

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.551.233 MATO GROSSO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CONCESSIONARIA ROTA DO OESTE S.A.
ADV.(A/S)	: ANTONIO HENRIQUE MEDEIROS COUTINHO
RECDO.(A/S)	: LEONIR DEBRIDA DE LIMA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: SONIA DE LIMA CAMARGO

DECISÃO

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, cuja ementa possui o seguinte cabeçalho (Doc. 26):

“RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO ORDINÁRIA DE ISENÇÃO DE TARIFA DE PEDÁGIO – PARCIAL PROCEDÊNCIA – NÃO COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO DIUTURNO DA TARIFA DE PEDÁGIO E DA PROPRIEDADE DE VEÍCULOS – DESCABIMENTO – COMPROVAÇÃO DA RESIDÊNCIA NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO E DA INEXISTÊNCIA DE VIA ALTERNATIVA PARA O DESLOCAMENTO À CIDADE – ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 150, INCISO V, CF E O ARTIGO 9º, § 1º, DA LEI Nº 8.987/95 – IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE PRIVILÉGIOS TAFIFÁRIOS – DESACOLHIMENTO – INDEVIDA LIMITAÇÃO AO TRÁFEGO DE MUNÍCIPIES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IGUALDADE E DO DIREITO DE IR E VIR – NECESSIDADE DE CADASTRAMENTO DOS VEÍCULOS DOS AUTORES PARA GARANTIA DA ISENÇÃO DO PEDÁGIO – ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO DAS TARIFAS PAGAS PELOS DEMANDANTES – DESCABIMENTO – PROVA DO DESEMBOLSO – PEDIDO DE EXCLUSÃO DA *ASTREINTE* – IMPOSSIBILIDADE – AUSÊNCIA DE ABUSIVIDADE NA SUA IMPOSIÇÃO – MANUTENÇÃO DO VALOR DA MULTA COMINATÓRIA – CONFORMIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE –

RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.”

Vejam-se os seguintes trechos do voto condutor do acórdão recorrido (Doc. 26, fls. 7-16):

“Primeiramente, quanto ao argumento de que os recorridos não comprovaram que possuem veículos e pagam diuturnamente o pedágio, insta salientar que restou devidamente comprovado que residem na circunscrição do Município de Sorriso/MT, em uma propriedade rural localizada a aproximadamente 20 KM de distância da cidade na Vila Rural denominada Assentamento Jonas Pinheiro, bem como que precisam passar pela praça de pedágio para se deslocarem à cidade, conforme se denota dos IDs 50586963, 50586964, tendo em vista a inexistência de via alternativa para tanto.

Assim, resta demonstrado não apenas o interesse de agir como a obrigatoriedade de pagamento de pedágio todas as vezes que os autores precisam se deslocar ao centro do Município de Sorriso/MT.

Com efeito, nos termos do artigo 150, inciso V, da Constituição Federal, aos entes políticos é vedado "estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público".

Ocorre que, na hipótese, conquanto não exista imposição de condição legal para o oferecimento de alternativa gratuita para a cobrança de pedágio, a sua incidência, no caso, implica em indevida limitação ao tráfego de munícipes, e ofensa ao direito constitucional de ir e vir.

A questão, portanto, abrange a proteção do cidadão, e a

garantia de exercício de seus direitos constitucionais (livre acesso ao trabalho, a serviços públicos, hospitais, comércio, etc.) sem a cobrança de valor para se deslocar nos limites de seu município de residência e trabalho, como decidiu o STF no AG.REG. NA SUSPENSÃO DE LIMINAR nº 1054:

(...)

No caso, há uma verdadeira obrigatoriedade de pagamento de tarifa, com restrição concreta do direito constitucional de ir e vir, tendo em vista a limitação de tráfego, entre o local de residência dos apelados (Assentamento Jonas Pinheiro) e a região central do Município de Sorriso/MT, com travessia obrigatória pela praça de pedágio, caracterizando tratamento anti-isonômico de moradores do citado Município, em ofensa ao artigo 150, inciso V, da CF.

(...)

Logo, à vista dos princípios constitucionais de igualdade e do direito de ir e vir, escorreita a sentença quanto à concessão da isenção de pedágio aos apelados.

(...)

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso a fim de reformar em parte a sentença monocrática apenas para determinar que os autores/apelados efetuem o cadastramento dos veículos utilizados para travessia da praça de pedágio junto à concessionária apelante, no limite de um veículo por morador, a fim de garantir a isenção da tarifa, a qual, conforme determinado na sentença, deve perdurar enquanto inexistir via alternativa de tráfego gratuita.”

Opostos Embargos de Declaração pela recorrente (Doc. 28), foram rejeitados (Doc. 30).

No Recurso Extraordinário (Doc. 35), interposto com amparo no art.

102, III, “a”, da Constituição Federal, CONCESSIONÁRIA ROTA DO OESTE S.A. aponta violação aos arts. 37, XXI; 145, II; 150, V; e 175, parágrafo único, I, da CF/1988.

Para tanto, alega que a possibilidade de cobrança de pedágio pelo tráfego nas rodovias federais é amparada por previsão expressa do artigo 150, V, da CF/1988, o qual se limita a vedar que sejam cobrados tributos interestaduais ou intermunicipais que tenham como fato gerador o tráfego de pessoas ou bens, o que não é a hipótese dos autos (Doc. 35, fl. 12).

Argumenta que o pedágio tem natureza de preço público, cobrado pelo uso efetivo e voluntário do serviço público prestado, de modo que sua cobrança não tem o condão de causar óbice à liberdade de locomoção. Nesse sentido, alega que a liberdade de locomoção não é afetada pela cobrança (Doc. 35, fl. 12).

Sustenta que é competência do Poder Público tratar sobre concessão, estabelecendo, entre outros aspectos, as isenções aplicáveis, por meio de lei. Aponta a inexistência de previsão legal e contratual que determine a concessão de isenção e a construção de rota alternativa, razão pela qual tais obrigações não podem ser a ela impostas (Doc. 35, fl. 14).

Por fim, afirma violação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois não houve análise das consequências financeiras decorrentes da decisão proferida, o que poderá prejudicar a prestação do serviço público pela falta de recursos financeiros.

Ressalta a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro por meio do pagamento direto pelo poder concedente ou pelo aumento da tarifa básica de pedágio, onerando os usuários e implicando tratamento anti-isonômico.

Em exame de admissibilidade, o Juízo local, inicialmente, afastou a aplicação ao caso do Tema do Tema 513 da repercussão geral, ao fundamento de que a matéria ali debatida é diversa da ora em análise. Em seguida, admitiu o Recurso Extraordinário (Doc. 43, fl. 10).

No SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, o ilustre Min. SÉRGIO

KUKINA entendeu que “o presente recurso abarca discussão acerca do cabimento da cobrança de pedágio intermunicipal, em virtude da utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, sem a disponibilização de via alternativa, tema cuja repercussão geral foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo do RE 645.181 - Tema 513” (Doc. 71, fl. 2). Assim, determinou o retorno dos autos à origem para julgamento em conformidade com o referido precedente de repercussão geral (Doc. 71).

Em razão de superveniente cancelamento do Tema 513 da repercussão geral, determinou-se nova remessa dos autos ao STJ (Doc. 83), ocasião em que o ARESP foi desprovido ao fundamento de que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com fundamento eminentemente constitucional (Doc. 89 e 105).

Em seguida, os autos foram remetidos a esta CORTE (Doc. 112).

É o relatório. Decido.

O Tribunal de origem concluiu que é indevida a cobrança de tarifa de pedágio em relação a munícipes que residem em área rural do Município de Sorriso/MT, e precisam passar pela praça de pedágio para se deslocarem até o centro urbano, inexistindo via alternativa, o que caracterizada restrição concreta do direito constitucional de ir e vir, e da garantia de exercício de seus direitos constitucionais de acesso ao trabalho, serviços públicos, hospitais, comércio, entre outros.

Esta CORTE, ao apreciar o RE 645.181 (Tema 513, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, Dje de 2/5/2012), reconheceu a repercussão geral da questão constitucional alusiva à possibilidade de cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público nos casos em que não são disponibilizadas estradas alternativas.

Houve superveniente perda do objeto daquela ação, tendo em vista a transferência da praça de pedágio, razão pela qual o processo foi extinto sem julgamento de mérito, com consequente cancelamento do Tema 513 da repercussão geral, em decisão monocrática por mim proferida em

11/6/2024.

Mostra-se necessária uma abordagem sob viés distinto daquele adotado pelo Plenário no julgamento da ADI 4382, conforme as ponderações apresentadas pelo ilustre Min. ROBERTO BARROSO no julgamento do RE 645.181.

No referido precedente de controle concentrado, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a inconstitucionalidade da Lei 14.824/2009 do Estado de Santa Catarina, a qual previa a isenção da tarifa de pedágio em rodovias federais do estado para veículos emplacados em municípios determinados, por ofensa aos arts. 19, III; 37, XXI; e 175, parágrafo único, da Constituição Federal, tendo em vista que a referida norma estadual interferiu diretamente em contratos de concessão celebrados pela União e as concessionárias das rodovias BR-101 e BR-116, alterando o equilíbrio econômico-financeiro estabelecido nas avenças.

Por outro lado, na presente hipótese, analisa-se a cobrança de pedágio para deslocamento de munícipes dentro do próprio município, entre a área rural e a área urbana, à luz do direito constitucional de liberdade de locomoção previsto no art. 5º, XV, da Constituição Federal.

Conforme já assinalado, é compatível com a Constituição a cobrança de pedágio em área urbana independentemente da existência de via alternativa gratuita. No entanto, tal cobrança pode constituir graves embaraços ao direito de ir e vir dos habitantes da localidade, uma vez que muitas vezes terão que pagar o pedágio para o exercício de suas atividades diárias e o acesso a serviços públicos essenciais.

Assim, não obstante se reconheça a constitucionalidade da cobrança de pedágio em área urbana, independentemente da existência de via alternativa gratuita, deve-se analisar a razoabilidade da localização da respectiva praça, de modo que sejam adotadas medidas alternativas com vistas a balancear o direito dos munícipes à locomoção com os interesses do concessionário e o equilíbrio do contrato administrativo, a serem aferidas de acordo com as circunstâncias de cada caso.

Não se trata, aqui, da criação de normas estaduais ou municipais

genéricas visando afastar a cobrança do pedágio dos habitantes de determinadas localidades, mas da necessidade de criação, pelo próprio Poder Concedente, de medidas que possam garantir o direito de ir e vir dos cidadãos diretamente afetados pela instalação da praça de pedágio em área urbana.

A hipótese em julgamento exige a análise conjunta dos arts. 5º, XV, e 150, V, ambos da Constituição Federal, a seguir transcritos:

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

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

(...)

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

Veja-se que o art. 150, V, da CF/1988, estabelece que a cobrança de pedágio pelo uso de vias conservadas pelo Poder Público é uma exceção à vedação da limitação ao tráfego de pessoas ou bens. Ou seja, trata-se de

expressa restrição constitucional ao art. 5º, XV, da CF/1988 imposta pelo próprio poder constituinte originário.

Diante disso, em linha de princípio, a cobrança de pedágio não caracteriza violação à liberdade de locomoção, sendo constitucional sua exigência, mesmo que inexistente via alternativa gratuita para deslocamento.

Nesse sentido, a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, disciplina que somente nos casos expressamente previstos em lei, a cobrança de tarifa poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário:

“Art. 9º - A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º - A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário”

Além disso, quanto à presença de praça de pedágio dentro do território municipal, trata-se de fato inevitável, posto que todo o território nacional está ocupado por municípios, de modo que praticamente todos os pedágios seriam em alguma medida “intramunicipais” – com exceção apenas dos que estejam localizados exatamente na divisa entre dois municípios, o que não é a regra.

Por outro lado, é importante a análise da questão à luz do princípio da razoabilidade. Em determinadas hipóteses é possível que a localização da praça de pedágio impeça o acesso de munícipes a atividades

corriqueiras e serviços públicos essenciais.

Seria absolutamente desproporcional, por exemplo, exigir o pagamento de tarifa de pedágio para deslocamento do munícipe ao único Pronto Atendimento de saúde de referência da localidade, ainda mais quando considerada uma ocasião de urgência ou emergência. Mesmo em casos de menor gravidade, mas relacionadas a atividades rotineiras, a necessidade de deslocamento por várias vezes, com reiteradas cobranças, pode de fato violar a garantia constitucional de liberdade de locomoção.

É preciso, então, avaliar se os moradores são obrigados a pagar tarifa para poderem deslocar-se ordinariamente dentro da mesma cidade. Por deslocamentos ordinários, compreendam-se aqui os mais corriqueiros, que abrangem um maior fluxo de pessoas ao envolverem espaços de maior adensamento urbano, para atividades cotidianas e, em certas ocasiões, mais de uma vez por dia. Em tais circunstâncias, efetivamente haveria a necessidade de estabelecer-se uma concordância prática, de modo a acomodar satisfatoriamente as normas constitucionais que asseguram a liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da CF/1988) e a possibilidade de cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público (art. 150, V, da CF/1988).

Essa avaliação deve ser feita, em regra, pelo Poder Concedente em momento anterior à concessão, evitando-se a violação irrazoável dos direitos e garantias fundamentais. Contudo, a falta dessa avaliação no momento oportuno faz surgir a necessidade da tutela jurisdicional.

No caso concreto, conforme aponta o Tribunal de origem, a cobrança da tarifa de pedágio em relação aos munícipes que residem em uma propriedade rural localizada a aproximadamente 20km de distância do núcleo urbano, na Vila Rural denominada Assentamento Jonas Pinheiro, e que precisam passar pela praça de pedágio para se deslocarem à cidade, em razão da inexistência de via alternativa, efetivamente impede o exercício de direitos e garantias fundamentais, em especial a liberdade de locomoção, sendo irrazoável sua exigência nos moldes praticados.

As medidas aplicadas se revelam proporcionais e razoáveis, ao

determinar o cadastramento dos veículos utilizados para travessia da praça de pedágio junto à concessionária, no limite de um veículo por morador, a fim de garantir a isenção da tarifa, a qual, deve perdurar enquanto inexistir via alternativa de tráfego gratuita.

Por fim, não se ignora que as medidas determinadas pelo acórdão recorrido podem ser um fator de desequilíbrio contratual, como aponta o recorrente. Contudo, eventual reequilíbrio decorrente das medidas deve ser efetivado pelos meios contratuais próprios, não constituindo impedimento para a providência jurisdicional no caso concreto, eis que verificada sua imprescindibilidade para garantia de direitos fundamentais dos munícipes afetados.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

Fixam-se honorários advocatícios adicionais equivalentes a 10% (dez por cento) do valor a esse título arbitrado nas instâncias ordinárias (Código de Processo Civil de 2015, art. 85, § 11).

Publique-se.

Brasília, 26 de maio de 2025.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente