo Rio Mambucaba, de modo que, do lado paratiense de sua foz, fica a Vila Operária e, do lado angrense, a Vila Histórica de Mambucaba:



A praça/pórtico do Km 538+500 (P8), então, afeta o deslocamento não apenas intermunicipal, mas também intramunicipal, da população de Paraty. Feita essa breve contextualização e essas considerações acerca da compreensão dos exatos contornos da demanda, passo a enfrentar as questões preliminares pendentes de apreciação.

5000562-16.2023.4.02.5111

510018268413.V154



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

2.1.2 Da falta de interesse processual em relação ao pedido de abstenção de cobrança de pedágio de veículos de transporte coletivo credenciados pelo MUNICÍPIO DE PARATY e pelo MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS – Da isenção prevista no contrato de concessão

O MUNICÍPIO DE PARATY pede a condenação da parte ré em abstenção de cobrança de pedágio de "veículos de transporte coletivo credenciados pela Prefeitura de Paraty que fazem a ligação com outros Municípios" (evento 1, INIC1, p. 9). A ação popular pertinente ao Município de Angra dos Reis repristina pedido análogo.

No entanto, assiste razão à RIOSP e à ANTT ao alegarem (evento 3, PET1 e evento 27, PET1) que os transportes públicos já gozam de isenção com base no próprio contrato de concessão relacionado ao objeto do feito. Com efeito, eis o teor da cláusula 19.3.3 (destaques meus):

19.3.3 Terão trânsito livre no Sistema Rodoviário e ficam, portanto, isentos do pagamento da Tarifa de Pedágio e da Tarifa de Pedágio do Trecho Viúva Graça as motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto, as ambulâncias, os veículos oficiais, próprios ou contratados de prestadores de serviço, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, seus respectivos órgãos, departamentos, autarquias ou fundações públicas, bem como os veículos de Corpo Diplomático.

Durante a instrução, não sobreveio nenhum elemento de prova ou alegação no sentido de que essa isenção estivesse sendo descumprida ou que não abrangesse "veículos de transporte coletivo credenciados pela Prefeitura de Paraty [ou Angra dos Reis] que fazem a ligação com outros Municípios".

Portanto, o pedido de abstenção de cobrança em relação a veículos de transporte público deve ser **extinto sem resolução do mérito** por falta de interesse processual (art. 485, VI, CPC).

2.1.3 Do interesse processual em relação ao pedido de abstenção de cobrança de pedágio veiculado pelo MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

A contestação de RIOSP na ação popular (evento 28, CONT1) defende que, "se não foi instalado nenhum pórtico de cobrança no território do Município de Angra dos Reis, não há razão para pleitear a isenção da cobrança para os munícipes dessa localidade". Acrescenta que "o pórtico, muito longe de estar instalado dentro da área urbana de Angra dos Reis, está, na realidade, instalado fora de seus limites territoriais, não trazendo qualquer prejuízo para a população local, que não é diretamente afetada pela cobrança".

AFASTO a preliminar de falta de interesse processual, pois a aferição das condições da ação - aí incluído o interesse - deve se dar conforme a teoria da asserção. Como se sabe, isso significa que essa aferição deve se dar com base nas alegações contidas na causa de pedir, sem adentrar o debate sobre a pertinência ou não dessas alegações - o que diz respeito ao mérito da demanda. Sendo assim, é certo que a causa de pedir atribui à cobrança de pedágio na praça de Paraty impactos sobre a população de Angra dos Reis. Esses impactos



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

são plausíveis, dado um certo grau de interligação entre as economias municipais que é sabido por quem conhece concretamente a região. A juridicidade desses impactos, por sua vez, deve ser objeto de julgamento do mérito.

2.2 DO MÉRITO

2.2.1 Do princípio da igualdade - Sobre *quem são os iguais e quem são os desiguais* - Da proteção ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988) - Do *distinguishing* em relação à ADI 4.382

O *caput* do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/1988 reza a fórmula clássica segundo a qual "*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*". Externando o intuito de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, CRFB/1988), a Constituição, para além de preconizar a igualdade formal - que não tem como objetivo reduzir desigualdades -, a CRFB/1988 "*tomou partido*" e adotou "*o pressuposto de que o Estado deve desempenhar um papel central na construção de uma sociedade igualitária*"¹, segundo o dizer de Virgílio Afonso da Silva.

Daí que a compreensão da norma inscrita no *caput* do art. 5º deve ser feita tendo em vista a unidade da Constituição - que não ser lida em tiras, aos pedaços isolados, como lembra Ingo Sarlet, seguindo a lição de Eros Grau -, de modo que "*o intérprete há que aferi-la com outras normas constitucionais, (...), especialmente, com as exigências da justiça social, objetivo da ordem econômica e da ordem social*"², segundo palavras de José Afonso da Silva.

Caso não se leve em conta *as exigências da justiça social* e se postule uma igualdade abstrata dos indivíduos, tem-se que "*a lei geral, abstrata e impessoal que incide em todos igualmente, levando em conta apenas a igualdade dos indivíduos e não a igualdade dos grupos, acaba por gerar mais desigualdades e propiciar injustiça*"³.

Daí que o princípio da igualdade, em nosso direito constitucional positivo, parece ser compreendido de modo suficientemente amplo e didático pelas dimensões sistematizadas por Ingo Wolfgang Sarlet, que leciona o seguinte (destaques meus):

*Nessa perspectiva, mas considerando a arquitetura constitucional positiva brasileira, já delineada, é possível afirmar que no Brasil o princípio (e direito) da igualdade abrange pelo menos três dimensões: (a) proibição do arbítrio, de modo que tanto se encontram vedadas diferenciações destituídas de justificação razoável com base na pauta de valores constitucional, quanto proibido tratamento igual para situações manifestamente desiguais; (b) proibição de discriminação, portanto, de diferenciações que tenham por base categorias meramente subjetivas; (c) obrigação de tratamento diferenciado com vistas à compensação de uma desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação, pelo Poder Público, de desigualdades de natureza social, econômica e cultural.*⁴ p. 579



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

A demanda deduzida em juízo exige reflexão e *tomada de posição* acerca dessas dimensões do princípio da igualdade e sobre as tensões entre a igualdade formal e a igualdade material/substancial visada pela ordem constitucional. Afinal, a ANTT argumenta que o projeto de exploração "*tomou por base o princípio da isonomia e do acesso dos demais usuários a um sistema e contrato equilibrados*" (evento 27, PET1, com destaque meu). A manifestação do Coordenador de Instrução Processual da ANTT aprofunda esse argumento, afirmando que a concessão de isenção a determinados grupos seria um "privilegio tarifário", pois "*a concessão de isenção aos municípios dará tratamento diferenciado a usuários iguais, uma vez que usuários que rodam a mesma distância, terão tratamentos distintos pelo simples fato de um ser residente ou ter o carro emplacado no município abrangido pela praça e o outro não*" (evento 106, ANEXO3, com destaque meu).

Eis o ponto central: a abstenção de cobrança de tarifas pleiteada é um *privilegio* - odioso, como todos os privilégios - ou uma medida de justiça social voltada a concretizar a igualdade material/substancial?

Para responder a essa pergunta, é preciso saber quem são os iguais e quem são os desiguais⁵, como precisamente formulou Celso Antônio Bandeira de Mello. É preciso tomar posição sobre se os iguais são os indivíduos abstratos característicos da igualdade formal ou se os desiguais devem ser considerados com base em grupos sociais, na perspectiva da justiça social e da redução das desigualdades tidas como objetivos fundamentais da República - sob pena de que, como consta da advertência de José Afonso da Silva, "*a lei geral, abstrata e impessoal que incide em todos igualmente, levando em conta apenas a igualdade dos indivíduos e não a igualdade dos grupos, acab[e] por gerar mais desigualdades e propiciar injustiça*".

Entendo que o intérprete deve se esforçar por adotar a mesma posição da Constituição: sem abrir mão da igualdade formal - que veda o arbítrio de "diferenciações destituídas de justificação razoável com base na pauta de valores constitucional" -, é preciso querer saber da realidade socioeconômica concreta e das desigualdades nela existentes para que se possa dar consequência à "obrigação de tratamento diferenciado com vistas à compensação de uma desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação, pelo Poder Público, de desigualdades de natureza social, econômica e cultural", nas palavras de Ingo Sarlet.

Daí que, dentro do amplíssimo (e abstrato) universo da coletividade em geral - abarcado pelo pedido de abstenção de cobrança formulado na ação civil pública -, é necessário discriminar concretamente alguns grupos de pessoas cujas circunstâncias fáticas sociais (em sentido lato, para abarcar as circunstâncias socioeconômicas, geográficas e culturais), valoradas à luz do direito objetivo, exigem diferentes raciocínios e respostas jurídicas ao pedido de abstenção da cobrança da tarifa. A saber, as comunidades tradicionais - que gozam de uma especial proteção no plano do direito nacional e internacional - (item 2.2.4 abaixo), os/as municípios de Paraty - este grupo subdividido em dois: aqueles/as afetados/as pelo pedágio no deslocamento intramunicipal (item 2.2.5.2 abaixo) e aqueles/as afetados/as



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

apenas no deslocamento intermunicipal (item 2.2.5.1 abaixo) - e os/as munícipes de Angra dos Reis (item 2.2.6 abaixo), além da coletividade em geral abstratamente considerada (isto é, os/as demais usuários/as, cf. item 2.2.7 abaixo).

Atentando às circunstâncias socioeconômicas, geográficas e culturais desses grupos sociais, segundo exigido pelo princípio da igualdade nos termos acima delineados, é nítido que o impacto da cobrança do pedágio incide assimetricamente sobre os direitos fundamentais dos diferentes grupos concretos. O impacto não é uniforme ou equânime. Pelo contrário: é mais gravoso justamente entre os mais vulneráveis, o que exige medidas concretas e específicas para que "todos sejam tratados de forma justa e equitativa", na dicção do art. 10 da Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos⁶.

O direito de ir e vir e ao transporte (art. 5º, XV, c/c art. 6º, *caput*, CRFB/1988) é condicionante indissociável do exercício de direitos fundamentais como saúde, educação e trabalho. É sobre essa objetividade jurídica que recai precipuamente a cognição judicial nesta sentença: a proteção ao núcleo essencial do direito de ir e vir e ao transporte (art. 5º, XV, c/c art. 6º, *caput*, CRFB/1988), sobretudo em sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988), mediante exame da suficiência das medidas porventura adotadas pelo Poder Concedente para se desincumbir de seu *dever de mitigação do impacto desproporcional sobre determinados grupos de cidadãos* - no dizer do Ministro Luís Roberto Barroso - ou para lhes conferir o *tratamento substancial igualitário* que é de direito - nas palavras do Desembargador Federal André Fontes.

É oportuno neste momento fazer um *distinguishing* em relação ao julgamento da ADI 4.382 pelo STF. Foi declarada a inconstitucionalidade de uma lei estadual que concedia isenção de pedágio em rodovia federal para veículos emplacados em municípios determinados. A objetividade jurídica acionada pelo STF na ocasião foi a isonomia federativa (art. 19, III, CRFB/1988) e a invasão legislativa do Estado sobre o exercício de competência atribuída constitucionalmente à União (art. 21, XII, 'e', c/c art. 22, IX, c/c art. 175, *caput* e parágrafo único, todos da CRFB/1988).

Na presente demanda, no entanto, não é o pacto federativo que está em jogo, mas, sim, a proteção ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), sobretudo em sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988).

Essa distinção é análoga à realizada no voto do Ministro Luís Roberto Barroso no bojo do RE 645.181/SC (Tema 513), que, de resto, apresenta argumentação muito similar à da presente sentença, ao estabelecer que, *"ainda que se parta, de princípio, da juridicidade da cobrança do pedágio, da inexistência de via alternativa e da necessidade de respeito ao equilíbrio dos contratos"*, a questão do ***"impacto desproporcional sobre determinado grupo de cidadãos"*** cria uma ***"dever de mitigação"*** que precisa ser enfrentado pela Administração Pública, a quem cabe *"estudar a fórmula que mais se adegue à concessão, justificando, de forma técnica, a escolha realizada"*, entre as quais o Ministro ventila exemplos como a construção de via alternativa ou a concessão de isenção a moradores do município onde



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

localizado o pedágio (eventualmente apenas a pessoas físicas, com restrição do número de veículos por residência ou mediante estabelecimento de um patamar de renda per capita para fruição do benefício). Ainda que o voto refira-se a uma situação que envolve deslocamentos intramunicipais, o raciocínio jurídico é o mesmo.

Peço licença para transcrever o trecho do voto do Ministro que diferencia a problemática federativa da problemática do dever de mitigação do impacto desproporcional do pedágio sobre certos grupos (com destaques meus):

30. Além da via alternativa, é possível cogitar da concessão de isenção aos moradores do município em que localizado o pedágio, ou aos carros ali emplacados. Não se ignora que este STF, na ADI 4.382, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgou inconstitucional a concessão de isenção para veículos com placa de determinadas localidades. Veja-se a ementa do acórdão: [...]

31. O entendimento ali fixado, entretanto, não pode ser automaticamente transposto para o presente julgamento. Naquele caso decidiu-se que uma lei estadual não pode conferir genericamente um tratamento mais favorável a veículos emplacados em certos municípios do Estado, para isentá-los do pagamento da tarifa de pedágio em rodovia federal. Além de violar a isonomia federativa positivada no art. 19, III, da CF, ao editar uma lei com esse teor, o Estado ainda invade política tarifária de serviço da competência da União e interfere nas relações contratuais firmadas entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias, como também ficou sedimentado naquele precedente.

32. O caso vertente, apesar de tangenciar o tema discutido na ADI 4.382, apresenta distinções relevantes. Não está em questão aqui a validade de norma estadual prevendo, em caráter geral e abstrato, isenção de tarifa para veículos emplacados em certos municípios do Estado, apenas pelo fato de neles haver uma praça de pedágio instalada. Na verdade, discute-se nestes autos se há afronta ao direito fundamental à liberdade de ir e vir diante da alegação de que pagar o pedágio da rodovia concedida seria a única maneira de deslocamento de um ponto a outro dentro do mesmo município. O ponto específico ora em discussão, portanto, diferentemente da ADI 4.382, não é a isonomia federativa (art. 19, III, da CF/1988), nem mesmo qualquer conflito de competências entre as entidades federativas, mas a tutela do núcleo essencial da liberdade de locomoção, direito fundamental definido pelo art. 5º, XV, da CF/1988 e limitado pelo art. 150, V, da CF/1988. Por essa razão, ainda que a lei objeto da ADI 4.382 seja inconstitucional, não se descarta a possibilidade de a liberdade de locomoção ser violada em circunstâncias específicas, tal como exemplificadas neste voto. Verificando-se essa ocorrência, caberia ao próprio poder concedente estudar medidas para mitigá-las, dentre as quais a própria concessão de isenção aos veículos do município encravado na estrada.

No mesmo sentido argumentou o MPF ao enunciar, com razão, que "[n]ão se trata de uma medida desigual e interferência Municipal nos atos administrativos federais, mas somente de resguardo aos interesses e necessidades locais frente aos impactos que sofrerá uma população que não teve as suas peculiaridades observadas no contrato de concessão, o que claramente se verifica diante da localização em que o pórtico de cobrança foi instalado" (evento 18, PET1, reforçado no evento 99, ADITDEN1).

2.2.2 Do contrato de concessão - Da parte regulamentar/mutável e contratual/imutável - Da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em caso de concessão de isenção judicial - Do princípio da modicidade das tarifas (art. 6º, §1º, Lei n. 8.987/1995) à luz do princípio da igualdade



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a concessão de serviço público é o "*instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço*"⁷.

Evidente que, ainda que concedido a particular, o serviço continua público e privativo do Estado, *res extra commercium*, inegociável, inarredavelmente situado e compreendido na esfera pública. Não há transferência da titularidade ao particular. Daí que, nessa relação jurídica complexa, haja um ato regulamentar do Estado que fixa e unilateralmente as condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, tudo que diz respeito às condições em que será ofertado e fruído pelos usuários - aí incluído nesse aspecto regulamentar as tarifas, "*ainda que tenham repercussão sobre a equação econômico-financeira*"⁸.

As tarifas "não têm, nem poderiam ter, de modo algum, natureza contratual, imutável"⁹. O que não pode ser modificado unilateralmente pelo Poder Público - a parte imutável ou contratual da concessão - é o valor resultante do equilíbrio econômico-financeiro, do qual a tarifa é apenas uma das variáveis em jogo. Daí que "*ao concedente é lícito alterar, como convenha, a grandeza dela, contanto que, ao fazê-lo, mantenha incólume a igualdade matemática substancial já estabelecida e da qual a tarifa se constitui em um dos termos, conquanto não necessariamente o único deles*"¹⁰.

Na doutrina administrativista tradicional, portanto, observa-se que tudo o que diz respeito às condições de oferta e fruição do serviço público pelos usuários integra a parte regulamentar/mutável da concessão, passível de ser unilateralmente alterada pelo Poder Público, sem prejuízo de eventual rebatimento e consequente ajuste na parte contratual/imutável, constituída eminentemente pelo equilíbrio econômico-financeiro.

Daí se extrai que a eventual ordem judicial de abstenção de cobrança de tarifa de determinados usuários (também chamada de isenção) para adequar as condições de prestação de serviço a parâmetros constitucionais recai sobre aspecto regulamentar/mutável da concessão e, portanto, em nada viola direitos da concessionária, cuja garantia do equilíbrio econômico-financeiro há de ser preservada por intermédio de medidas de recomposição a serem adotadas pelo concedente.

Essas medidas de recomposição podem incluir revisão tarifária, subsídio direto, alteração de encargos, prorrogação do prazo da concessão ou a combinação dessas medidas, entre outras possibilidades. A escolha de qual o meio mais adequado e condizente com o interesse público é atribuição do Poder Concedente. Por isso, não assiste razão à ANTT ao reduzir artificial e retoricamente os modos de recomposição da equação à inexorabilidade do aumento da tarifa dos demais usuários ou à queda da qualidade do serviço (Evento 27, PET1, Página 3).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Na verdade, há elementos que indicam que o impacto de eventual isenção na praça de pedágio de Paraty seria reduzido ou talvez insignificante. Afinal, o despacho datado de 01/02/2024 (Evento 106, ANEXO2), da lavra do Superintendente de Concessão da Infraestrutura, informa que existe um subsídio cruzado interno na concessão, pois ela foi "*claramente estruturada de modo a direcionar recursos de um subsistema de elevada geração de caixa para o outro com menor fluxo de caixa, sendo da BR-116/RJ/SP (Dutra) para o subsistema da BR-101/RJ/SP*". Destaca que "*a receita gerada pelo trecho [BR 101] a todo o sistema rodoviário concedido será de 5.1% (cinco virgula um por cento)*".

Enfim, como se nota, o trecho concedido da BR 101 (Rio/Santos) é sabidamente menos rentável, participando com apenas cerca de 5% das receitas da concessão como um todo. O grosso da geração de caixa vem da BR 116 (Dutra). Portanto, a reduzida participação proporcional nessas entradas indicia a diminuta repercussão de eventual isenção do pedágio na praça de Paraty na equação econômico-financeira.

A propósito da pertinência de se exigir do aspecto regulamentar da concessão de rodovias federais a atenção às desigualdades socioeconômicas, geográficas e culturais, remeto ao art. 170 da CRFB/1988, que, entre os princípios da ordem econômica - cujo fim é "*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*" -, elenca a redução das desigualdades regionais e sociais. A ordem econômica, portanto, não é excluída ou isentada da tarefa de construir uma sociedade justa ou de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I e III, CRFB/1988), sendo necessário que o Poder Concedente, para isso, não se acomode nos termos de uma igualdade meramente formal e se preocupe com as externalidades negativas que assimetricamente recaem sobre populações vulneráveis.

No mesmo sentido decidiu a Egrégia 5ª. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região ao afirmar que a "*função econômico-social do contrato deve ser observada também nos contratos administrativos*", atentando 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*", nos termos do voto do Relator (Agravo de Instrumento Nº 5007194-65.2023.4.02.0000/RJ, Egrégia 5ª. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, julgamento em 21/08/2024).

Nessa linha, o princípio da modicidade das tarifas (art. 6º, §1º, Lei n. 8.987/1995) não deve ser aferido apenas em geral ou *in abstracto*, mas, também, considerando os específicos grupos sociais afetados nos contextos socioeconômicos concretos em que incidirá a prestação de serviço público, em atenção ao princípio da igualdade nos termos delineados no item 2.2.1.

2.2.3 Do princípio da deferência - Do controle judicial voltado à garantia de direitos fundamentais - Do distinto escopo do controle efetuado pelo TCU



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

O princípio da deferência preconiza basicamente que o Poder Judiciário deve respeitar as soluções técnicas adotadas pela Administração, notadamente quando a matéria envolver alta complexidade e especialização, em atenção às capacidades institucionais de cada instituição. A lógica subjacente é a seguinte: a Administração Pública possui estrutura, *expertise* e proximidade com as práticas dos setores econômicos que o Judiciário em geral não possui.

No entanto, o princípio da deferência evidentemente não rechaça de modo absoluto o controle judicial sobre os atos administrativos, mas apenas recomenda que o Judiciário não se arvora a impor uma determinada solução técnica, sobrepondo-se à solução adotada pela Administração dentro da margem de discricionariedade técnica legítima.

Vale lembrar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que "*discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal*", ou seja, quando "*mais de uma opinião for razoavelmente admissível*"¹¹.

No caso concreto, entendo que não está em jogo uma solução técnica e neutra inserida dentro da margem de discricionariedade técnica, irrelevante do ponto de vista dos direitos fundamentais. Pelo contrário: o que está em jogo, como já acima delineado (ver item 2.2.1), é se o princípio da igualdade deve ser entendido e aplicado como abstração niveladora entre indivíduos ou se deve haver consideração de variáveis pertinentes às desigualdades sociais existentes de fato, com a condizente calibração do princípio da modicidade das tarifas (ver item 2.2.2).

Essa questão não está inserida na discricionariedade técnica da Administração, muito menos é infensa ao controle judicial. Pelo contrário: o Poder Judiciário é exatamente a instituição da República que tem a competência constitucional - ou a capacidade institucional - de dizer sobre a interpretação e aplicação de princípios constitucionais e sobre a proteção de direitos fundamentais.

Trocando em miúdos, o Poder Concedente entende que o respeito ao princípio da igualdade significa cobrar a mesma tarifa de todos/as os/as usuários/as, independentemente de circunstâncias fáticas sociais (em sentido lato, abrangendo circunstâncias geográficas, socioeconômicas e culturais), reputando o Desconto de Usuário Freqüente - DUF suficiente para mitigar o impacto sobre populações lindeiras que façam uso rotineiro da rodovia.

O Judiciário, no exercício de sua competência constitucional, tem a legitimidade e o dever de se posicionar sobre isso e dizer sobre como o princípio da igualdade deve incidir sobre o aspecto regulamentar - ou sobre a assim chamada *modelagem* - da concessão. É nesse registro que deve ser situada a controvérsia desta demanda, não no registro de uma solução técnica inserida no âmbito da discricionariedade do Poder Concedente.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Uma vez estabelecida a premissa de que as desigualdades sociais devem, sim, ser levadas em conta na fixação dos termos do aspecto regulamentar da concessão, aí se abre uma margem para discricionariedade técnica, pois parece "*impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal*" no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello. Poderá, então, o Poder Concedente (*deverá*, aliás) pesquisar, buscar e escolher as soluções mais adequadas no estado da arte atual dos estudos acadêmicos e práticas econômicas para mitigar os impactos assimétricos do pedágio sobre as populações vulneráveis ou especialmente protegidas pelo direito objetivo. Para falar com o Ministro Barroso, o Poder Concedente deve "*estudar a fórmula que mais se adegue à concessão, justificando, de forma técnica, a escolha realizada*" para concretizar o dever de mitigação do impacto desproporcional do pedágio sobre certos grupos, na linha do acima mencionado voto proferido no bojo do RE 645.181/SC (Tema 513).

O Tribunal de Contas da União - TCU, por sua vez, é órgão eminentemente técnico, não jurisdicional, cujo controle externo da Administração "*há de ser primordialmente de natureza técnica ou numérico-legal*"¹². Em outras palavras, insere-se "*nos sistemas de accountability durante os mandatos para concretizar a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais*", cujo objetivo é "*verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais*", sobretudo para proteger a probidade e não permitir o mau uso dos recursos públicos, embora possa examinar também "*aspectos substantivos que envolvam eficiência e a efetividade das políticas públicas*"¹³.

A distinção em relação à natureza e às finalidades do controle jurisdicional é clara. Enquanto o TCU possui a missão de averiguar aspectos técnico-contábeis e de eficiência/efetividade na destinação de recursos públicos, ao Poder Judiciário é constitucionalmente atribuída a missão de garantir direitos fundamentais e de examinar os atos e contratos da Administração à luz da máxima efetividade da Constituição. São atribuições diferentes e complementares.

Por isso, o fato de o TCU ter validado os moldes da concessão nos autos TC 018.708/2021-8 e no respectivo acórdão n. 3.136, de 15/12/2012 (evento 3, ANEXO8), não se contrapõe nem nada diz sobre o controle jurisdicional que ora se realiza do ponto de vista do princípio constitucional da igualdade e do direito fundamental de ir e vir. Reitero: a especificidade do controle realizado pela Corte de Contas é técnico-contábil e, no máximo, voltada a averiguar a eficiência/eficácia dos gastos públicos.

De modo condizente e sem extrapolar suas atribuições, ao tratar do Desconto de Usuário Frequente (DUF), o TCU limita-se a examinar contabilmente a questão e a notar que "*as disposições contidas na minuta contratual originalmente apresentada causavam uma distorção no valor a ser ressarcido à concessionária em função do Desconto de Usuário Frequente – DUF, de modo que os montantes a serem ressarcidos à empresa superariam a quantia por ela perdida*". Trata-se de um controle meramente atinente ao aspecto financeiro da concessão, que aí continha uma distorção em desfavor do erário público, corrigida pela ANTT mediante alteração na cláusula 19.5.3 (evento 3, ANEXO8, p. 23 e 75/76). O TCU não discute nem se manifesta sobre a suficiência do DUF na mitigação dos impactos assimétricos



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

da instauração do pedágio sobre a população lindeira. Nem tinha o dever de fazê-lo, diga-se de passagem. Daí que o apego à atuação do TCU e ao teor do TC 018.708/2021-8 não auxilia a tese defensiva.

2.2.4 Dos povos tradicionais

2.2.4.1 Dos direitos humanos dos povos tradicionais

A Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (Anexo LXXII do Decreto n. 10.088/20191) reconhece *“as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades”* e observa que *“em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão freqüentemente”*. A referida Convenção lembra a *“particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais”* (destaques meus).

O art. 6º da Convenção n. 169 da OIT reconhece o direito dos povos tradicionais à consulta prévia, livre e informada acerca de assuntos e medidas que lhe digam respeito. Assim, afirma que os governos deverão *“consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”*, sendo que as consultas devem *“ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”* (destaques meus).

De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, tendo em vista que *“o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes”* (Corte IDH. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245). No mesmo precedente, a CIDH esclareceu que *“as consultas devem-se realizar de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e devem ter por finalidade chegar a um acordo”*, devendo ser realizadas *“nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso”* (destaques meus).

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO, de 2001, reafirma que *“a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” e declara o seguinte (destaques meus):

Artigo 1 – A diversidade cultural, patrimônio comum da humanidade

A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.

Artigo 2 – Da diversidade cultural ao pluralismo cultural

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. Definido desta maneira, o pluralismo cultural constitui a resposta política à realidade da diversidade cultural. Inseparável de um contexto democrático, o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública.

Artigo 3 – A diversidade cultural, fator de desenvolvimento

A diversidade cultural amplia as possibilidades de escolha que se oferecem a todos; é uma das fontes do desenvolvimento, entendido não somente em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória.

A Convenção Sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998) reconhece “a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais” e prevê que cada parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (...)” (art. 8º, ‘j’).

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Decreto n. 6.177/2007) estabelece entre seus princípios que a “proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras” (art. 2º, 6), reconhecendo a “importância dos conhecimentos tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial, e, em particular, dos sistemas de conhecimento das populações indígenas, e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, assim como a necessidade de assegurar sua adequada proteção e promoção”.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92), afirma que os “*povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável*” (princípio 22).

Diante dessa plêiade de normas e declarações, é possível perceber a intensidade da diretriz normativa que vigora na comunidade internacional e que exige e impulsiona os esforços dos Estados nacionais para fortalecer o pluralismo cultural nas sociedades contemporâneas e dar voz e vez aos grupos humanos minoritários que historicamente guardam modos de vida dissonantes do padrão hegemônico desde a expansão da modernidade europeia para o restante do globo. Esses modos de vida dissonantes são reconhecidos e valorizados pela riqueza e diversidade cultural que garantem à humanidade, para além dos evidentes direitos humanos à vida, à liberdade, à autodeterminação e ao desenvolvimento econômico, social e cultural titularizados por esses grupos e por cada um de seus membros. Mais ainda: a proteção desses modos de vida está associada também à proteção da biodiversidade, à ideia de desenvolvimento sustentável e, de modo mais geral, ao direito humano ao meio ambiente saudável, recentemente reconhecido pela ONU – isso, justamente porque esses grupos costumam guardar cosmovisões e conjuntos de práticas sociais que, embora diversas entre si, possuem em comum uma relação estreita ou mesmo de continência com a Natureza.

Em poucas palavras, o sistema internacional de direitos humanos reconhece e protege a territorialidade dos povos tradicionais e o direito à consulta prévia, livre e informada (cf. Convenção n. 169 da OIT e cf. Pacto de São José da Costa Rica, na interpretação da CIDH), o pluralismo cultural nas sociedades contemporâneas, aí incluídas não apenas as manifestações culturais imateriais, mas também os diferentes modos de vida e as condições materiais para sua produção e reprodução (cf. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO) e a relevância e mesmo a indispensabilidade desses modos de vida para a garantia do direito humano ao meio ambiente e para o enfrentamento das mudanças climáticas (cf. Convenção Sobre Diversidade Biológica, cf. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e cf. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento).

2.2.4.2 Dos direitos fundamentais dos povos tradicionais na CRFB/1988 e em normas infraconstitucionais

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, alcunhada Constituição Cidadã e promulgada nos ventos da redemocratização do país, traz em seu bojo princípios e direitos fundamentais que permitem desenhar na ordem jurídica interna uma proteção aos povos tradicionais harmônica com a do direito internacional, especialmente quando lida em conjunto com a produção normativa infraconstitucional. Desde o preâmbulo da Carta se lê a pretensão de instaurar “*um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (destaque meu). A cidadania e a dignidade da pessoa humana estão entre os fundamentos da República (art. 1º, II e III, CRFB/88).

As manifestações culturais populares indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional são protegidas pelo Estado (art. 215, §1º, CRFB/88). A diversidade cultural oriunda do processo civilizatório nacional é erigida a patrimônio nacional e inclui não apenas formas de expressão artísticas, mas sobretudo modos de vida (destaques meus):

CRFB/88:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Entre esses diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, a própria CRFB/88 conferiu especial tratamento aos povos indígenas e aos remanescentes quilombolas, chegando a reconhecer àqueles, no que toca ao desenho da proteção da territorialidade, os “*direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens*” (art. 231), enquanto a estes, garantiu que os “*remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*” (art. 68, ADCT). Naturalmente, essa especialíssima proteção conferida aos povos indígenas e aos remanescentes quilombolas e seus contornos mais explícitos e delineados não exclui a fundamentalidade da proteção aos demais “*grupos formadores da sociedade brasileira*” (art. 216, *caput*, CRFB/88).

No direito objetivo brasileiro, a relação expressa entre os modos de vida dos povos tradicionais e a preservação do meio ambiente é estabelecida em normas infraconstitucionais, particularmente na Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (aliás, no qual vivem os povos caiçaras em questão). Lê-se que é considerada população tradicional aquela “*vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental*” (art. 3º, II).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Em particular, é importante registrar que, na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, os princípios da função socioambiental da propriedade e da equidade intergeracional possuem dicção normativa expressa (art. 6º, parágrafo único).

Dialogando diretamente com a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998) e apoiando-se no direito fundamental ao meio ambiente (art. 225, CRFB/88), a Política Nacional da Biodiversidade (Decreto n. 4.339/2002) tem entre seus princípios o reconhecimento de que *“a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira”* (2.XII) (destaque meu).

Por sua vez, em harmonia com os direitos humanos (plano internacional) e fundamentais (plano nacional) dos povos tradicionais, o Poder Executivo Federal editou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto n. 6.040/2007), que as define como *“grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”* (art. 3º, I). A Política define os territórios tradicionais como *“os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”* (art. 3º, II).

É útil apresentar os princípios que regem essa Política, para evidenciar o quanto estão em consonância e concretizam, em termos de política pública de Estado, os vetores normativos de proteção e fortalecimento do pluralismo cultural em sociedades democráticas complexas, da convivência entre diferentes modos de vida hegemônicos e não hegemônicos, da territorialidade dos povos tradicionais e da intrínseca relação entre o cultivo e florescimento desses modos de vida ditos tradicionais e os esforços para a garantia do direito humano ao meio ambiente perante o enfrentamento das mudanças climáticas e do avanço da destruição da Natureza (destaques meus):

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

Ainda em sede infralegal, foi editada a Portaria SPU n. 89/2010, que disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, consideradas grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 4º).

Portanto, em apertada síntese, o modo de vida dos povos tradicionais é protegido pelo direito nacional e internacional, inclusive quanto aos aspectos materiais que condicionam sua produção e reprodução (a exemplo dos meios para se locomover e obter renda) e quanto ao direito a tomar parte ativa nos processos decisórios relacionados a temas e medidas que as impactem diretamente.

2.2.4.3 Do caso concreto

O MUNICÍPIO DE PARATY, o MPF e a DPU afirmam haver violação do direito à consulta prévia, livre e informada (art. 6º, Convenção n. 169 da OIT) titularizado pelas comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras impactadas pela instituição do pedágio na BR 101 (Rio/Santos) (evento 1, INIC1, evento 58, EMENDAINIC1, evento 59, INIC1 e evento 82, PET1).

A ANTT e RIOSP defendem não haver comprovação de prejuízo às comunidades tradicionais, de modo que a Convenção n. 169 da OIT não é aplicável ao caso concreto (evento 105, CONT1 e evento 106, CONT1). Nessa linha, o despacho datado de 27/02/2024 (evento 111, ANEXO2), da lavra do Superintendente de Concessão da Infraestrutura, expressa a seguinte compreensão (destaques meus):

(...) o projeto de concessão não é relacionado à construção de uma malha rodoviária totalmente nova, ou seja, do zero, e sim a concessão/ administração de um trecho que era anteriormente concedido, ou seja, a consulta prévia deve ocorrer somente nas hipóteses em que a obra pública possa causar algum dano à integridade territorial ou aos costumes das comunidades tradicionais correlatas.

Assim, entende-se que a renovação da concessão da rodovia já existente não causará impactos na vida das pessoas que residem nas comunidades tradicionais que circundam a malha viária em comento, e em caso de necessidade de duplicação dos trechos rodoviários, as a concessionária deverá promover, junto aos órgãos competentes, as audiências públicas em observância aos protocolos de consultas.

Como se nota, o Poder concedente entende, por um lado, que não há impacto às comunidades tradicionais porque a rodovia já existia e trata-se apenas da concessão de sua administração, a sugerir que não haveria incidência da norma que obriga à consulta. Por outro lado, dá a entender que essa norma se aplicaria apenas em caso de duplicação ou construção de faixa adicional, no âmbito do licenciamento ambiental, e que seria cumprida por intermédio de audiências públicas.

Equívoca-se a ANTT ao afirmar não haver impacto sobre as comunidades tradicionais. A Agência faz uso de uma noção restritiva - porque exclui a compreensão dos impactos sobre as condições de produção e reprodução dos modos de vida das comunidades - e autoritária - porque construída totalmente à margem de diálogo com as próprias comunidades - acerca do que afetaria ou não esses grupos minoritários especialmente protegidos pelo direito objetivo.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Como alegado pelo MPF, DPU e pelo MUNICÍPIO autor, as comunidades indígenas necessitam fazer uso regular da rodovia para o exercício de direitos fundamentais básicos, a exemplo do acesso a educação e da obtenção de renda essencial à subsistência por intermédio da comercialização de artesanato. Essas necessidades estão documentadas nos autos. O RELATÓRIO TÉCNICO 93/2023 (Evento 59, ANEXO3) traz um retrato das agruras e da luta do povo indígena para concretizar o direito à educação, necessitando acessar escolas fora das aldeias, por vezes nos núcleos urbanos de Angra dos Reis ou Paraty, alcançados obviamente por intermédio da rodovia. A venda de artesanato nos centros urbanos próximos como uma das principais fontes de renda está também documentada na Notícia de Fato n. 1.30.014.000107/2022-28 (Evento 59, ANEXO2) e no Programa Tekoa (evento 15, ANEXO2).

A insurgência de outras comunidades tradicionais quilombolas e caiçaras, para além de indígenas, está também documentada por manifestações escritas direcionadas à Prefeitura (evento 58, ANEXO3 e evento 58, ANEXO5).

Esses são apenas exemplos do impacto que mudanças no aspecto regulamentar da concessão - lembremos: condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço público - possuem no modo de vida dos indígenas e demais comunidades tradicionais cuja territorialidade é afetada pela BR 101 (Rio/Santos), pois dela dependem, no mínimo, para acessar os mais variados serviços públicos e obter renda necessária à subsistência. Esse impacto deveria ter sido objeto de estudos suficientemente profundos e consistentes e, sobretudo, de consulta prévia, livre e informada, o que permitiria a escuta qualificada das comunidades e esforços para garantia de seus direitos.

O Poder Concedente não pode unilateralmente decidir se há ou não impacto, como fez a ANTT. Isso seria nulificar a essência do dever de consulta. É necessário reconhecer a autodeterminação da comunidade e respeitar sua percepção sobre afetações culturais, espirituais e territoriais, todas capazes de impactar seu modo de vida. Havendo a possibilidade de impacto - como indiciam os Estudos Ambientais abaixo examinados -, deve-se consultar as comunidades, sob pena de violação ao princípio da precaução em direitos humanos e da boa-fé, que exige transparência e respeito, o que inclui não excluir comunidades sob o subterfúgio da alegação estatal unilateral de que não seriam afetadas.

Em outras palavras: se é reconhecido o direito dos povos tradicionais à consulta prévia, livre e informada acerca de assuntos e medidas que lhes digam respeito, a premissa lógica da eficácia e consequência disso é que os próprios povos tradicionais tenham reconhecido o direito de dizer em nome próprio se são ou não afetados por determinada medida. Sem isso, isto é, caso se atribua a outrem a legitimidade de dizer dos interesses e da afetação da territorialidade desses povos, estaria clara e obviamente esvaziado o reconhecimento das *"aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram"*. Diante da possibilidade de que haja impacto, quem de direito diz se um empreendimento afeta ou não afeta tal ou qual comunidade tradicional é a própria comunidade tradicional.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Vale dizer que o próprio EVTEA, particularmente no documento pertinente aos Estudos Ambientais¹⁴, evidencia que o Estado estava ciente da presença das comunidades tradicionais e do seu especial regime jurídico protetivo. Na descrição do marco legal aplicável ao Projeto (tabela 2.2 dos Estudos Ambientais), lá está o Decreto n. 6.040/2007 e a Convenção n. 169 da OIT. Nos padrões de desempenho preconizados pela *International Finance Corporation - IFC* (tabela 2.3 dos Estudos Ambientais), há o item 'PD7 - Povos Indígenas', que traz disposições como: "Durante o processo de avaliação de impactos, devem ser identificadas todas as comunidades de povos indígenas localizadas na área de influência dos projetos"; "Deve ser realizado um processo de engajamento com as Comunidades Indígenas a serem afetadas pelo projeto, o qual deve envolver os órgãos representativos dos indígenas, bem como os membros das comunidades, em tempo suficiente para o processo de tomada de decisão".

Embora de modo falho, os Estudos Ambientais efetivamente elencam as comunidades tradicionais quilombolas e indígenas:

Tabela 3-55 Comunidades remanescentes de quilombos nos municípios localizados no traçado da rodovia BR-101/SP/RJ

Nome da comunidade	Município	Nº Processo na FCP	Nº da Portaria de Certificação	Data da Portaria no D.O.U	Nº do Processo no INCRA
Raposa	Ubatuba	01420.001964/2008-52	60/2008	04/08/2008	-
Caçandoquinha	Ubatuba	01420.001964/2008-52	60/2008	04/08/2008	-
Saco das Bananas	Ubatuba	01420.001964/2008-52	60/2008	04/08/2008	-
Cabral	Paraty	01420.001169/2007-83	94/2008	09/12/2008	54180.000973/2006-09
Caminho da Independência	Paraty	01420.000434/1997-83	-	-	-
Alto da Serra do Mar	Angra dos Reis Rio Claro	01420.001171/2007-52	135/2010	04/11/2010	54180.000972/2006-56
Santa Rita Bracui	Angra dos Reis	01420.000103/1999-87	211/2011	22/12/2011	54180.000971/2006-10
Ilha de Marambaia	Mangaratiba	01420.000123/1999-86	23/2005	25/05/2005	54180.000945/2006-83
Fazenda Santa Justina / Santa Isabel	Mangaratiba	01420.006924/2013-64	103/2016	20/05/2016	-

Fonte: Fundação Cultural Palmares. <http://www.palmares.gov.br/comunidades-remanescentes-de-quilombos-crqs>

*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Tabela 3-56 Terras Indígenas existentes nos municípios localizados no traçado da rodovia BR-101/SP/RJ

Terra Indígena	Etnia	Município	Área (ha)	Fase do Procedimento
Aldeia Renascer (Ywyty Guasu)	Guarani, Guarani Mbya	Ubatuba	0	Em Estudo
Boa Vista Sertão do Promirim	Guarani	Ubatuba	906,3886	Regularizada
Boa Vista Sertão do Promirim	Guarani	Ubatuba	5.420,00	Delimitada
Araponga	Guarani	Paraty	0	Em Estudo
Guarani Araponga	Guarani	Paraty	213,2033	Regularizada
Parati-Mirim	Guarani	Paraty	0	Em Estudo
Parati-Mirim	Guarani	Paraty	79,1997	Regularizada
Tekoha Jevy (Rio Pequeno)	Guarani	Paraty	2.370,00	Delimitada
Guarani de Bracui	Guarani	Angra dos Reis	2.127,87	Regularizada

Fonte: FUNAI (<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>).

Digo de modo falho porque, desde esse inventário, os Estudos Ambientais traem sua fragilidade e incompletude ao ignorar as comunidades caiçaras e omitir aldeias indígenas como a de Iriri, da etnia Pataxó, no MUNICÍPIO autor, e a de Rio Bonito/Yaka Porã, em Ubatuba/SP (Evento 59, ANEXO4, Página 15). Esse próprio documento menciona os componentes indígena e quilombola do Plano Básico Ambiental (item 7.3.2), mas os circunscreve a obras de melhorias e ampliação. Entre os impactos e riscos socioambientais associados à operação do sistema rodoviário, expressamente menciona a indução à expansão urbana (item 7.1.2 e Tabela 7.6) - o que representa ameaça aos modos de vida das comunidades tradicionais, cuja especial proteção jurídica já foi objeto de demonstração acima.

Os Estudos Ambientais realizados, no entanto, não discutem nem problematizam os impactos aos modos de vida das comunidades tradicionais. Limitam-se a um apanhado descritivo superficial e lacunoso acerca da existência dessas comunidades, do qual o Poder Concedente fez letra morta ao não adotar nenhuma medida ou disposição voltada a essas comunidades, seja no Programa de Exploração da Rodovia (evento 1, ANEXO2), seja no Contrato de Concessão (evento 1, ANEXO3) - que, como bem salientado pelo MPF, não mencionam qualquer observância às especificidades e locomoção destes grupos minoritários (evento 18, PET1).

Neste ponto, vale consignar que audiências públicas não se confundem juridicamente com a consulta prévia, livre e informada prevista no art. 6º da Convenção n. 169 da OIT, como parece dar a entender o Superintendente de Concessão da Infraestrutura da ANTT no despacho datado de 27/02/2024 (evento 111, ANEXO2). Relembro: a consulta deve ser realizada "por meio de procedimentos culturalmente adequados" (Corte IDH. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245) que respeitem as peculiaridades culturais do processo de compreensão e tomada de decisão no interior de cada comunidade, atentando à língua, à oralidade e à temporalidade próprias ao modo de vida das comunidades tradicionais. Não se trata de ato formal único, mas de um processo que deve, de boa-fé, esforçar-se por viabilizar as condições para que os povos afetados efetivamente influam no processo de tomada de decisões administrativas ou legislativas que lhes afetem. Esse procedimento deve ser



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

preferencialmente o estabelecido pela própria comunidade, a exemplo do Protocolo de Consulta Prévia da Tekoa Itaxi Mirim¹⁵. Por essas razões, equivoca-se RIOSP ao defender ter "*sido realizada Audiência Pública que permitiu a oitiva de qualquer interessado na elaboração do modelo de concessão, inclusive de membros das comunidades tradicionais e seus representantes*" (evento 105, CONT1).

Resta mencionar a suspensão de tutela provisória n. 959, na qual a Excelentíssima Ministra Rosa Weber, em decisão referendada pelo Pleno do STF, indeferiu a contracautela pretendida pelo MUNICÍPIO DE PARATY. Em que pesem aos respeitáveis fundamentos expostos na decisão, é certo que, nos termos do próprio voto da Relatora, o incidente em questão não se presta a obstar o exercício da jurisdição pelas instâncias ordinárias. Nas palavras da Excelentíssima Ministra Rosa Weber (destaque acrescido):

***O incidente de contracautela** – vocacionado a impedir a execução imediata de uma decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública e seus agentes nas hipóteses previstas em lei – **reveste-se de absoluta excepcionalidade** (SL 933-AgR-Segundo/PA, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2017; SL 1.214-AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019; SS 5.026-AgR/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2015, v.g.), tendo em vista a própria singularidade dos requisitos que dão ensejo a pedido dessa natureza (ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 80). *Dai porque, medida de caráter excepcional que é, comporta exegese estrita, a nortear e balizar o conteúdo e o alcance das respectivas normas de regência.**

*Restrito o instituto da contracautela a decisões proferidas por tribunais de instância inferior, **não constitui em qualquer hipótese a suspensão de liminar sucedâneo recursal**, condicionado o seu manejo à prevenção de grave lesão ao interesse público primário (SL 56-AgR/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 23.6.2006; SL 1.234-AgR/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019; SS 3.450-AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 12.3.2010; STA 512-AgR/PI, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 08.11.2011, v.g.).*

(...)

Inadmissibilidade do revolvimento aprofundado do conjunto fático-probatório e do cotejo analítico da legislação ordinária

*12. É de ressaltar que **a via excepcional da contracautela não permite análise compatível com o questionamento da correção das conclusões das instâncias ordinárias quanto a questões fático-probatórias**, como se dá, no caso, em relação às conclusões manifestadas nas decisões impugnadas em torno da observância da modicidade tarifária, da ausência de comprovação do impacto para as comunidades tradicionais e indígenas, da efetiva realização de estudos ambientais e audiências públicas, com ampla participação de vários setores da sociedade, especialmente em face da aprovação do regime de concessão rodoviária pelo próprio Tribunal de Contas da União.*

*Consabido que o instrumento processual da contracautela revela-se **incompatível com a produção incidental de provas e com o exame aprofundado de fatos**, devendo tais aspectos do litígio serem apreciados no âmbito das vias processuais ordinárias.*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Daí que o teor do julgamento da suspensão de tutela provisória n. 959 não vincula este juízo de piso, próximo e atento às circunstâncias sociais concretas do território no qual exerce a jurisdição, cujas razões de decidir tampouco incorrem em "[i]n*devida invocação da Convenção sobre povos Indígenas e Tribais (Convenção nº 169/OIT), para o fim de reivindicar, em nome das comunidades indígenas locais, a tutela judicial de direitos e interesses específicos da população municipal não indígena (moradores, motoristas, estudantes, trabalhadores e usuários de transportes coletivos)*", como mencionado no respectivo acórdão.

Diante do exposto, entendo estar evidente o descumprimento ao direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais (art. 6º, Convenção n. 169 da OIT), razão pela qual **deve ser julgado procedente** o pedido de abstenção de cobrança da tarifa em relação a essas comunidades, a saber, dos (a) indígenas e membros de comunidades tradicionais que residem no MUNICÍPIO DE PARATY e dos (b) indígenas e membros de comunidades tradicionais que trabalhem, estudem e/ou usufruam de serviços no MUNICÍPIO DE PARATY e que não residem em tal localidade, na forma do pedido explicitado pelo MPF (evento 59, INIC1).

2.2.5 Dos/as munícipes de Paraty

2.2.5.1 Do pedágio intermunicipal - Dos/as munícipes de Paraty não "separados" do centro do Município pelo pórtico/prça de pedágio - Da insuficiência e impropriedade do DUF como mecanismo de proteção ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988)

O MUNICÍPIO DE PARATY alega, com relação a seus munícipes em geral, prejuízo à economia local, fortemente dependente do turismo, e à população de baixa renda que realiza migração pendular entre Paraty e Angra dos Reis para acesso a serviços públicos e postos de trabalho (evento 1, INIC1 e evento 58, EMENDAINIC1). Salienta que a própria locomoção intramunicipal é onerada desproporcionalmente, pois isola localidades como a Prainha de Mambucaba, Chapéu do Sol e Vila Operária de Mambucaba (evento 137, PET1).

A ANTT e a RIOSP defendem que a modelagem da concessão já prevê mecanismo de mitigação mais favorável aos usuários frequentes (DUF), que não há demonstração de que a rotina de comunidades inteiras será afetada, que o Município é beneficiado não apenas pela melhoria dos serviços ofertados pela rodovia, mas também pelo aumento na arrecadação de tributos e emprego direto de mão-de-obra pela Concessionária, que a escolha da localização das praças de pedágio leva em consideração tanto aspectos técnicos, quanto econômicos e políticos, fundamentados nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que o acórdão TCU n. 1654/2002 está superado, pois datado de mais de vinte anos atrás e pertinente a outro contrato de concessão, enquanto o contrato de concessão em questão foi objeto de acompanhamento prévio por parte do TCU, nos autos do TC 039.400/2020-4, por meio do qual a Corte de Contas avaliou e aprovou os EVTEA, a minuta de contrato e outros documentos (evento 105, CONT1 e evento 106, CONT1). Salientam que não há necessidade de via alternativa para cobrança de pedágio, que a interligação entre bairros é competência do MUNICÍPIO, que a interligação entre



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

municípios é competência do Estado, que o local de instalação é o mais afastado possível do centro histórico de Paraty, que localidades como a Prainha de Mambucaba, Chapéu do Sol e Vila Operária de Mambucaba estão entre os núcleos urbanos de Angra dos Reis e Paraty, que esses usuários precisam trafegar mais de 50 km para chegarem ao centro de Paraty, de modo que se beneficiarão com os serviços da Concessionária (evento 151, PET1 e evento 152, PET1).

Analisando primeiro a situação dos/as municípios de Paraty cujo percurso até o centro da cidade não é afetado pela cobrança de pedágio no pórtico/praca situado no Km 538+500. A situação da população das localidades da Prainha de Mambucaba, Chapéu do Sol e Vila Operária de Mambucaba, "separadas" em relação ao centro pelo pedágio, será enfrentada no item seguinte (2.2.5.2). Remeto à contextualização geográfica realizada no item 2.1.1 desta sentença.

Entendo assistir razão ao MUNICÍPIO DE PARATY, pois a cobrança de pedágio em rodovia que interliga municípios marcados por intensa desigualdade socioeconômica afeta e onera assimetricamente os grupos mais vulnerabilizados dos municípios periféricos, em violação ao princípio da igualdade material (ou de oportunidades) por proteção insuficiente dos direitos fundamentais desses grupos, particularmente ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), sobretudo em sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988).

A cobrança do pedágio impacta assimétrica e desproporcionalmente a população do MUNICÍPIO DE PARATY porque, em razão das dinâmicas geográficas e socioeconômicas de regionalização dos serviços públicos e de distribuição de oportunidades de trabalho, ela se submete a deslocamentos intermunicipais estruturalmente necessários, muitas vezes rotineiros, para acesso a serviços e postos de trabalho necessários à garantia de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º, CRFB).

Paraty não possui em seu território redes de serviços públicos que atendam de modo integral as necessidades de sua população. Além disso, sua economia é dependente em relação à de Angra dos Reis, sendo habitual que pessoas morem em um Município, trabalhem e/ou estudem no outro e realizem migração pendular diária.

Essas dinâmicas de integração regional intermunicipal e de dependência do centro estão expressadas pelo IBGE ao classificar Paraty no nível mais baixo de hierarquia urbana (Centro Local 5), integrante da região de influência de Angra dos Reis, considerada Centro Sub-Regional 3B¹⁶. Isso faz com que municípios de Paraty - cuja população é de cerca de 47.000 pessoas - precisem se deslocar a Angra dos Reis - cuja população é de cerca de 179.000 - para a garantia e o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º, CRFB).

Para demonstrar concretamente (porém apenas exemplificativamente) essa afirmação, tome-se o Hospital Municipal da Japuiba - HMJ, mencionado pela autora popular em sua inicial (evento 1, INIC1, p. 7). o HMJ atende a população angrense, mas não apenas:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

ele atende também a população de Paraty, que integra a Região de Saúde Baía da Ilha Grande, conforme pactuado no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite - CIB/RJ¹⁷. Angra dos Reis funciona como município polo (de referência) dessa região, concentrando serviços de maior complexidade que não estão disponíveis em Paraty.

Mais: não há instituições de ensino superior com *campus* presencial tradicional em Paraty. Estudantes paratienses que desejam cursar graduação presencial precisam se deslocar para outros municípios, sendo que Angra dos Reis funciona como o principal polo de atração para estudantes de Paraty que buscam ensino superior presencial, especialmente nas instituições públicas (UFF e CEFET).

Outros exemplos de serviços públicos que atendem Paraty, mas que se concentram em Angra dos Reis, são trazidos pelo MPF (evento 18, PET1):

A exemplo, cita-se o próprio Ministério Público Federal, que apesar desta Procuradoria atender aos Municípios de Paraty/RJ e Angra dos Reis/RJ, somente possui estrutura física nesta última cidade. Também se menciona a Justiça Federal, Defensoria Pública da União, Secretaria Estadual da Educação, em que suas competências abrangem Paraty/JR, mas estão sediadas em Volta Redonda/RJ; o INEA, que sediado em Angra dos Reis/RJ, também é competente em Paraty/RJ; dentre outros.


Portanto, a necessidade desse deslocamento intermunicipal não é acidental ou atribuível a preferências pessoais, mas estrutural e determinada pelas condicionantes socioeconômicas que caracterizam os municípios periféricos e sua relação de dependência com os municípios centrais, que concentram a oferta de serviços complexos e postos de trabalho, caracterizando importante desigualdade socioeconômica regional que afeta assimetricamente as populações mais vulneráveis dos municípios periféricos e que não pode ser ignorada pelo Poder Concedente na implementação da concessão do serviço público, sob pena de incorrer em proteção insuficiente ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), notadamente tendo em vista sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988), com violação ao princípio da igualdade, especialmente no que toca ao imperativo de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, c/c art. 5º, caput, CRFB/1988).

O argumento defensivo de que o Desconto de Usuário Freqüente - DUF garante a modicidade e a proporcionalidade da cobrança não convence. Primeiro, porque o DUF desconsidera o cenário de desigualdade socioeconômica regional, incidindo apenas sobre a variável da quantidade de viagens no mês e não se prestando, portanto, a corrigir o impacto assimétrico sobre direitos fundamentais da população vulnerável de Paraty. Essa desconsideração é patente em uma variável discreta: só os veículos com TAG - isto é, com Sistema de Cobrança Eletrônica (AVI¹⁸), cf. cláusula 19.5.1 do Contrato de Concessão (evento 1, ANEXO3, p. 56/57) - terão esse desconto. Ora, é presumível que a clientela dos serviços de TAG concentra-se em usuários/as de classe média ou alta, até porque dependem de bancarização e representam mais um custo no orçamento familiar. Isso significa que o DUF, logo de saída, tende a excluir as populações mais vulneráveis, sem nenhuma medida mitigatória por parte do Poder Concedente. Segundo, porque, como já consignado em julgado do TRF2, "o município continua a sofrer uma penalização desproporcional com ou sem



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

desconto para o acesso aos serviços básicos" (Agravo de Instrumento Nº 5007194-65.2023.4.02.0000/RJ, Egrégia 5ª. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relator Desembargador Federal Alcides Martins, Relator para o Acórdão, Desembargador Federal André Fontes, julgado em 21/08/2024). Afinal, a consulta ao simulador disponibilizado pela Concessionária¹⁹ mostra que os valores de pedágio nos trechos Paraty/Angra iniciam no patamar unitário de R\$ 4,56 e chegam ao valor de R\$ 129,53 (desconto de 10,05%, equivalente a R\$ 14,47) para 30 viagens em um mês:

Tarifas	
Free Flow Paraty (30 x R\$ 4,80)	R\$ 144,00
Subtotal	R\$ 144,00
Desconto progressivo ● Economia de 10.05%	-R\$ 14,47
Total a pagar	R\$ 129,53

Isso evidencia que os descontos praticados não são relevantes quando de compara o total a pagar com o salário mínimo nacional de R\$ 1.621,00. Afinal, considerando ida e volta, chega-se ao gasto mensal de R\$ 259,06, o que equivale a quase 16% do salário mínimo. Ora, segundo o IBGE, 32,1% da população de Paraty possui rendimento *per capita* inferior ou igual a metade do salário mínimo²⁰.

Os impactos socioeconômicos das concessões rodoviárias pedagiadas no Brasil já foi objeto de estudo do IPEA intitulado "*Concessões e Dinâmica Regional: um perfil dos deslocamentos pedagiados*"²¹, de autoria de Jean Marlo Pepino de Paula, Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) do IPEA. Feito um estudo de caso em concessão rodoviária no Norte fluminense, o trabalho conclui que "*as políticas de concessão de rodovias pedagiadas devem ponderar sobre os requisitos do negócio com a realidade socioeconômica local*", falando em "*graves consequências que a ausência de privilégios tarifários pode oferecer para as classes menos favorecidas da população*".

Peço licença para transcrever trecho da conclusão do estudo (destaques meus):

A partir dos dados censitários de 2010, foi possível circunscrever o perfil da população lideira a uma rodovia brasileira concedida e identificar seus potenciais usuários regionais. Na via em questão, a Autopista Fluminense, mais de meio milhão de pessoas (515.218) realizavam deslocamentos pendulares intermunicipais para estudo ou trabalho. Essas viagens tinham, majoritariamente, retorno diário para a residência (76,6%) e eram realizadas por pessoas com, ao menos, um veículo em casa (57,1%) – carro ou moto.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

O significativo número de deslocamentos pendulares diante do perfil de baixa renda local ilustra o impacto que o modelo de concessão de rodovias brasileiras pode representar para a dinâmica regional. Primeiramente, foi possível notar que o maior desembolso nas praças de pedágio bidirecionais ensejou a realização de protestos por moradores locais contra a cobrança das tarifas. Além disso, o menor custo médio de pedágio no trecho com maiores renda mediana per capita e o elevado fluxo de veículos da concessão não tarifados, resulta em uma desigualdade no usufruto do ativo.

(...)

Quando analisado o perfil de renda da população pendular lindeira à Autopista Fluminense e sujeita à cobrança de pedágio, percebe-se que os potenciais motoristas pagantes apresentaram rendimentos medianos de 1,5 SM. Tal valor é inferior aos de quem realiza deslocamentos diários entre praças de pedágio (1,7 SM), não pedagiados, ou entre os demais municípios (1,9 SM). Esses dados ratificam a preocupação com a modicidade tarifária expressa em lei, visando a uma maior eficiência e equidade nos sistemas de transportes.

Apesar dos maiores valores encontrados entre os potenciais usuários da Autopista Fluminense, os dados censitários indicam que a cobrança de pedágios pode ter revertido os ganhos em redução da renda mediana per capita, considerando a transposição das praças de pedágio duas vezes por dia. Em 2018, este percentual avançou para 21,2% no mesmo trecho, podendo representar até 68,1% de 1 SM em outros ativos.

Uma breve comparação internacional ilustrou o maior impacto dos pedágios para a realidade brasileira. Ao norte da França, região com a menor remuneração continental daquele país, o custo para percorrer 100 km da Autopista A26 representou 8,9% da renda mediana per capita da população lindeira. Na Autopista Fluminense, este percentual foi de 13,2% no mesmo ano (2010) avançando para 16,2% em 2018.

A título de aprimoramento das políticas de infraestrutura de transportes na perspectiva da equidade e de sua aproximação com a realidade socioeconômica local, o estudo aventa a identificação automática de veículos e cruzamento de dados com cadastros públicos de benefícios sociais, o aprofundamento de "discussões sobre concessões administrativas não pedagiadas, a exemplo do CREMA, da isenção de pedágio e de compensações financeira" e a consolidação do uso das informações censitárias e outras fontes de dados, para definir tarifas e avaliar o impacto das políticas públicas.

Na concessão veiculada pelo Edital n. 03/2021 (evento 1, ANEXO3), cujas rodovias sabidamente interligam municípios com marcada desigualdade socioeconômica e regional, não há nenhuma disposição específica voltada a enfrentar ou a mitigar os efeitos assimétricos (e perversos) da instauração de pedágio sobre a população mais vulnerável. Entendo que essa omissão representa violação ao direito à igualdade e ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), sobretudo em sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988), porque o Poder Público não se desincumbiu de sua obrigação de tratamento diferenciado com vistas à compensação de uma desigualdade de oportunidades, além de ter incidido na proibição de tratamento igual de situações manifestamente desiguais.

O Poder Concedente omitiu-se completamente acerca do contexto socioeconômico e regional no qual a concessão seria implantada. Apesar de os Estudos Ambientais integrantes do EVTEA pretenderem fazer uma "caracterização do meio



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

socioeconômico do trecho rodoviário da BR116/SP/RJ e BR-101/SP/RJ" (item 3.3), essa tentativa reduz-se à apresentação acrítica de dados como demografia, índice de desemprego e indicadores de desenvolvimento econômico, sem qualquer discussão dos achados ou esforço de reflexão acerca dos impactos sobre populações vulneráveis. Aliás, o termo "vulnerabilidade" só é aplicado a espécies ameaçadas de extinção, no contexto dos impactos estritamente ambientais. Nessa linha, a identificação e avaliação de riscos e impactos socioambientais associados à operação do sistema rodoviário (item 7.1) praticamente se limita, no quesito social (item 7.1.2) a um apanhado de benefícios a serem supostamente produzidos (ordenamento dos acessos e travessias rodoviárias, aumento na oferta de empregos, economia de tempos de viagem, redução do número de acidentes de tráfego, etc).

Diante disso, salta aos olhos a superficialidade dos estudos - e um certo viés favorável ao modelo de negócio - no que toca à reflexão e à compreensão acerca dos impactos socioeconômicos da implantação da concessão no específico contexto da BR 101 (Rio/Santos) - que, repito, é um contexto de marcante desigualdade socioeconômica e regional, com significativa parcela populacional em situação de vulnerabilidade e distribuída por um eixo que interliga localidades com perfis assimétricos e marcados por relações de dependência em relação aos serviços complexos e postos de trabalho mais valorizados concentrados nos polos regionais e/ou nacionais.

O Poder Público não pode fechar os olhos a esse contexto socioeconômico e agir como se estivesse implantando uma concessão rodoviária que atravessa territórios ficticiamente homogêneos, ocupados por grupos sociais economicamente equilibrados e com uma distribuição geográfica igualitária quanto a serviços e a oportunidades de acesso a direitos fundamentais e ao mercado de trabalho. Se assim fosse, não haveria violação ao princípio da igualdade e o DUF seria adequado e suficiente para mitigar o impacto sobre aquela parte da população que precisa usar a rodovia para deslocamentos de rotina (sobretudo para trabalho, educação e saúde). No entanto, o cenário é o oposto: a concessão rodoviária em questão atravessa territórios heterogêneos, ocupados por grupos sociais com alta desigualdade econômica - inclusive com populações sujeitas às mais variadas vulnerabilidades - e com marcada concentração geográfica de serviços, oportunidades de acesso a direitos fundamentais e ao mercado de trabalho.

A prospecção ativa e a escolha da melhor solução técnica para adequada concretização do princípio da igualdade no que toca a essas assimetrias socioeconômicas é atribuição e competência do Poder Concedente, a quem cabe acrescer à modelagem da concessão mecanismo(s) voltados a se desincumbir de seu *dever de mitigação do impacto desproporcional sobre determinados grupos de cidadãos* - no dizer do Ministro Luís Roberto Barroso - ou para lhes conferir o *tratamento substancial igualitário* que é de direito - nas palavras do Desembargador Federal André Fontes.

Apenas a título de exemplo, o já mencionado estudo do IPEA ventila alternativas alternativas possíveis: identificação automática de veículos para cruzamento de dados com cadastros públicos de benefícios sociais, consolidação do uso das informações censitárias e outras fontes de dados para definir tarifas e avaliar o impacto das políticas públicas e, no limite, o aprofundamento de discussões sobre concessões administrativas não pedagógicas, sobre isenção de pedágio e sobre compensações financeiras.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

Enquanto o Poder Concedente não se desincumbe desse dever, é necessária a intervenção judicial para afastar a cobrança da população do MUNICÍPIO DE PARATY, que concentra os grupos vulneráveis cujo exercício de direitos fundamentais como saúde, educação e trabalho dependem do uso da rodovia para o deslocamento rotineiro a outros Municípios que estruturalmente concentram riquezas e oferta de serviços.

Naturalmente, a concessão da isenção por sentença judicial não obsta o exercício, pelo Poder Concedente, de sua atribuição de buscar a melhor solução para desempenhar o tantas vezes mencionado dever de mitigação ou de proteção ao núcleo essencial do direito de ir e vir das populações lindeiras vulneráveis - sem prejuízo, claro, de eventual novo controle jurisdicional, na eventualidade de o Poder Judiciário ser provocado a tanto.

Observo que o pedido formulado pelo MUNICÍPIO na petição inicial que requereu a tutela antecipada em caráter antecedente foi formulado em termos de "*moradores residentes em Paraty*", "*motoristas de veículos com placa dos Municípios de Paraty*" e "*motoristas residentes em Paraty cujos veículos não tenha placa do referido Município*" (evento 1, INIC1). Entendo que a menção a "*moradores*" ou a "*residentes*" em Paraty é insuficientemente precisa no universo de pessoas abrangidas, pois pode abarcar pessoas com múltiplas residências ou com relação fugaz com a localidade, a exemplo de alugueis por prazo curto. Além disso, é importante levar em conta que, como sinalizado pela RIOSP, "*o regime de concessão das rodoviárias nacionais tem sua lógica pautada no tráfego de veículos, não de pessoas*" (evento 31, PET1).

Em razão disso, reputo que a ordem judicial de abstenção de cobrança deve ter por objeto veículos (não pessoas) de propriedade dos/as munícipes de Paraty, bem entendidos como os/as cidadãos paratienses, isto é, aqueles que votam no Município. Isso se justifica em razão de essa variável denotar uma ligação mais duradoura e permanente com a municipalidade, excluindo do universo de beneficiários/as pessoas que possuam ligação ocasional ou secundária com Paraty. De resto, para abarcar as hipóteses em que munícipes de Paraty dirijam habitualmente carros alheios, é prudente exigir a comprovação de que o/a beneficiário/a é indicado como principal condutor no sistema oficial DETRAN/CDT.

Com relação ao pedido de abstenção da cobrança de pedágio de "*trabalhadores e estudantes em Paraty que não residem em tais localidades*", entendo que deve ser julgado improcedente. Na linha da argumentação desenvolvida acima, a desigualdade socioeconômica e regional ora reconhecida, que justifica a concessão da isenção, é a que gera a necessidade estrutural de sair de Paraty, em direção a municípios mais centrais, para o exercício de direitos, o acesso a serviços e a postos de trabalho mais valorizados. Aqueles/as que fazem o movimento inverso - saindo de municípios mais centrais -, não estão abarcados por essa lógica.

Neste ponto, vale notar, em reforço à fundamentação ora desenvolvida, que o Excelentíssimo Desembargador André Fontes, em votos proferidos nos agravos de instrumento n. 5004462-14.2023.4.02.0000 e n. 5009322-58.2023.4.02.0000 (evento 25,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

VOTO2 e evento 32, VOTO2), apresentou fundadas razões para a concessão ainda mais ampla de isenção a moradores/as de municípios limítrofes como Paraty e Angra dos Reis (destaques acrescidos):

Feito esse panorama jurisprudencial sobre a questão em nossa Corte Suprema, deve ser registrado que 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 (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), 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, situação concreta essa verificada nos autos, como acontece com os habitantes de Angra dos Reis e Paraty, os quais, pelos motivos pessoais mais variados, inclusive os de natureza comercial, têm que efetuar o percurso frequentemente.

*Com efeito, na visão deste julgador, a contrapartida devida à concessionária em razão da exploração de rodovia federal de tão grande extensão, a atravessar vários estados da federação (BR 101: Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), não pode incluir a cobrança de tarifa que inviabilize o tráfego de moradores de municípios vizinhos; os quais, até mesmo em razão da proximidade das localidades, já consolidaram vínculos e compromissos pessoais, em muitos casos, iniciados em datas anteriores à instituição de tal preço público. Nesse contexto, em observância, inclusive, ao que dispõe o artigo 421 do Código Civil (“A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato”), é oportuna a remissão ao magistério do mestre Orlando Gomes, a ressaltar que a função econômico-social do contrato é “a razão determinante de sua proteção jurídica”; ou seja, “o Direito intervém, tutelando determinado contrato, devido à sua função econômico-social. Em consequência, os contratos que regulam interesses sem utilidade social, fúteis ou improdutivo, não merecem proteção jurídica. Merecem-na apenas os que têm função econômico-social reconhecidamente útil”. (In *Contratos, Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 23-24*). E, no caso concreto dos autos, permitir a exigibilidade da exação em debate, sem considerar as ponderações aqui expostas, seria violar a função econômico-social, que deve observada também nos contratos administrativos.*

Dessarte, mostram-se corretos, no entender deste julgador, os fundamentos da decisão recorrida quando salienta que:

1) [...] verifica-se estar presente o *fumus boni iuris*, uma vez que, pela atenta leitura dos autos, constata-se que as requeridas não demonstraram a implementação de ações conjuntas, de forma a evitar a imposição de ônus injustificados aos usuários que utilizam regularmente a BR-101 como via de acesso às suas residências e locais de trabalho, assegurando isenção da tarifa a esses usuários.

2) No caso em comento, a cobrança do pedágio *free flow* [sic] com progressividade de diminuição da tarifa, prevendo descontos de até 80% (oitenta por cento) para usuários frequentes, não atende às especificidades da localidade, a qual subsiste majoritariamente do turismo, sendo composta por pessoas de baixa renda.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

3) [...] o pórtico de cobrança foi instalado no KM 538 da BR-101 RJ/SP, **precisamente na divisa entre os Municípios de Angra dos Reis/RJ e Paraty/RJ** (v. evento 6), o que afetará severamente a população local que realiza o movimento pendular entre as cidades. Ademais, como bem asseverou o Ministério Público Federal, o acesso da população local aos órgãos públicos também restaria prejudicada [...].

Pontue-se que esse tratamento diferenciado dos moradores do município de Paraty e daquelas pessoas que nele adentram de modo frequente, encontra fundamento também em **imperativo da justiça comutativa ou corretiva, assim entendida como “como aquela que nasce das relações privadas, que devem ser exercidas com igualdade e, caso não sejam, o Estado deve aplicar a lei no sentido de restabelecer as relações de igualdade”** (PAIXÃO, Márcio Petrocelli. In Aspectos do conceito de justiça em Aristóteles – um ensaio sobre Ética a Nicômacos, V. Cadernos da Escola da Magistratura Regional Federal 2ª Região - EMARF, Fenomenologia e Direito, Rio de Janeiro, Volume nº 9, p. 72, abril-setembro de 2016).

De outro lado, **deve-se atentar ainda 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** (RABELO NETO, Luiz Octavio. Teoria funcionalista e função promocional do Direito. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3049, 6 nov. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20369>. Acesso em: 14.07.2023), **não havendo que falar, assim, em eventual interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência da administração pública.**

Acresça-se a tais constatações, o fato de que, com base em uma análise dos autos de origem, não se tem notícia da existência de uma via rodoviária alternativa que possibilite aos usuários a livre entrada e saída dos limites territoriais de Paraty sem que tenham que pagar a tarifa em discussão. Saliento ainda que, respeitando os pronunciamentos contrários desta Corte Regional (verbi gratia: Quinta Turma, Agravo nº 5014550-48.2022.4.02.0000, Relator Des. Ricardo Perlingeiro, Julgamento em 21.03.2023; Quinta Turma, Agravo nº 5014347-86.2022.4.02.0000, Relator Des. Ricardo Perlingeiro, Julgamento em 21.03.2023), **entende este julgador que a sistemática de Desconto de Usuário Frequente (DUF), invocada na minuta da agravante, não é suficiente para conferir um tratamento substancialmente igualitário aos moradores do aludido município e daquelas pessoas que nele adentram de modo frequente.** em comparação os demais usuários da rodovia que foi objeto da concessão. Por essa razão, 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 à mencionada rodovia federal.

Diante do exposto, entendo estar configurada proteção insuficiente ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), notadamente tendo em vista sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988), com desatendimento ao princípio da modicidade das tarifas (art. 6º, §1º, Lei n. 8.987/1995) **em relação à população de Paraty**, cujas circunstâncias sociais devem ser levadas em consideração, dando eficácia e consequência prática ao princípio da igualdade material/substancial que emana da Constituição da República (art. 3º, I e III, c/c art. 5º, *caput*, CRFB/1988), razão pela qual **deve ser julgado procedente** o pedido de abstenção de cobrança da tarifa em relação aos veículos de propriedade dos/as munícipes de Paraty - aqui entendidos como os/as cidadãos/ãs paratienses - e àqueles em que constem como principal condutor no sistema oficial DETRAN/CDT, *particularmente* quanto



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

àqueles/as cujo percurso até o centro da cidade não é afetado pela cobrança de pedágio no pórtico/praça situado no Km 538+500, mas cujo percurso até o Município de Angra dos Reis sofre impacto, na forma da fundamentação acima.

2.2.5.2 Do pedágio intramunicipal - Dos/as municípios de Paraty "separados" do centro do Município pelo pórtico/praça de pedágio

O impacto da cobrança de pedágio é ainda mais gravoso sobre os núcleos populacionais paratienses "separados" do centro pela praça/pórtico situado no Km 538+500 (P8), a exemplo da Praia de Mambucaba, da comunidade Chapéu do Sol e da Vila Operária de Mambucaba. Nesses casos, o próprio acesso ao núcleo urbano central do Município, que concentra órgãos e serviços públicos, além de postos de trabalho, afetando de modo ainda mais acentuado o núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988).

A ANTT e RIOSP argumentam que a escolha da localização das praças de pedágio leva em consideração tanto aspectos técnicos, quanto econômicos e políticos, fundamentados nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que não há necessidade de via alternativa para cobrança de pedágio, que a interligação entre bairros é competência do MUNICÍPIO, que a interligação entre municípios é competência do Estado, que o local de instalação é o mais afastado possível do centro histórico de Paraty, que localidades como a Prainha de Mambucaba, Chapéu do Sol e Vila Operária de Mambucaba estão entre os núcleos urbanos de Angra dos Reis e Paraty, que esses usuários precisam trafegar mais de 50 km para chegarem ao centro de Paraty, de modo que se beneficiarão com os serviços da Concessionária.

Entendo que os argumentos veiculados pela defesa não são capazes de desconstituir a evidência de que o estabelecimento de pedágio em deslocamento intramunicipal para acesso ao centro urbano do Município impacta assimetricamente os núcleos populacionais em questão, configurando violação ao direito à igualdade e ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), sobretudo em sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988).

Parafraseando o acórdão da Egrégia 5ª. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região no agravo de instrumento n. 5007194-65.2023.4.02.0000 (evento 75, ACOR2), a instalação dividiu o município de Paraty em dois grupos. Eis o que foi afirmado com relação a esses dois grupos em Mangaratiba, perfeita e analogamente aplicável à praça/pórtico de Paraty: *"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 municípios que necessitam passar pela praça de cobrança das agravadas para acessar o centro da cidade"*.

Como argumentado no voto vencedor, da lavra do Excelentíssimo Desembargador André Fontes, *"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*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

*infere concretamente é o ônus desproporcional imposto pela concessionária com a aludida cobrança **intramunicipal** em face de parcela dos residentes do município de Mangaratiba" (evento 75, VOTOVISTA1).*

A mesma lógica e desproporção verifica-se como efeito da instalação do pórtico/praça situado no Município de Paraty, no Km 538+500 (P8): para sair de sua casa e ir ao Hospital Municipal Hugo Miranda - único hospital de Paraty, situado no centro -, a moradora paratiense da Vila Operária de Mambucaba ou da comunidade de Chapéu do Sol será cobrada do mesmo valor de pedágio do hipotético turista que trafegar da Garatucaia, um dos bairros angrenses mais afastados de Paraty, para visitar o Museu de Arte Sacra da Igreja de Santa Rita, situada no centro de Paraty.

Não assiste razão a RIOSP ao afirmar que esse núcleos populacionais "*já se encontram amparadas pela possibilidade de acessar diversos serviços sem a necessidade de passar pelo pórtico de Paraty, podendo fazê-lo no centro de Angra dos Reis*" (evento 152, PET1), pois é certo que, sendo Municípios de Paraty, o *locus* preferencial para o acesso a serviços públicos é o território paratiense. O deslocamento para Angra dos Reis é estruturalmente necessário com frequência, como argumentado no item 2.2.5.1, mas isso se dá sem prejuízo de os/as munícipes de Paraty continuarem precisando fazer uso dos serviços público de seu Município, naturalmente. Não é razoável cogitar que as crianças paratienses da Praia de Mambucaba, da comunidade Chapéu do Sol ou da Vila Operária de Mambucaba estudem majoritariamente em escolas angrenses. Os/as cidadãos/ãs paratienses precisam se deslocar ao centro de Paraty, não de Angra dos Reis, para obter serviços públicos prosaicos, a exemplo de acessar o único hospital de Paraty - o Hospital Municipal Hugo Miranda -, que fica no centro urbano.

A escolha da localização do pórtico/praça de pedágio, por mais que tenha sido acompanhada de estudos específicos a esse respeito (nenhum deles concretamente descrito ou apresentado nos autos), não faz desaparecer os impactos do pedágio, tampouco a assimetria deles, que penaliza de modo iníquo alguns grupos sociais - a saber, os/as munícipes vulneráveis de Paraty globalmente considerados e, com ainda maior evidência, aqueles/as que residem nas localidades "separadas" do centro pelo pórtico/praça de cobrança. A propósito, as fragilidades dos estudos realizados no que toca aos aspectos socioambientais já foram objeto de exame acima, nos itens 2.2.4.3 e 2.2.5.1.

De resto, embora, em geral, a interligação entre bairros seja competência municipal por se tratar de assunto de interesse local, quando a interligação entre bairros acaba sendo feita por rodovia federal - até porque uma tal via altera as dinâmicas populacionais locais -, é certo que a competência federal passa a conter o dever de mitigação de externalidades negativas assimétricas incidentes sobre as populações lindeiras.

Apesar de os acórdãos proferidos pela Egrégia 5ª Turma nos agravos de instrumento n. 5004437-98.2023.4.02.0000, n. 5004462-14.2023.4.02.0000 e n. 5009322-58.2023.4.02.0000, interpostos pela ANTT e por RIOSP, apontarem em sentido diverso, a mesma Egrégia 5ª Turma teve mais recentemente a oportunidade de expressar entendimento harmônico com as razões de decidir ora adotadas. Eis as ementas (destaques meus):



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE DECISÃO QUE INDEFERIU TUTELA DE URGÊNCIA. REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DA COBRANÇA DE PEDÁGIO DENTRO DOS LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA. ALEGAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA NO SENTIDO DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO ECONÔMICO-SOCIAL DO CONTRATO. PROVIMENTO DO RECURSO.

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 a 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 municípios 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 municípios 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 município 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 municípios.

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



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

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 - Provimento do 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.

(Agravo de Instrumento Nº 5007194-65.2023.4.02.0000/RJ, Egrégia 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relator Desembargador Federal André Fonte, julgamento em 21/08/2024)

*

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. COBRANÇA DE PEDÁGIO. ISENÇÃO A MUNICÍPIO ENCRAVADO. DIREITO À LOCOMOÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÕES DESPROVIDAS.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e pela Concessionária do Sistema Rodoviário Rio–São Paulo S.A. contra sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Resende, que, nos autos de tutela provisória requerida pelo Município de Resende, concedeu obrigação de não fazer à Concessionária, determinando a abstenção da cobrança de pedágio na praça de Itatiaia para veículos com placa do Município de Resende, sob pena de multa diária. O Município alegou que se trata de município encravado, sem via alternativa para o distrito de Engenheiro Passos, caracterizando a cobrança como obstáculo à locomoção intramunicipal essencial.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a cobrança de pedágio em trecho intramunicipal sem rota alternativa, para veículos de moradores de município encravado, é compatível com a Constituição Federal e o regime jurídico das concessões; (ii) determinar se é juridicamente válida a isenção judicial concedida, frente ao contrato de concessão e à atuação da ANTT.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A cobrança de pedágio em trecho intramunicipal sem via alternativa viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, bem como o direito à liberdade de locomoção previsto no art. 5º, XV, da CF/1988.

4. A isenção judicial fundamenta-se na proteção de populações vulneráveis, em linha com precedentes do STF (ADI 800, ADI 3816), que reconhecem a primazia de direitos fundamentais sobre cláusulas contratuais administrativas.

5. O contrato de concessão submete-se à Constituição e admite diferenciação tarifária e equilíbrio econômico-financeiro (Lei nº 8.987/1995, arts. 6º, §1º e 9º, §§1º e 2º), não havendo vedação à isenção judicial pontual.

6. A ausência de demonstração concreta de desequilíbrio contratual ou impacto financeiro significativo afasta a tese de prejuízo à concessionária ou à coletividade.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

7. A alegação de que o Desconto para Usuários Frequentes (DUF) supriria a isenção é infundada, pois os valores continuam onerosos para famílias com renda próxima ao salário mínimo.

8. O critério da placa municipal é adequado, objetivo e operacionalmente viável para assegurar a efetividade da isenção.

9. A jurisprudência do TRF2 e o parecer do MPF corroboram a necessidade da medida judicial para garantir o direito de ir e vir e proteger a população local.

10. Estão presentes os requisitos legais para majoração dos honorários advocatícios em grau recursal (CPC/2015, art. 85, §11).

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Apelações desprovidas. Majoração dos honorários advocatícios para 11% sobre o valor atualizado da causa, sendo 6% para cada apelante.

12. Teses de julgamento: 1. A cobrança de pedágio em trecho intramunicipal sem rota alternativa viola o direito fundamental de locomoção. 2. A isenção judicial de pedágio é compatível com a Constituição e com a Lei nº 8.987/1995 quando visa proteger populações vulneráveis. 3. A atuação judicial que garante direitos fundamentais não configura indevida interferência na regulação administrativa. 4. A ausência de prejuízo comprovado à concessionária e a vigência histórica da isenção justificam sua manutenção.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 5º, XV; 150, V; Lei nº 8.987/1995, arts. 6º, §1º, e 9º, §§1º e 2º; CPC/2015, art. 85, §11.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 800, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, j. 11.06.2014; STF, ADI 3816, Rel. Min. Nunes Marques, Pleno, j. 31.03.2025; TRF2, AI 5003404-10.2022.4.02.0000/RJ; TRF2, ApCiv 0019164-51.2008.4.02.9999.

(Apelação Cível Nº 5000294-02.2022.4.02.5109/RJ, Egrégia 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relator Desembargador Mauro Souza Marques da Costa Braga, julgamento em 26/05/2025)

Diante do exposto, entendo estar configurada proteção insuficiente ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), notadamente tendo em vista sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988), com desatendimento ao princípio da modicidade das tarifas (art. 6º, §1º, Lei n. 8.987/1995) em relação à população de Paraty, cujas circunstâncias sociais devem ser levadas em consideração, dando eficácia e consequência prática ao princípio da igualdade material/substancial que emana da Constituição da República (art. 3º, I e III, c/c art. 5º, *caput*, CRFB/1988), razão pela qual **deve ser julgado procedente** o pedido de abstenção de cobrança da tarifa em relação aos veículos de propriedade dos/as munícipes de Paraty - aqui entendidos como os/as cidadãos/ãs paratienses - e àqueles em que constem como principal condutor no sistema oficial DETRAN/CDT, *particularmente* quanto àqueles/as que residem nos núcleos populacionais paratienses "separados" do centro pela praça/pórtico situado no Km 538+500 (P8), a exemplo da Praia de Mambucaba, da comunidade Chapéu do Sol e da Vila Operária de Mambucaba, na forma da fundamentação acima.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

2.2.6 Dos/as munícipes de Angra dos Reis

A ação popular originalmente ajuizada por LUCIANA FERREIRA DE OLIVEIRA VALVERDE (evento 1, INIC1) pretende obter o mesmo provimento jurisdicional constante do requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente formulado pelo MUNICÍPIO DE PARATY, porém em favor da população de Angra dos Reis.

No entanto, a argumentação acima desenvolvida para julgar procedente o pedido de abstenção de cobrança de pedágio em relação a munícipes de Paraty não se aplica a munícipes de Angra dos Reis, pois este último é justamente o município que, considerado especificamente na relação com Paraty, concentra serviços complexos, órgãos públicos e postos de trabalho mais valorizados.

Como já acima explicado, Angra dos Reis - cuja população é de cerca de 179.000 pessoas - é considerada pelo IBGE Centro Sub-Regional 3B, sendo que sua região de influência abrange Paraty - cuja população é de cerca de 47.000 pessoas. Assim, não é possível afirmar que munícipes de Angra precisem estruturalmente se deslocar a Paraty para a garantia e o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º, CRFB), embora o inverso seja verdadeiro.

O próprio Hospital Municipal da Japuíba - HMJ, mencionado pela autora popular em sua inicial (evento 1, INIC1, p. 7), situa-se em bairro relativamente próximo ao centro de Angra e, como não há nenhuma praça/pórtico de pedágio no território do Município de Angra dos Reis, o deslocamento oriundo de qualquer bairro ou distrito não sofre cobrança de pedágio. Aliás, nenhum deslocamento intramunicipal em Angra sofre cobrança de pedágio, obviamente.

Por outro lado, o HMJ atende a população angrense, mas não apenas: como já afirmado no item 2.2.5.1, ele atende também a população de Paraty, que integra a Região de Saúde Baía da Ilha Grande, conforme pactuado no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite - CIB/RJ, sendo que Angra dos Reis concentra a maior parte dos recursos e serviços de saúde de maior complexidade.

Logo, o mencionado HMJ é um exemplo concreto de que a garantia e o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º, CRFB) por munícipes de Paraty é estruturalmente dependente de deslocamentos a Angra dos Reis, mas não o inverso. Outros exemplos são trazidos pelo MPF (evento 18, PET1):

A exemplo, cita-se o próprio Ministério Público Federal, que apesar desta Procuradoria atender aos Municípios de Paraty/RJ e Angra dos Reis/RJ, somente possui estrutura física nesta última cidade. Também se menciona a Justiça Federal, Defensoria Pública da União, Secretaria Estadual da Educação, em que suas competências abrangem Paraty/JR, mas estão sediadas em Volta Redonda/RJ; o INEA, que sediado em Angra dos Reis/RJ, também é competente em Paraty/RJ; dentre outros.

Não ignoro que a população de Angra dos Reis - e mesmo a de Paraty, naturalmente - é heterogênea e que, apesar de ser central em relação a Paraty, também existem populações vulneráveis em seu território - assim como, no território de Paraty,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

também existem municípios de classe alta. No entanto, o cerne da controvérsia tem a ver com a necessidade estrutural de fazer uso da rodovia concedida para o exercício rotineiro de direitos sociais (e fundamentais!), o que circunscreve a problemática a municípios de Paraty - e, mais particularmente, às populações mais vulneráveis socioeconomicamente.

Quanto a municípios de classe alta de Paraty, nada obsta que o Poder Concedente, no exercício de suas atribuições, desenvolva meios técnicos capazes de matizar e aprimorar a proteção às populações mais vulneráveis mediante a criação de mecanismos que não contemplem grupos sociais privilegiados. Apenas a título de exemplo, o estudo do IPEA acima tratado aventa a identificação automática de veículos e cruzamento de dados com cadastros públicos de benefícios sociais, a consolidação do uso de informações censitárias e outras fontes de dados, etc. Reitero a advertência - talvez despicienda - de que a concessão da isenção por sentença judicial não obsta o exercício, pelo Poder Concedente, de sua atribuição de buscar a melhor e mais precisa solução para desempenhar o tantas vezes mencionado dever de mitigação ou de proteção ao núcleo essencial do direito de ir e vir das populações lindeiras vulneráveis.

Diante do exposto, entendo não estar configurada proteção insuficiente ao núcleo essencial do direito de ir e vir (art. 5º, XV, CRFB/1988), notadamente tendo em vista sua imbricação com o exercício de direitos sociais como saúde, educação e trabalho (art. 6º c/c art. 196 c/c art. 205, CRFB/1988), em relação à população de Angra dos Reis, na forma da fundamentação acima.

2.2.7 Dos/as usuários/as em geral (em abstrato)

No aditamento à petição inicial na forma do art. 303, §1º, I, CPC (evento 58, EMENDAINIC1), o MUNICÍPIO DE PARATY formula pedido de abstenção da cobrança de pedágio em seu território. Em outras palavras, a demanda deduzida em juízo pelo MUNICÍPIO DE PARATY pretende a abstenção irrestrita e universal (perante a coletividade em geral) de cobrança de pedágio na praça instalada em Paraty, com a consequente inutilização do pórtico correspondente.

Para isso, pretende demonstrar a invalidade da concessão como um todo, por ocorrência de simulação relativa e violação ao pacto federativo. Nenhum dos argumentos veiculados pelo MUNICÍPIO DE PARATY convence.

O regime federativo delineado na CFRB/1988 não foi violado pelo contrato de concessão. Afinal, o ente federal, representado pela ANTT, agiu no exercício de competência constitucionalmente prevista, na prestação de serviço público mediante concessão pertinente à exploração de rodovia federal (art. 21, XII, 'e', c/c art. 22, IX, c/c art. 175, todos da CRFB/1988). A publicidade do processo é evidente, com a realização de audiências públicas (evento 113, ANEXO4), notícias em jornais (referenciadas nas notas 1 a 3 na petição do evento 113, PET1) e recebimentos de contribuições e sugestões (evento 113, ANEXO5), inclusive com a participação de representantes do MUNICÍPIO DE PARATY (evento 113, ANEXO3).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

A simulação relativa tampouco existe, tratando-se de uma construção jurídica artificial para simplesmente alegar o descumprimento do direito à consulta prévia, livre e informada prevista no art. 6º da Convenção n. 169 da OIT. Embora esse descumprimento exista, como argumentado acima (item 2.2.4), entendo que isso não implica na invalidade jurídica global ou abstrata do contrato de concessão, mas apenas na adoção de medidas para a proteção das específicas comunidades/povos tradicionais cujos direitos foram desrespeitados.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, **EXTINGO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO (art. 485, VI, CPC)** o pedido de abstenção de cobrança em relação a veículos de transporte coletivo/público por ausência de interesse processual (cf. item 2.1.2 da fundamentação) e **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS (art. 487, I, CPC)** veiculados na ação civil pública n. 5000346-55.2023.4.02.5111 e na ação popular n. 5000562-16.2023.4.02.5111 para **condenar** a AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT e a CONCESSIONARIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SAO PAULO S.A. em obrigação de fazer consistente na abstenção da cobrança de tarifa de pedágio no pórtico/prça situado no Km 538+500 (P8) em relação a:

(a) indígenas e membros de comunidades tradicionais que residem no MUNICÍPIO DE PARATY ou que aí trabalhem, estudem e/ou usufruam de serviços (cf. item 2.2.4 da fundamentação);

(b) veículos de propriedade dos/as munícipes de Paraty - aqui entendidos como os/as cidadãos/ãs paratienses - e àqueles em que constem como principal condutor no sistema oficial DETRAN/CDT (cf. item 2.2.5 da fundamentação).

Após o trânsito em julgado, intime-se a parte ré para cumprimento da obrigação de fazer (art. 536, CPC).

Sem condenação em custas ou honorários sucumbenciais, pois o STJ firmou posição no sentido de que a previsão do art. 18 da Lei n. 7.347/85 deve ser interpretada também em favor do requerido em ação civil pública (REsp 1808833/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2020, DJe 01/12/2020).

Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **MONICA MARIA CINTRA LEONE CRAVO, Juíza Federal Substituta**, 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.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510018268413v154** e do código CRC **06d193f0**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MONICA MARIA CINTRA LEONE CRAVO

Data e Hora: 02/02/2026, às 10:08:21

-
- SILVA, Virgílio Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: EDUSP, 2021. P. 134.
 - SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 217.
 - SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 216.

5000562-16.2023.4.02.5111

510018268413.V154



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Angra dos Reis

4. SARLET, Ingo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2016. P. 579.
5. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "O conteúdo jurídico do princípio da igualdade". 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 11.
6. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_por. Acesso em: 01/02/2026.
7. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 717/718.
8. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 729.
9. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 753.
10. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 753.
11. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Curso de Direito Administrativo". 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 980.
12. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 772/773.
13. ARANTES, Rogério Bastos el al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. P. 128/129.
14. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/public/evento/visualizar>. Acesso em: 20/01/2026.
15. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-previa-da-tekoa-itaxi-mirim-2018/>. Acesso em: 29/01/2026.
16. Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraty/panorama>. Acesso em: 20/01/2026.
17. Informação disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/arquivos-para-baixar/boletins-cib/2550-anexo-da-delib-n1452/file.html>. Acesso em: 29/01/2026.
18. Automatic Vehicle Identification, cf. Lista de Abreviaturas constante do Programa de Exploração da Rodovia - PER (Evento 1, ANEXO3, p. 189).
19. Disponível em: <https://rodovias.motiva.com.br/riosp/services-page/calcular-pedagio/>. Acesso em: 20/01/2026.
20. Informações disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraty/panorama>. Acesso em: 20/01/2026.
21. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/dd60c5e2-2ca5-474a-bbfa-864745a57b4d>. Acesso em: 20/01/2026.

5000562-16.2023.4.02.5111

510018268413.V154