



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Paraná**  
**4ª Vara Federal de Londrina**

Avenida do Café, 543, 4ª Vara Federal de Londrina - Bairro: Aeroporto - CEP: 86038-000 - Fone: (43)33156252 - Atendimento das 13h às 18h - www.jfpr.jus.br - Email: prlon04@jfpr.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5004715-57.2024.4.04.7001/PR**

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE JACAREZINHO/PR

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**RÉU:** ESTADO DO PARANÁ

**RÉU:** EPR LITORAL PIONEIRO S.A.

**MPF:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Município de Jacarezinho/PR contra União, Estado do Paraná e EPR Litoral Pioneiro S.A., na qual pretende, em tutela provisória (página 15 da petição inicial):

*a) Liminarmente, que se digne a determinar aos réus a concederem isenção do pagamento de pedágio na praça localizada no entroncamento da BR-369 e BR-153 aos moradores de Jacarezinho, mediante prévio cadastramento, sob pena de multa por isenção indevidamente negada;*

*b) Em todo caso, não sendo o entendimento de Vossa Excelência, requer-se, desde já, que se digne a determinar, liminarmente, a isenção dos moradores do Bairro Marques dos Reis do pagamento de pedágio na praça localizada no entroncamento da BR-369 e BR-153, que se encontram verdadeiramente ilhados, isolados e impedidos dos mais diversos acessos à manutenção de sua sobrevivência;*

Alega a parte autora que, em 23 de março próximo, será iniciada a cobrança de tarifa de pedágio em praça localizada no entroncamento das rodovias BR 153 e BR 369.

No evento 3 foi determinada a intimação dos réus na forma do art. 2º da Lei 8.437/92. Posteriormente, a parte autora requereu análise da tutela provisória independentemente da manifestação da parte contrária, considerando o iminente perigo, especialmente pelo fato de que os moradores do bairro Marques dos Reis ficariam, a partir da madrugada de sábado próximo (23 de março), obrigados a pagar a tarifa de pedágio para se deslocar dentro da própria cidade.

Na sequência, o Ministério Público Federal se manifestou (evento 16). Opinou o órgão favoravelmente ao pedido da parte autora. O Estado do Paraná também apresentou manifestação (evento 17), na qual requereu a inclusão da ANTT no polo passivo, o indeferimento da tutela provisória contra ele próprio e o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva.

A União se manifestou no evento 19, ocasião em que requereu a inclusão da ANTT no polo passivo, conforme também já havia sido pedido pelo Estado do Paraná. A ré também apresentou argumentos relativos ao mérito, juntando notícias de jornais locais. Também alegou que a concessão da tutela provisória deveria ser indeferida, inclusive porque esgotaria o objeto da demanda (art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/92). Ao final, requereu:

*Observa, por derradeiro, que no evento 17 o Município de Jacarezinho peticionou requerendo reconsideração da decisão que abria prazo aos réus para manifestação prévia a respeito dos pedidos antecipatórios. No referido pedido de reconsideração o Município reportou-se exclusivamente ao segundo pedido liminar relativo aos moradores de Marques dos Reis. Dessa forma, a União entende que a parte autora abriu mão do seu pedido liminar maior do item a, e caso Vossa Excelência entenda pelo deferimento do pedido, o que não se espera face a necessidade de produção de provas de forma geral, a liminar deverá se restringir apenas ao item b do pedido autoral.*

A EPR Litoral Pioneiro S.A. ainda não se manifestou. Sem prejuízo disso, acolho o pedido do Município de Jacarezinho do evento 11 e passo a analisar a tutela provisória de imediato, considerando a iminência de dano à população daquele Município (especialmente os moradores do bairro Marques dos Reis). Além disso, como já dito no evento 3, a Lei 8.437/92 somente determina a intimação prévia da Fazenda Pública. Foi facultada a manifestação da corré EPR Litoral Pioneiro S.A. por

conta da inexistência inicial de prejuízo na concessão de prazo. Todavia, o Município bem argumentou que há perigo iminente de dano, sendo que o prazo da concessionária se finda apenas no dia 25 de março (posteriormente ao início da cobrança do pedágio).

Desse modo, passo a analisar a tutela provisória.

Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a tutela provisória de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Além disso, é necessário que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

A discussão a respeito da praça de pedágio localizada no entroncamento das rodovias BR 153 e BR 369 é antiga e originou várias ações anteriores quando do antigo contrato administrativo relativo à concessão no local. Naquela ocasião, havia não apenas discussão a respeito da cobrança do pedágio dentro de Jacarezinho, mas também de vícios relativos à licitação respectiva. Nessa ação, o vício alegado se refere somente ao primeiro ponto, sem discussão a respeito do certame licitatório. A localização da praça de pedágio é a mesma de anteriormente, de modo que persiste a discussão a respeito da cobrança interna (conforme imagem da página 4 da petição inicial).

Em arquivo audiovisual público e disponível na internet para livre acesso no link <https://youtu.be/AeHFWMDQFiY> (Youtube), o Juiz Federal Mauro Spalding (responsável pelo julgamento inicial de várias ações relativas ao pedágio cobrado pela concessionária anterior) expôs a situação da cobrança interna do pedágio. Isto é, ficou claro que os moradores do Distrito de Marques dos Reis obrigatoriamente devem pagar o pedágio para conseguir acesso ao centro de Jacarezinho (perímetro urbano, conforme a Lei Complementar Municipal nº 94/2022 - evento 1, ATO8). A respeito do distrito referido, o minuto 2:50 do vídeo esclarece a inexistência de vias alternativas para aqueles moradores.

Dos inúmeros processos julgados anteriormente pelo referido Juiz Federal, extrai-se a seguinte fundamentação (apontada inclusive pelo Ministério Público Federal no parecer do evento 16):

#### **2.4.4. Da “intramunicipalidade” do pedágio aqui sub judice**

*Também falta com a verdade a concessionária ao afirmar que existe via não pedagiada entre o bairro de Marques dos Reis e o centro do Município de Jacarezinho.*

*É notório na região (e, por isso, não demanda prova) que a praça de pedágio instalada no entroncamento da BR 153 e da BR 369, com todas as alterações viárias feitas pela concessionária para obrigar o tráfego pela referida praça de arrecadação, separou o bairro de Marques dos Reis do centro da cidade de Jacarezinho-PR. (vide arquivo audiovisual, que faz parte integrante desta sentença, anexado ao processo eletrônico).*

*Tanto é verdade que a concessionária entregou cartões de isenção a todos os moradores do referido bairro o que, embora amenize seus problemas, não o resolvem, já que não podem receber visitas de pessoas residentes em outros bairros do mesmo Município sem o pagamento da tarifa. Ficaram verdadeiramente isolados.*

*Fato é que o art. 150, inciso V da CF/88 estabelece como um dos limites aos poderes de tributar, que o pedágio (situação, diga-se, excepcional) só pode existir como limitação ao tráfego de pessoas ou bens como tributo interestadual ou intermunicipal, jamais dentro do mesmo Município.*

*Também por este motivo o pedágio aqui questionado mostra-se ilegal.*

Quanto à natureza da cobrança de pedágio, já houve, em 2014, o julgamento da ADI 800 pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que resta até mesmo prejudicada parte da fundamentação do parecer do Ministério Público Federal no evento 16. Em tal ação, foi decidido que a cobrança de pedágio pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público não tem natureza jurídica de taxa, mas de preço público, conforme a ementa do acórdão:

*TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE.*

*1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa,*

*mas sim de preço público, não estando a sua instituição, consequentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.*

*2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*

O Supremo Tribunal Federal também julgou a ADI 4.382, que conta com a seguinte ementa:

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 14.824/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ISENÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO EM RODOVIAS FEDERAIS DO ESTADO PARA VEÍCULOS EMPLACADOS EM MUNICÍPIOS DETERMINADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 19, III, 37, XXI, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.*

*1. Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A lei impugnada tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a veículos emplacados em Municípios catarinenses em que instaladas praças de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116, estando em desacordo com o art. 19, III, do texto constitucional.*

*2. A lei catarinense interferiu em política tarifária de serviço explorado pela União, em afronta ao pacto federativo e à competência da União para legislar sobre o tema (art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal). Precedentes desta CORTE.*

*3. Ao isentar determinados veículos do pagamento do pedágio em rodovias federais, a lei catarinense afetou o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de exploração de rodovias federais, contrariando o art. 37, XXI, da Carta Constitucional.*

*4. Ação direta conhecida e julgada procedente.*

Na ocasião desse julgamento, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a cobrança da tarifa não fere o direito de ir e vir nem a liberdade de locomoção dos munícipes. Foi decidido também que a concessão de isenção apenas a determinadas pessoas acabaria por majorar o valor da tarifa aos demais. Porém, a análise na aludida ADI se deu com base em lei estadual

concessiva de isenção a determinados municípios, sendo a discussão mais restrita, já que o fundamento central da demanda era o princípio federativo.

Atualmente, encontra-se afetado pelo Supremo Tribunal Federal o Tema 513 de repercussão geral (RE 645.181), para se decidir o seguinte:

*Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, II, XV, LXXIII, e 150, V, da Constituição Federal, e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a possibilidade, ou não, da cobrança de pedágio intermunicipal, em virtude da utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, sem a disponibilização de via alternativa.*

Houve destaque pelo relator (Ministro Alexandre de Moraes) em 08.08.2023, não tendo o julgamento sido retomado. O relator havia proposto a seguinte tese:

*A cobrança de pedágio em trecho de rodovia situado em área urbana é compatível com a Constituição inclusive quanto a aqueles domiciliados no município em que localizada a praça de cobrança e independe da disponibilização, aos usuários, de via alternativa gratuita.*

A divergência foi aberta pelo Ministro Roberto Barroso (acompanhado da Ministra Carmen Lúcia), que propôs a seguinte tese:

*1. A existência de via alternativa gratuita não é um pressuposto para a cobrança de pedágio. 2. Estando, contudo, a praça de pedágio localizada em ponto que impeça a circulação ordinária dentro do município, surge o dever de implantação de medidas, a serem avaliadas pelo poder concedente no caso concreto, que mitiguem o ônus para as pessoas impactadas, como a criação de via alternativa, a isenção para carros emplacados na localidade ou a implantação de sistema free flow.*

Após isso, foi feito o pedido de destaque mencionado anteriormente e o julgamento não foi retomado até o momento. A definição de tese pelo Supremo Tribunal Federal solucionará a questão. Contudo, não tendo havido conclusão do julgamento, inexistente tese vinculante a ser aplicada (art. 927 do Código de Processo Civil).

No entanto, dos votos até então apresentados, pode-se extrair a conclusão que a Constituição não obriga a criação de vias alternativas gratuitas, como inclusive já havia sido mencionado na ADI 800. No julgamento da referida ADI, o relator expressamente mencionou que inexistente esse direito de trafegar por vias alternativas para não pagar pedágio. Não obstante isso, o voto divergente do Ministro Roberto Barroso indica a necessidade de condicionantes em alguns casos, como visto acima.

A esse respeito, embora não haja definição do Supremo Tribunal Federal, utiliza-se como razão de decidir os argumentos do voto do Ministro Roberto Barroso apresentado no plenário virtual, que propôs a tese acima mencionada. Tal voto é bastante elucidativo e resguarda a aplicação da jurisprudência já consolidada do Supremo Tribunal Federal (por exemplo, a ADI 800), ao mesmo tempo em que se atenta à oneração desarrazoada de municípios em deslocamentos ordinários. Ou seja, conjuga-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (necessário para a prestação do serviço público) e o direito dos moradores do local em que inserida a praça de pedágio.

Obviamente que tal voto (apresentado quando o recurso ainda era analisado no plenário virtual) não é definitivo muito menos vinculante. Todavia, os argumentos são sólidos e serão utilizados nesta decisão para se evitar tautologia. Não haveria sentido em reescrevê-los com outras palavras, sendo que o aludido Ministro já expôs com clareza a situação. Assim, cita-se trechos elucidativos do referido voto, utilizando-os como fundamentos dessa decisão:

*16. Debatem-se aqui duas questões fundamentais: (i) se os moradores de município em que instalada a praça de cobrança de pedágio estão obrigados ao seu pagamento e (ii) em caso positivo, se há a necessidade de oferecimento de via alternativa gratuita para a validade dessa cobrança.*

*17. Deixe-se, claro, para o correto enquadramento da repercussão geral, que se está tratando de pedágio para vias públicas concedidas, não do pedágio urbano. São duas categorias diferentes. O pedágio urbano é um valor que se cobra para entrar com veículo em determinada região da cidade, porque, por exemplo, pode-se querer, legitimamente, desestimular que as pessoas trafeguem de carro até o centro da cidade, ou numa área em que se deseja fazer uma proteção histórica e diminuir o número de veículos. Enfim, cuida-se de uma medida com*

*finalidades regulatórias. É, portanto, uma situação diferente do pedágio de uma via concedida, que é a que ora se analisa.*

*[...]*

*21. Assim, a legislação infraconstitucional prevê que somente quando a lei expressamente o determine é que a cobrança de pedágio poderá estar condicionada à existência de via alternativa e gratuita para o usuário. Esse é, inclusive, o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se pode ver a seguir, em precedente exemplificativo: [...]*

*22. Não se pode perder de vista que a instalação de via alternativa, muitas vezes, subverte a própria lógica econômica da concessão, interferindo gravemente no equilíbrio contratual. Além dos custos para sua implantação, os usuários em geral da rodovia optariam por desviar o seu curso, por um pequeno trecho, a fim de não pagar a tarifa. Haveria, assim, a vantagem de circular numa rodovia mais segura e conservada, sem o respectivo ônus de pagar a tarifa naquele ponto.*

*23. Quanto à questão da localização da praça de pedágio dentro de um determinado município, trata-se de circunstância absolutamente inevitável, pois todo o território nacional acha-se ocupado por municípios. Vale dizer, é impossível, do ponto de vista prático, a instalação de praça de pedágio em local não pertencente a algum ente municipal. Nesse sentido, todo pedágio não deixa de ser “intramunicipal” e não se poderia, ainda mais em sede de repercussão geral, bloquear a possibilidade de cobrança da tarifa, de forma indistinta, a todas as pessoas que sejam moradoras de um Município onde, porventura, haja alguma praça de pedágio.*

*24. Não se pode perder de vista, ainda, que a preocupação com a sustentabilidade financeira do contrato de concessão ou com a prestação do serviço público é legítima. A discussão sobre a localização da praça de pedágio trata de assunto técnico e fortemente ligado à equação econômico-financeira da avença com o Estado. Nessa seara, o Poder Judiciário deve guardar, em princípio, deferência às decisões executivas ou regulatórias. A esse respeito já se pronunciou o STJ: [...]*

*25. Todavia, ainda que se parta, de princípio, da juridicidade da cobrança do pedágio, da inexigência de via alternativa e da necessidade de respeito ao equilíbrio dos contratos, a questão da razoabilidade da localização da praça de pedágio não pode ser ignorada. Penso que,*



*em um caso concreto, se a praça de pedágio se situar dentro do perímetro urbano de um município, impedindo o acesso dos munícipes às atividades corriqueiras do dia a dia, sem rota opcional nem qualquer outra medida de mitigação do problema, poderá haver violação ao núcleo essencial do direito de ir e vir. De alguma forma, essa questão precisa ser enfrentada pela Administração Pública, de modo a evitar um impacto desproporcional sobre determinado grupo de cidadãos.*

*26. Considerando que, corriqueiramente, o cidadão precisa se deslocar várias vezes no mesmo dia para realizar suas tarefas cotidianas, é possível imaginar que ele sofra múltiplas cobranças do pedágio. No limite, tal ocorrência pode mesmo impedir, por questões econômicas, a locomoção da pessoa e o atendimento de suas necessidades básicas.*

*27. 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).*

*28. Para harmonizar tais valores eventualmente em conflito, a solução concreta, em regra, caberá à Administração Pública, que poderá estudar a fórmula que mais se adegue à concessão, justificando, de forma técnica, a escolha realizada. Suscito, aqui, algumas possibilidades que, evidentemente, não são taxativas, podendo evoluir à luz das alternativas tecnológicas à disposição e os problemas concretamente enfrentados.*

*29. De início, verifico a já mencionada possibilidade de construção de via alternativa gratuita. Não há, pelas razões anteriormente expostas, um direito subjetivo público a ela, mas nada impede que, sendo viável dentro do escopo contratual, implemente-se tal rota. Como dito, no entanto, o expediente da via alternativa, muitas vezes, não se mostra exequível do ponto de vista econômico.*

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.

33. Não se ignora que também essa isenção pode ser um fator de desequilíbrio contratual. Contudo, eventual desarranjo pode ser calibrado pelo poder concedente, limitando-se, de forma legítima, a dispensa de pagamento

*no plano subjetivo ou objetivo. Pode-se, por exemplo, conceder o benefício apenas a pessoas físicas, com exclusão de veículos de pessoas jurídicas, pode-se, ainda, restringir o número de veículos cadastráveis por residência ou exigir determinado patamar de renda per capita para sua fruição. Enfim, há várias nuances de possível adoção que evitam a deturpação da medida. No limite, a questão poderia ser resolvida pelo reequilíbrio contratual, se provado o gravame excessivo ao concessionário.*

*34. Igualmente para compor a liberdade de locomoção com as questões econômicas da concessão, anota-se a possibilidade de adoção de soluções tecnológicas mais modernas que permitam cobranças mais justas, sendo exemplo disso o sistema free flow . Trata-se de ferramenta que, por meio da instalação de marcos quilométricos, permite a cobrança da tarifa ao usuário apenas pelo trecho efetivamente percorrido, sem a necessidade de parada em praças de pedágio. Ainda que o sistema imponha algum gasto aos munícipes em seus deslocamentos diários, isso é feito de forma mais razoável, já que leva em conta apenas o trajeto da via realmente fruído pelo motorista em seu deslocamento, além de permitir o desconto para usuários frequentes. Tal medida já vem sendo testada na Rodovia Presidente Dutra (Rio-SP) e na BR-101 (Rio Santos) , e não há óbice a que seja gradativamente implantada em outras localidades no país. Ressalto que essa solução foi apresentada como nova política pública do Ministério dos Transportes para concessões futuras.*

*35. Em síntese, ainda que não seja possível determinar uma solução apriorística no plano da repercussão geral, mesmo em respeito à separação de poderes, concluo que, se o pedágio representar um óbice irrazoável à liberdade de locomoção, há o dever de mitigação dessa circunstância por parte do poder concedente, a ser exercido à luz dos aspectos concretos do contrato administrativo, com submissão, eventualmente, à tutela jurisdicional.*

Desses fundamentos são extraídas as seguintes conclusões: a) somente quando a lei expressamente assim determine é que a cobrança de pedágio poderá estar condicionada à existência de via alternativa e gratuita para o usuário; b) todo pedágio é, de certa forma, "intramunicipal", de modo que não há como indistintamente isentar do pagamento os moradores de determinado município onde instalada uma praça; c) mesmo sendo lícita a cobrança, deve haver razoabilidade na localização da praça; d) se a praça de pedágio se situar dentro do perímetro

urbano de um município, impedindo o acesso dos munícipes às atividades corriqueiras, sem rota opcional nem qualquer outra medida de mitigação do problema, poderá haver violação ao núcleo essencial do direito de ir e vir, com impacto desproporcional; e) tal situação pode impedir, por questões econômicas, a locomoção da pessoa e o atendimento de suas necessidades básicas; f) a solução concreta para esse problema, em regra, caberá à Administração Pública, que poderá estudar a fórmula que mais se adeque à concessão, justificando, de forma técnica, a escolha realizada; g) são exemplos de medidas que podem ser eventualmente adotadas, ainda que isoladamente: a existência de via alternativa (observe-se que não se trata de medida obrigatória, como dito acima, mas de solução pontual caso a localização da praça implique em situação desarrazoada), isenção a moradores de local específico, sistema *free flow* etc.

O voto acima mencionado se encerra com a síntese clara e elucidativa de tudo isso, impondo um dever ao Poder Público: "se o pedágio representar um óbice irrazoável à liberdade de locomoção, há o dever de mitigação dessa circunstância por parte do poder concedente, a ser exercido à luz dos aspectos concretos do contrato administrativo, com submissão, eventualmente, à tutela jurisdicional".

Portanto, as conclusões apontadas nas alíneas acima e o trecho do parágrafo anterior são a base dessa decisão, a partir do que se analisa concretamente o pedido da parte autora.

Em primeiro lugar, não se verifica direito indistinto de todo morador de Jacarezinho obter isenção do pedágio. Conforme a Lei Complementar Municipal nº 94/2022 (evento 1, ATO8), o território de Jacarezinho/PR é composto por:

*Art. 2.º Compõem o território do Município de Jacarezinho:*

*I – Perímetro Urbano;*

*II – Perímetro Urbano do Distrito de Marques dos Reis e*

*III – Perímetro Rural.*

O centro do perímetro urbano do Município está distante cerca de 20 km do perímetro urbano do Distrito de Marques dos Reis. Não é a princípio desarrazoada a instalação de pedágio entre as duas localidades. Como dito acima, é lícita a

instalação de praça de pedágio em perímetro urbano; o que a tornaria ilícita seria a necessidade de pagamento da tarifa em deslocamentos corriqueiros e ordinários para atendimento de necessidades básicas, dentro do município.

Os moradores do perímetro urbano de Jacarezinho não são afetados de maneira ilegal em suas necessidades básicas pelo pagamento do pedágio. Não procede a argumentação do autor de que munícipes de Jacarezinho que "trabalham, estudam ou que fazem tratamento de saúde na cidade de Ourinhos/SP" seriam lesados. É verdade que o custo do transporte para tais pessoas seria majorado. Contudo, pela lógica exposta acima, inexistente o direito de tráfego gratuito para outro Município (localizado inclusive em outro Estado).

Da mesma forma, é possível condicionar o acesso dos moradores do perímetro urbano de Jacarezinho ao Distrito de Marques dos Reis ao pagamento de pedágio. Não estão localizados naquele Distrito serviços básicos a serem utilizados pelos moradores da área urbana principal.

Ou seja, o tráfego das pessoas no perímetro urbano de Jacarezinho/PR não está afetado pelo pedágio. Apenas o deslocamento para aquele Distrito ou para outros Municípios (como Ourinhos/SP) está condicionado à cobrança. E, como dito acima, esses deslocamentos para tais locais não são obrigatórios para que os munícipes pratiquem atividades diárias e corriqueiras.

É evidente que há pessoas que habitam na área urbana principal de Jacarezinho e possam vir a trabalhar (ou fazer outras atividades corriqueiras) em Ourinhos/SP, Distrito de Marques dos Reis ou outro local acessível por meio da rodovia na qual se cobra o pedágio. Contudo, isso está longe de ser exclusividade dos moradores daquele local. Em inúmeros outros Municípios brasileiros há deslocamento diário de trabalhadores para outro local com pagamento de pedágio.

Diante disso, não se vislumbra ilegalidade na cobrança de pedágio dos moradores do perímetro urbano de Jacarezinho. Entretanto, situação diversa ocorre com os moradores do Distrito de Marques dos Reis. Para estes, há violação do direito de locomoção e consequente cobrança de pedágio para atendimento de necessidades básicas.

Os distritos não são unidades político-administrativas autônomas, estando submetidos à Prefeitura Municipal respectiva. Em geral, um Município só se subdivide em mais de um distrito quando dentro dele existam agrupamentos populacionais em quantitativo expressivo, mas que estão afastados da área urbana principal.

Os moradores do Distrito de Marques dos Reis, afastados da área urbana principal, precisam muitas vezes recorrer a serviços públicos que somente são oferecidos na área urbana principal (na verdade, é comum que os moradores desse Distrito venham a praticar atividades diárias em Ourinhos/SP, dada a proximidade). Ora, é inerente a um distrito que esses não possuam toda a infraestrutura necessária, sendo dependentes da área urbana principal.

A Lei 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabeleceu como seus objetivos o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais e a melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade (art. 7º). Mesmo que também seja diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (art. 6º, inciso II), é fato que por vezes é necessário o uso de veículo próprio pelos moradores de Marques dos Reis para buscar atendimento de alguma necessidade básica. Essa busca está atualmente condicionada ao pagamento de pedágio, embora os moradores do local estejam inseridos na mesma unidade político-administrativa (ou mesmo em outra, caso busquem atendimento em Ourinhos/SP).

Diante disso, com base no voto do Ministro Roberto Barroso acima mencionado, cumpria ao Poder Público e à concessionária prestadora do serviço público buscar a mitigação dessa circunstância, por meio de fórmula que mais se adeque à concessão, justificando, de forma técnica, a escolha realizada.

Pelo que exposto por ora no processo, não houve adoção de nenhuma medida (ainda que o problema seja existente há anos, surgindo quando da concessão anterior). Na sua manifestação, a União juntou várias notícias de jornais locais que indicam eventual tentativa do Município de Jacarezinho de equacionar o problema. Todavia, observa-se que não foi possível

encontrar solução consensual - especialmente diante do fato de se tratar de ano eleitoral, o que implica em restrições legais para realização de obras e concessão de benefícios.

Além disso, não pode apenas o Município de Jacarezinho ser onerado com medidas para atender a população de Marques dos Reis. É evidente que pode o Município tomar algumas medidas que favoreçam os munícipes - na verdade, esse é seu dever constitucional. Por outro lado, não pode ser obrigado a, sozinho, arcar com os ônus decorrentes de contrato de concessão celebrado por outro ente federado, sem que este e a concessionária se atentem aos gravames gerados pela cobrança do pedágio.

Como já dito acima, o voto do Ministro Roberto Barroso traz conclusão precisa: "se o pedágio representar um óbice irrazoável à liberdade de locomoção, há o dever de mitigação dessa circunstância por parte do poder concedente, a ser exercido à luz dos aspectos concretos do contrato administrativo, com submissão, eventualmente, à tutela jurisdicional". Foi com base nisso que o Município de Jacarezinho/PR buscou a tutela jurisdicional: para obrigar que o poder concedente e a concessionária arquem com suas respectivas parcelas de obrigação de mitigação da locomoção de moradores do Distrito de Marques dos Reis.

Evidentemente, por ora não cabe ao Poder Judiciário impor ou escolher as referidas medidas, especialmente em tutela provisória. Por outro lado, não é possível negar a tutela jurisdicional e, enquanto não acordado entre os agentes as medidas adequadas, deixar a população do Distrito de Marques dos Reis com acesso ao centro urbano condicionado ao pagamento de pedágio. Desse modo, a tutela jurisdicional mais adequada é, por ora, dispensar os moradores daquele local de pagar a tarifa de pedágio.

Ressalta-se que, ao contrário do que dito pela União, não há risco de irreversibilidade, já que, em caso de reforma da decisão, poderá o Município de Jacarezinho/PR ser condenado a ressarcir danos advindos da medida. Pelos mesmos fundamentos, não há violação ao art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/92 ou ao art. 1.059 do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, **defiro em parte a tutela provisória** para determinar, por ora, a isenção de pagamento da tarifa de pedágio da praça localizada no entroncamento da BR-369 e BR-153 exclusivamente aos moradores do Distrito de Marques dos Reis.

Caberá ao Município de Jacarezinho/PR efetuar cadastramento daqueles moradores, com a adequada identificação. Por outro lado, caberá à concessionária, após ser comunicada do referido cadastramento e identificação, não cobrar de tais pessoas a tarifa, permitindo passagem livre na respectiva praça.

Aguarde-se a manifestação da corr  (evento 18). As demais questões processuais arguidas pelo Estado do Paraná no evento 17 e pela União no evento 19 são analisadas posteriormente. Sem prejuízo, concedo o prazo de 5 dias para a parte autora desde já se manifestar a respeito, na forma do art. 10 do Código de Processo Civil, ficando facultada a readequa o do polo passivo.

Intimem-se com urgência. Expeça-se mandado urgente para intima o da EPR Litoral Pioneiro S.A.

---

Documento eletrônico assinado por **VINICIUS SAVIO VIOLI, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1 , inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolu o TRF 4  Região n  17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700015619832v50** e do código CRC **c6c0527a**.

Informa es adicionais da assinatura:  
Signatário (a): VINICIUS SAVIO VIOLI  
Data e Hora: 21/3/2024, às 16:55:56

---

**5004715-57.2024.4.04.7001**

**700015619832.V50**