

**EXCELENTÍSSIMO (A) DOUTOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE ITATIBA – SP**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio da Promotora de Justiça que esta subscreve, no exercício das atribuições no âmbito da defesa do consumidor, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 5º, inciso XXXII, 127, “caput”, 129, incisos II e III, da Constituição da Federal, no artigo 91 e seguintes da Lei 8.078/90, nos artigos 1º, inciso II e artigo 5º, inciso I, da Lei 7.347/85, bem como nos artigos 176 e seguintes do Código de Processo Civil, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face da **CONCESSIONÁRIA ROTA DAS BANDEIRAS S.A.**, inscrita no CNPJ/ME sob o n. 10.647.979/0001-48, com sede na Rodovia Dom Pedro I (SP-065), KM 110 + 400 Pista Sul, Sítio da Moenda, CEP 13252-800, Itatiba-SP; da **ARTESP – AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO**, inscrita no CNPJ n. 05.051.955/0001-91, autarquia de regime especial, com sede na Rua Iguatemi, n. 105, Itaim Bibi, CEP 01451-011, São Paulo-SP; e do **ESTADO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ n. 46.379.400/0001-50, com sede na Capital deste Estado, com representação processual pela Procuradoria Geral do Estado, na Rua Pamplona, n. 227, 17º andar, Bela Vista, CEP 01405-902, São Paulo-SP, pelos motivos de fato e razões de direito a seguir expostos.

I – DOS FATOS

O ESTADO DE SÃO PAULO, por meio da ARTESP, após realizar Concorrência Pública Internacional nº 02/2008, outorgou à iniciativa privada a administração e exploração comercial do “Corredor Dom Pedro”, o qual inclui a Rodovia Romildo Prado (SP-063), do km 0 ao km 15+700, entre Itatiba e Louveira.

A concessionária ROTA DAS BANDEIRAS, vencedora do processo licitatório, firmou contrato de concessão (Termo de contrato de concessão rodoviária n.003/ARTESP/2009), pelo período de 30 anos, pelo qual se obriga a conservar e realizar obras e serviços e, em contrapartida, cobra pedágio ao longo da malha rodoviária. Em corolário, a concessionária instalou, no Km 10+370 da rodovia Romildo Prado (SP-063), uma praça de pedágio.

Ocorre, todavia, que os moradores do loteamento residencial Villagio Paradiso, localizados neste município de Itatiba, passaram a encontrar dificuldades para se deslocarem até o centro urbano desta cidade, sendo obrigados ao pagamento de tarifas na ida e retorno às suas residências, em razão da inexistência de viável trajeto alternativo isento da cobrança.

Diante dos fatos acima noticiados, o Ministério Público instaurou, perante a 3ª Promotoria de Justiça de Itatiba, que detém atribuições na seara da defesa do Consumidor, o Inquérito Civil, registrado perante SIS/MP sob nº 14.0304.043/2022, para apuração dos fatos.

Apurou-se que a instalação da praça de pedágio, no local acima citado, segregou os moradores residentes no loteamento residencial Villaggio Paradiso, nos sítios e fazendas adjacentes, que precisam pagar pedágio diariamente para se dirigirem até o centro urbano da cidade de Itatiba, onde se concentram os serviços públicos, como hospitais e escolas, bem como farmácias, supermercados, restaurantes etc.

No curso das investigações o Ministério Público expediu ofício aos então representados, ora demandados (vide fls. 95/96 e 97/98 do IC nº 14.0304.043/2022), a fim de cientificá-los sobre a instauração do inquérito civil, nos termos do artigo 20, da Resolução nº 1.342/2021-CPJ, facultando-lhes a apresentação de recurso ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de 10 dias, bem como requisitando-se, no prazo de 20 (vinte) dias fossem apresentados os seguintes documentos e esclarecimentos: (a) se existente rota alternativa e isenta de tarifa para deslocamento dos moradores do loteamento Villaggio Paradiso e bairros adjacentes do município de Itatiba até o centro urbano da cidade; e em caso positivo, qual a sua extensão (considerando-se, como ponto de partida, o loteamento e ponto final o marco zero da cidade) e condições de tráfego (existência ou não de pavimentação asfáltica, sinalização de trânsito e iluminação pública, etc); (b) qual valor atualizado da tarifa do pedágio; (c) qual a exata localização da praça do pedágio e distância entre ela e o centro da cidade de Itatiba, bem como entre ela e o loteamento; (d) se havia alguma isenção para munícipes de Itatiba, apontando, em caso positivo, quais os critérios utilizados para a comprovação da condição de munícipe ou situação de isenção; e (e) a viabilidade de deferimento ou não de isenção aos moradores e trabalhadores cadastrados do loteamento Villaggio Paradiso e bairros adjacentes do município de Itatiba para o deslocamento até o centro urbano da cidade.

Ademais, expediu-se ofício à Prefeitura Municipal de Itatiba para que informasse: (a) quais bairros/condomínios estão inseridos dentro dos limites territoriais do município, mas situados após a praça do pedágio localizada no Km 10+370 da SP-063; (b) qual a classificação de tais bairros pela legislação municipal (lei de zoneamento urbano e plano diretor); (c) qual o número estimado de moradores de tais bairros; e, finalmente, (d) se havia alternativa e gratuita à rodovia tarifada para acesso dos moradores dos bairros identificados no item “a” ao centro urbano da cidade; em caso positivo, qual a sua extensão (considerando-se, como ponto de partida, o loteamento e ponto final o marco zero da cidade) e as suas condições de tráfego (existência ou não

de pavimentação asfáltica, sinalização de trânsito e iluminação pública etc.), solicitando-se que a resposta fosse instruída com croqui e fotografias.

Em resposta, a ARTESP e Prefeitura Municipal de Itatiba informaram não existir rota alternativa para o deslocamento entre o loteamento e o centro urbano da cidade de Itatiba (cf. fls. 145/146 e 224/225 do IC nº 14.0304.043/2022).

Com vistas sanar a questão de letra 'd' do ofício de folhas 03, informo que feitas pesquisas sobre o tema junto às Secretarias envolvidas, obtive a informação de que o loteamento situados às margens da Rodovia em citada nos autos **não possui rotas alternativas de acesso.**

(vide fls. 224 do IC nº 14.0304.043/2022)

Como se nota, os moradores e trabalhadores dos bairros situados após a praça de pedágio não possuem via alternativa viável à tarifária para seu deslocamento ao centro urbano do município e vice-versa e, conseqüentemente, para amplo acesso aos serviços públicos.

A única “alternativa” via à pedagiada se daria por meio da utilização da Estrada Municipal Monterrey seguida pela Estrada Leopoldino Bortolossi. Ocorre que se está a tratar de rota em grande parte não pavimentada e sem qualquer serviço de iluminação pública (vide fls. 164/167 do IC nº 14.0304.043/2022):



Estrada Leopoldino Bortolossi

(Imagens retiradas do IC – cf. fls. 172)

Vale dizer, pelo trajeto tarifado, os munícipes percorrem uma distância de 10,9 Km, com o tempo médio de 13 minutos (vide figura 01, abaixo); por sua vez, pela rota alternativa - sem pavimentação nem iluminação, tampouco munida de acostamento e escoamento de águas pluviais - os munícipes percorrem mais de 50% da distância que percorreriam na tarifada (16,5 Km) e pelo dobro do tempo (média de 24 minutos) - figura 02, abaixo.

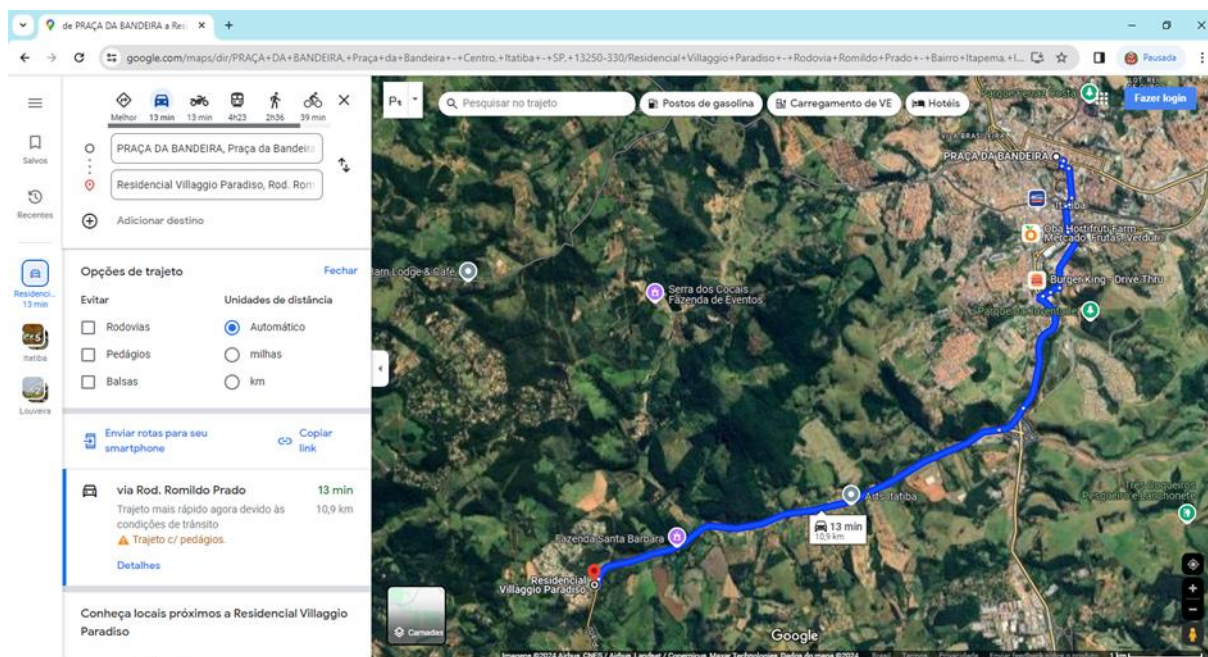


Figura 01

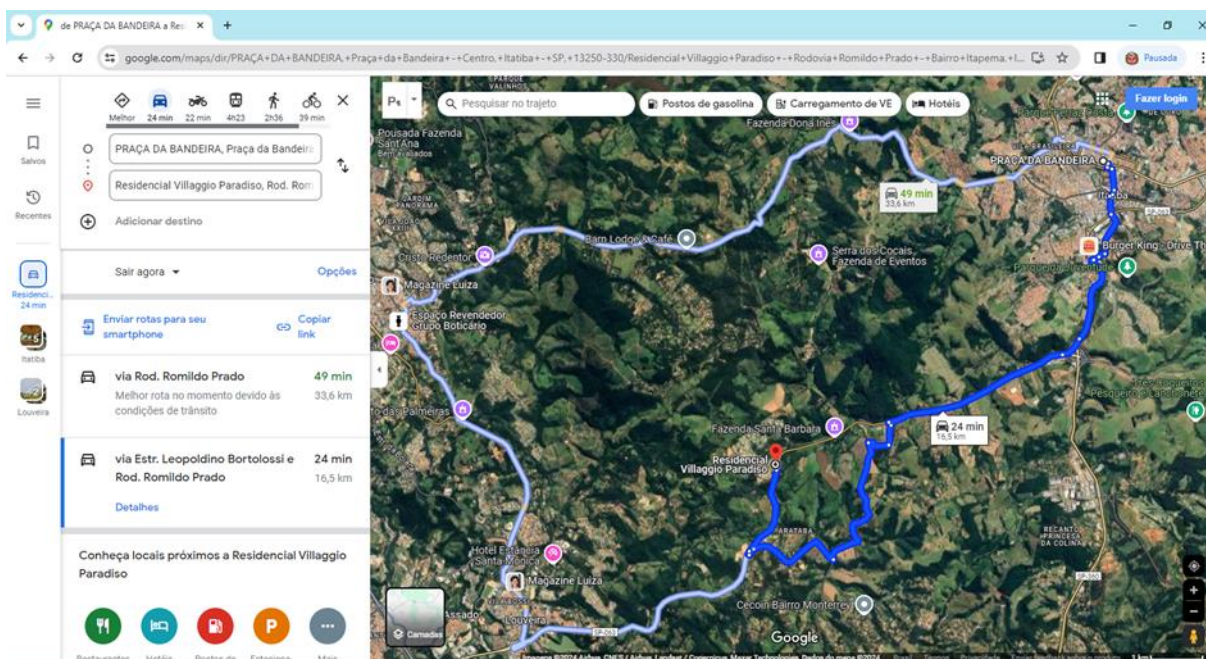


Figura 02

É visível, pois, a situação de desigualdade dos moradores dos bairros afastados do centro, que se encontram antes do pedágio, em relação aos demais munícipes: uns tem que pagar para ter acesso até aos serviços gratuitos oferecidos pela rede municipal; outros, não. Ou, alternativamente, devem se submeter a percurso por estrada desprovida de pavimentação e iluminação pública, com maior dispêndio de tempo e gastos com combustível e manutenção do veículo.

II – DO DIREITO

Os moradores e trabalhadores desse Bairro não possuem via alternativa para chegarem a qualquer outra área do Município de São Paulo e, conseqüentemente, acessarem hospitais, supermercados, escolas, e comércio. Esse ônus imposto a eles fere frontalmente o princípio da isonomia e os direitos fundamentais salvaguardados pela Lei Maior.

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 5º que *"todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer*

natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros (...) a inviolabilidade à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

E ainda no inciso 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”.*

Acrescenta, em seu artigo 6º, que são direitos sociais *“a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.*

O direito fundamental à livre locomoção faz com que haja legitimidade na cobrança de pedágio quando há via alternativa, de forma a permitir a escolha por parte do usuário, no sentido de utilizar a rodovia tarifada, ou fazer uso de outro trajeto, sem pedágio, mesmo que em piores condições.

A cobrança de pedágio desacompanhada de via alternativa proporciona uma única opção, qual seja, a do cidadão locomover-se, e pagar por isso, ou não se locomover. No presente caso, não havendo rota alternativa, a limitação é demasiada e abusiva da liberdade de locomoção, logo, em desacordo com a ordem constitucional.

Nesse sentido entendeu o Ministro Eros Grau em decisão do Supremo Tribunal Federal:

(...) o direito de liberdade (de locomoção) reclama possibilidade de escolha pelo cidadão, conforme sua livre conveniência e espontânea vontade, entre a utilização da via de aceso, restrito pelo pedágio, e aquela de livre condução. Em conclusão, a falta de via de acesso alternativa, gratuita, em boas condições de uso, que leve o usuário ao mesmo destino proporcionado pelo trecho tarifado, impede a exploração de rodovia mediante a cobrança de pedágio. (STF - RE: 597981 RS, Relator: Min. EROS GRAU, Julg.: 11/02/2010, Publ.: DJe-036. Divulg. 26/02/2010. Publ.01/03/2010)

Estando a praça de pedágio a segregar parcela dos cidadãos, chega-se a conclusão clara de que o interesse particular da concessionária em lucrar, sobrepõe-se ao coletivo, afrontando novamente importantíssimo princípio constitucional, o da supremacia do interesse público sobre o privado.

Evidentemente que dentre os interesses que devem nortear a concessão de um serviço público deve prevalecer o denominado interesse público, cujas atividades devem visar atender primordialmente os interesses da comunidade usuária da rodovia citada, não se podendo dar enfoque exclusivo ao particular interesse patrimonial das empresas do setor, sem atentar para a saúde, vida e dignidade das pessoas usuárias das rodovias.

Desta forma, desproporcional e não razoável a interpretação de que se deva dar guarida ao interesse econômico das concessionárias em detrimento dos direitos mais basilares do consumidor cidadão, previstos na Constituição Federal, os quais, por tal razão, prevalecem sobre a legislação infraconstitucional e, com muito mais razão, sobre os contratos, mesmo que estabelecidos pelo Poder Público (concedente).

Os moradores do residencial Villaggio Paradiso, dos sítios e fazendas adjacentes, além dos trabalhadores que para lá se dirigem diariamente para prestar serviços, todos munícipes de Itatiba, de forma injusta e prejudicial, pagam pedágio para se dirigirem a área urbana do Município, onde a grande maioria dos serviços postos à disposição dos munícipes está concentrada (atendimento médico, hospitalar e farmacêutico, acesso a bancos, correios, estabelecimentos comerciais, escolas, Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, Ministério Público, Conselho Tutelar, igrejas, programas sociais, lazer, esporte etc.).

De fato, a praça de pedágio em questão foi instalada dentro do perímetro do Município de Itatiba, de modo que o trajeto para o centro, em relação a alguns bairros localizados na zona rural, ficou condicionado ao pagamento da tarifa.

Assim, com a presente ação, busca-se a tutela jurisdicional apta à defesa dos direitos coletivos dos consumidores usuários da rodovia cuja concessão foi outorgada à requerida concessionária ROTA DAS BANDEIRAS. Esse controle judicial tem em mira a defesa de direitos básicos dos consumidores, que serão violados por práticas abusivas no fornecimento de serviço público.

Na hipótese dos autos, de rodovia privatizada, a ação é proposta em face não só da concessionária (ROTA DAS BANDEIRAS), como também do ESTADO DE SÃO PAULO (poder concedente), com atribuições de fixar e autorizar o aumento do pedágio, e da ARTESP, que figura nos contratos de concessão como contratante, competindo-lhe o dever de fiscalizar a execução dos serviços delegados.

Não se ignora que não é dado ao Poder Judiciário interferir nas escolhas da Administração, nem tampouco subverter o princípio da estabilidade econômico-financeira do contrato.

Isso não significa, entretanto, deva o Poder Judiciário permanecer inerte frente à flagrante ilegalidade, como a que se vê na hipótese em debate. Deve, inquestionavelmente, mitigar o dogma da separação de poderes e o da autonomia das relações privadas, sempre que se constatar manifesta desproporcionalidade ou falta de razoabilidade.

É dever do Judiciário assegurar a efetividade máxima dos preceitos e garantias constitucionais, daí porque não se revela despropositada a intervenção judicial no presente caso.

A intervenção tanto se mostra cabível que há projeto de lei em trâmite na Câmara dos Deputados, sob o nº PL 285 8/2011, que visa regulamentar a isenção das tarifas de pedágio para os condutores que tenham residência permanente ou exerçam atividades profissionais no mesmo Município onde funcione praça para a arrecadação da tarifa.

Ora, para os moradores da região em questão a cobrança de tarifa se revela manifestamente desproporcional e onerosa. Tem-se, assim, que os impactos sociais e ofensas a princípios constitucionais são notórios e dispensam provas. O princípio da razoabilidade está absolutamente ferido de qualquer ângulo que se analise a questão.

Ressalte-se que, em precedente ocorrido nesta comarca de Itatiba/SP, o MM. Juízo de Direito ao julgar ação civil pública proposta pelo Ministério Público, nos autos n. 281.01.2010.009825-1, decidiu que:

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente a possibilidade de cobrança de pedágio, prescrevendo que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios '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' (art. 150, V).

(...)

No Estado de São Paulo a concessão está disciplinada pela Lei Estadual nº 7.835/92, que inclusive dispõe quando às formas de remuneração do concessionário.

(...)

A Lei Estadual nº 7.835/92 em seu Artigo 11 dispõe que 'A tarifa, cobrada diretamente dos usuários, é o componente da remuneração devida ao concessionário, devendo ser fixada segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária. Parágrafo único – O Poder Concedente poderá estabelecer ainda favor do concessionário, de acordo com as peculiaridades do serviço, outras fontes acessórias de receita, na forma prevista no edital, as

quais deverão ser consideradas de modo a assegurar a modalidade da tarifa.

(...)

No que diz respeito à isenção do pagamento do pedágio aos veículos dos moradores e trabalhadores que, em razão da instalação da praça de pedágio, tiveram o acesso ao restante da área urbana do município de Itatiba onerado, entendo seja procedente.

A praça do pedágio foi construída em área que dividiu o Município de Itatiba, fazendo com que pessoas que se efetivam alguns bairros, dentre eles: 'Condomínio Parque da Fazenda, Pomar São Jorge, Aparecidinha, Chavini, Nova Zampirra, Pinhal e Princesa da Colina' **somente tenham acesso ao centro do Município com o pagamento do pedágio.**

Os moradores e trabalhadores desses bairros não possuem via alternativa para chegarem ao centro do Município e vice-versa e, conseqüentemente, acesso aos hospitais, farmácias, supermercados, escolas, restaurantes, lojas. Esse ônus imposto a eles fere frontalmente o princípio da isonomia.

Por ato dos réus a praça do pedágio foi instalada em local que segregou parte dos bairros do Município de Itatiba, gerando lesão a muitos munícipes, os quais se viram obrigados a pagar pedágio para ir ao centro do Município e retornar ao seu lar, ou do seu lar para o local de trabalho que se situa após a praça do pedágio, mas dentro do Município de Itatiba.

Para recompor a igualdade que deve imperar em relação aos outros munícipes, a isenção do pedágio aos veículos dos moradores e trabalhadores dos bairros do Município de Itatiba situados depois da praça do pedágio, sentido Itatiba-Jundiaí, é de rigor.

(...)

Ante o exposto e por tudo o mais que dos autos consta, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação civil pública para CONDENAR OS RÉUS a conceder ISENÇÃO DE PEDÁGIO na Rodovia Engenheiro Constâncio Cintra (SP 360) aos veículos dos munícipes de Itatiba, moradores e trabalhadores dos bairros segregados, mediante prévio cadastramento, no prazo de 15 dias, sob pena de multa de R\$ 100.000,00. Por conseguinte, resolvo o mérito com fundamento no artigo 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

A propósito, vejam-se a seguir os seguintes acórdãos do e. Tribunal de Justiça deste Estado, no sentido de garantir a isenção da tarifa do pedágio para os munícipes afetados:

APELAÇÕES - Ação civil pública - Contrato administrativo - Ampliação da rodovia Engenheiro Constâncio Cintra, no trajeto que liga Jundiaí à Itatiba - Exploração de pedágio - Abstenção da

cobrança, até a conclusão das obras de duplicação da rodovia, e isenção do pagamento aos moradores de Itatiba, que tiveram negado o acesso livre à região central da Comarca - Parcial procedência Admissibilidade - Legitimidade passiva de todos os requeridos - Legislação que dá respaldo à cobrança do pedágio, durante a realização das obras, em contrato de concessão de serviço público Medida, portanto, que se insere no âmbito da discricionariedade do Administrador, observados os critérios da conveniência e oportunidade. Inocorrência de nulidade de cláusula contratual nesse sentido. **Praça de pedágio, contudo, que foi construída em área que atravessa o Município de Itatiba. Moradores de bairros marginais que não têm outra via de acesso à região central da Comarca, que não seja a via tarifada. Local que concentra a prestação dos serviços públicos e o centro comercial - Cabível o deferimento da isenção, mediante cadastramento administrativo, para se restabelecer a igualdade em relação aos outros municípios.** Multa por descumprimento - Possibilidade, em face do Poder Público. Fixação de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Sentença mantida. Rejeição de matéria preliminar. Apelações a que se negam provimento” (TJ-SP, 6ª Câmara de Direito Público, unânime, j. 26/10/2015, Rel. Des. MARIA OLÍVIA ALVES).

AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. COBRANÇA DE TARIFA DE PEDÁGIO. **AUTOR QUE PRETENDE ISENÇÃO DE TARIFA DE PEDÁGIO POR TRABALHAR EM ÁREA RURAL ENCRAVADA DO MUNICÍPIO SEM ALTERNATIVA PARA ACESSO À CIDADE FORA DA ROTA DA PRAÇA DO PEDÁGIO. VIA ALTERNATIVA INAPTA A DESNATURAR A SITUAÇÃO DE ENCRAVAMENTO DO LOCAL DE TRABALHO DO REQUERENTE.** AUSÊNCIA DE PROVA DO COMPROMETIMENTO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. **SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO**”. (TJ-SP - RI: 10053488520218260344 SP 1005348-85.2021.8.26.0344, Relator: José Antonio Bernardo, Data de Julgamento: 24/02/2022, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 24/02/2022)

APELAÇÃO CÍVEL – COBRANÇA DE PEDÁGIO – Instalação de praça de pedágio na Rodovia SP 333, dentro dos limites do Município de Marília – Encravamento da sede da autora - Preliminares afastadas – Ação individual que é o meio adequado para tutelar o direito pleiteado nos autos – Autora **que requer a isenção da tarifa de pedágio, para que possa se locomover entre a sua sede e a região central de Marília** – Possibilidade – Ausência de via alternativa gratuita e adequada - Artigo 150, inciso V, da Constituição Federal que deve ser interpretado em conformidade com os princípios constitucionais, em especial o da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade - **Restrição à**

circulação dos veículos da autora dentro dos limites do próprio Município, em situação de desigualdade em relação aos demais municípios que se encontram em zona não abrangida pela praça de pedágio – Inexistência de violação à tripartição dos Poderes – Precedentes – Autora que deve manter o cadastro administrativo dos seus veículos atualizados – Isenção que deve perdurar enquanto não disponibilizada via alternativa – **Sentença mantida** – Recurso improvido, com observação”. (TJ-SP - AC: 10005903420198260344 SP 1000590-34.2019.8.26.0344, Relator: Maria Laura Tavares, Data de Julgamento: 22/04/2021, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 22/04/2021)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Município de Jambuí – Instalação de praça de pedágio – Bairro encravado – **Isenção para os moradores do bairro encravado e para aqueles que se dirigem ao local diariamente para fins de trabalho e estudo** – Possibilidade: – Demonstrado que o bairro de Varadouro se encontra encravado e que a rota alternativa seria excessivamente longa, se impõe a isenção de pedágio aos moradores do bairro encravado e para aqueles que ali trabalham ou estudam. Recurso provido em parte”. (TJ-SP - AC: 10020398220168260101 SP 1002039-82.2016.8.26.0101, Relator: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 13/04/2021, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/04/2021)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ISENÇÃO DE PEDÁGIO. MARÍLIA. Concessão de isenção tarifária na praça de pedágio no Município de Marília. Possibilidade. **Agravados que experimentaram restrição à circulação dentro dos limites do próprio município e foram obrigados a passar pelo pedágio, em situação de desigualdade em relação aos municípios que se encontram após a praça de cobrança**. Ausência de via alternativa. RECURSO NÃO PROVIDO”. (TJ-SP - AI: 21638330520198260000 SP 2163833-05.2019.8.26.0000, Relator: Alves Braga Junior, Data de Julgamento: 03/09/2019, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03/09/2019)

Ação de obrigação de fazer. Cobrança de Pedágio. **Autor que experimentou restrição à circulação de seu veículo dentro dos limites de seu próprio Município, em situação de desigualdade em relação aos demais municípios que se encontram fora do raio de ação da praça de pedágio**. Legitimidade passiva exclusiva da concessionária, não se cogitando de possibilidade de formação de litisconsórcio com a Agência Reguladora ARTESP. Matéria preliminar afastada. **Isenção tarifária devida**. Risco previsível e inerente à exploração do serviço que deve ser suportado pela concessionária de serviço público, não podendo ser repassado aos Municípios. Sentença de procedência mantida. Recurso da concessionária e da ARTESP improvido”. (TJ-SP - RI:

10089216820208260344 SP 1008921-68.2020.8.26.0344,
Relator: Luís Cesar Bertoncini, Data de Julgamento: 12/05/2022,
1ª Turma Cível, Data de Publicação: 19/05/2022)

Ademais, o Colendo Supremo Tribunal Federal,
no pedido de suspensão de liminar n. 1.054/SP, assentou que:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO. PEDÁGIO. ISENÇÃO DE COBRANÇA DE MUNICÍPIES MORADORES DE BAIROS AFASTADOS DO CENTRO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. SUSPENSÃO DE LIMINAR INDEFERIDA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS OU FATOS NOVOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO RECORRIDA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (j. 5/2/2018, Ministra CÁRMEN LÚCIA).

Nesta paradigmática decisão, o e. Supremo Tribunal Federal decidiu o quanto segue:

É sabido que existe controvérsia acerca da necessidade de instituição de via alternativa gratuita como condição para a implementação da via tarifada. Tanto assim é que a questão foi posta sob análise do Eg. Supremo Tribunal Federal, no RE nº 645.181-SC, que reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional, e ainda pende de julgamento.

(...)

Ou seja, após a implantação da referida praça de pedágio, os moradores desses bairros do Município de Itatiba passaram a ter que pagar a tarifa para chegar à região central da Comarca, onde se sabe que se concentram os serviços públicos, como hospitais e escolas, bem como farmácias, supermercados, restaurantes etc. Ora, visível a situação de desigualdade desses moradores dos bairros afastados do Centro, que se encontram antes do pedágio, em relação aos demais munícipes. Uns tem que pagar para ter acesso até aos serviços gratuitos oferecidos pela rede municipal; outros, não.

(...)

11. A Procuradoria-Geral da República enfatizou a não demonstração de grave lesão à economia pública: 'Não há risco de grave lesão à ordem, à segurança ou à economia públicas, nem é possível apontar-se a existência de interesse público a justificar o deferimento da medida de contracautela. A ação civil pública que tramita na origem foi ajuizada com propósito protetivo da comunidade do Município de Itatiba, moradores dos bairros segregados pela instalação da praça de pedágio, e fundamenta-se,

no ponto em questão, nos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia. Age o órgão ministerial em defesa do interesse público daquele coletivo, que se sobrepõe ao meramente econômico das concessionárias do serviço público em questão. Nesses mesmos termos foram proferidas a sentença e o acórdão do TJSP, sendo trechos deste último.

(...)

O enfoque é a proteção do cidadão, e a garantia de exercício de seus direitos constitucionais (livre acesso ao trabalho, a serviços públicos, comércio, etc.) sem o empecilho ocasionado pela cobrança de valor para se deslocar nos limites de seu município de residência e trabalho. A discussão passa, inevitavelmente, pelo exame do direito fundamental à locomoção e, embora incabível a análise meritória na presente via, não se pode deixar de, ao menos, bem delimitar o que está efetivamente em questão nos autos. A argumentação do requerente vem fundamentada no art. 150, V, da Constituição, que, a par de vedar a limitação ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, possibilita, como causa de exceção à vedação, a cobrança de pedágio nas vias conservadas pelo Poder Público. Dele não se pode extrair, todavia, a possibilidade de cobrança de pedágio intramunicipal, o que seria manifestamente ofensivo aos princípios da razoabilidade e da igualdade, e à essência da norma protetiva do direito de ir e vir em que se ampara o preceito. Além de sujeitar os munícipes a dispêndio excessivo pelo simples (e necessário) deslocamento dentro de sua cidade, com claro efeito prejudicial sobre seu direito de ir e vir, colocaria em situação absolutamente desigual moradores de uma mesma localidade, a depender do ponto em que instalada a “praça de pedágio” e do local de residência ou trabalho de cada um deles, como ocorreu no caso. A regra de exceção não é absoluta, devendo ser lida e compreendida como parte de normatização maior, centrada no direito fundamental em questão. Na visão deste órgão ministerial, a limitação ao tráfego de pessoas dentro de um mesmo município não poderia ser nem sequer cogitada”.

O E. Supremo Tribunal Federal reconheceu a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 645.181 de Santa Catarina, versando exatamente sobre a questão ora proposta nesta ação civil pública (Relator Ministro Ayres Brito, j. 15/12/2011). Na r. decisão, o ilustre Relator mencionou:

4. A seu turno, o Ministério Público Federal também sustenta a presença de repercussão geral nas questões constitucionais em análise. No tocante ao mérito, afirma que a ausência de agasalho do direito dos cidadãos ao livre acesso ao trabalho, serviços públicos, comércio e familiares, sem que para tanto, tenha que

realizar pagamentos de tarifas/tributos, em seu próprio município, acarreta ferimento aos ditames constitucionais insertos nos artigos 5º, incisos II, XV e LXXIII, e 150, inciso V, todos da Constituição Federal (sic, fls. 742)”.

Oportuno consignar que no julgamento da ADI 800/RS, cujo Relator foi o Min. Teori Zavascki, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, aos 11.0.2014, definiu a natureza jurídica do pedágio. Co efeito, os Ministros destacaram que o pedágio é tarifa, ou seja, espécie de preço público, por não ser cobrado compulsoriamente de quem não utilizar a rodovia. Vale dizer, trata-se de retribuição **facultativa** paga apenas mediante o uso voluntário do serviço. Destarte, o pedágio não é cobrado indistintamente das pessoas, mas somente daquelas que desejam trafegar pelas vias e somente naquelas em que é exigido esse valor a título de conservação.

Como bem pontuado pelo culto magistrado Dr. José Gomes Jardim Neto, então titular da 15ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Capital, na sentença prolatada nos autos da ação civil pública n. 1002325-73.2017.8.26.0053, “embora tenha havido neste julgado do STF manifestação no sentido de que a definição jurídica do pedágio não se relaciona com a existência ou não de via alternativa gratuita para o usuário trafegar, esse ponto não foi objeto da sua parte dispositiva. Essa questão na verdade reconhecida como de repercussão geral em dezembro de 2011 pelo Supremo Tribunal Federal, em outro recurso extraordinário, qual seja, o de número 645.181, pendente de julgamento até o momento. Segue a ementa: “CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PEDÁGIO. UTILIZAÇÃO DE VIAS CONSERVADAS PELO PODER PÚBLICO. NÃO- DISPONIBILIZAÇÃO DE ESTRADAS ALTERNATIVAS. LIMITAÇÃO AO TRÁFEGO DE PESSOAS OU BENS. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL DISCUTIDA. Possui repercussão geral a 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.”

Inexistente decisão de caráter vinculante, o culto magistrado de forma brilhante fundamentou que “na ponderação entre o direito constitucional de ir e vir e a regra, também constitucional, da possibilidade de utilização do pedágio, não é possível afastar a cobrança da tarifa apenas e tão somente diante da inexistência de via alternativa. Tal solução atentaria contra o próprio direito de ir e vir, pois podem existir situações em que a construção de uma rodovia somente se viabilize com a cobrança do pedágio. Portanto, não está aqui afirmado que seja absolutamente proibida a sua cobrança na ausência de outra opção. Todavia, o caso concreto delimita situação especial, por afronta a outras normas postas na Constituição Federal.”, tal como no caso da praça de pedágio da Rodovia Romildo Prado. E isto porque, foi criada situação anti-isonômica para moradores de uma única região da cidade, em afronta ao princípio constitucional da igualdade e do direito constitucional de ir e vir.

III – DO PEDIDO

Ante o exposto, o Ministério Público requer:

I – citação dos réus, para, querendo, contestar a ação, no prazo legal, sob pena de ser decretada as suas revelias e efeitos legais dela decorrentes, com a adoção do rito ordinário;

II – procedência da presente ação, com a finalidade de condenar os réus na obrigação de não fazer, consistente em não cobrar a tarifa de pedágio ou isentar do pagamento dela na praça do Km 10+370 da rodovia Romildo Prado (SP-063), os usuários dos veículos pertencentes aos moradores e trabalhadores do loteamento residencial

Villaggio Paradiso e dos sítios e fazendas adjacentes que comprovarem a condição de munícipe de Itatiba por documento idôneo, mediante prévio cadastramento, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00, por isenção devida negada; **subsidiariamente**, caso V. Exa. não acolha o pedido principal acima formulado, condenação na obrigação de fazer, consistente em conceder o desconto na tarifa, calculando-a proporcionalmente ao trecho (ou quilometragem) efetivamente percorrido pelo veículo usuário, conhecido como programa ou sistema “ponto a ponto”, aos usuários dos veículos pertencentes aos moradores e trabalhadores do loteamento residencial Villaggio Paradiso e dos sítios e fazendas adjacentes que comprovarem a condição de munícipe de Itatiba por documento idôneo, mediante prévio cadastramento, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 por cada descumprimento;

III - a produção de todas as provas em Direito admitidas, notadamente, a juntada de novos documentos, depoimento pessoal, testemunhas, perícias e inspeção judicial; e

IV - isenção de custas ou despesas processuais, bem como adiantamento ou pagamento de honorários a perito judicial, nos termos do artigo 18, da Lei de Ação Civil Pública.

Dá se a causa o valor de R\$. 10.000,00 (dez mil reais).

Termos em que,
Pede-se deferimento.

Itatiba, 22 de abril de 2024

ANA CAROLINA MARTINS VALENTE
Promotora de Justiça

Giovani Rômulo Baptistella
Analista Jurídico