



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)**

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE RESENDE
ADVOGADO : MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)
AGRAVADO : NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA
PRESIDENTE DUTRA S/A
ADVOGADO : MARCELO ALFREDO BERNARDES
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -
ANTT
PROCURADOR : ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)
AGRAVADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO

EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COBRANÇA DE TARIFA DE PEDÁGIO. O conflito de interesses que resultou no ajuizamento da ação civil pública é recorrente nas regiões metropolitanas: a disputa pela localização das praças de pedágio. A solução técnica adotada cabe ao poder concedente. Uma decisão a esse respeito não compete ao Poder Judiciário. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Luiz Fux dando provimento ao agravo regimental, e os votos dos Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir Passarinho Junior, Gilson Dipp, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima acompanhando o voto do Sr. Ministro Relator, por maioria, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencido o Sr. Ministro Luiz Fux. Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir Passarinho Junior, Gilson Dipp, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator. Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon e Francisco Falcão. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 16 de fevereiro de 2011 (data do julgamento).

MINISTRO FELIX FISCHER
Presidente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO ARI PARGENDLER
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

O agravo regimental ataca a seguinte decisão:

"1. Os autos dão conta de que Famar - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e outra ajuizaram ação civil pública contra Nova Dutra - Concessionária de Rodovia Presidente Dutra S/A (fl. 23/33).

Extrai-se da inicial o seguinte trecho:

'A requerida, por força do contrato de concessão firmado com a União Federal, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, é concessionária dos serviços públicos de ampliação e manutenção da Rodovia Presidente Dutra, efetivando a cobrança de pedágio dos usuários em postos instalados ao longo da rodovia, adstrita aos preceitos estabelecidos pela Lei das Concessões e Permissões da Prestação de Serviços Públicos (Lei 8.987/95), pressupondo a prestação de serviço adequado, satisfeitas as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

A localidade de Engenheiro Passos, 7º Distrito de Resende, tem como único e exclusivo acesso a Rodovia Presidente Dutra, via regular de comunicação com o restante da cidade, e de intercomunicação com as cidades vizinhas do Vale do Paraíba.

Ocorre que no Município de Itatiaia, até pouco tempo distrito de Resende, encontra-se edificada a Praça de Pedágio, no Km 318 da BR-116, Rodovia Presidente Dutra, dividindo o Município e regiões econômica e socialmente interligadas, acarretando sérios prejuízos à população, gerando desemprego e dificuldades para o Município de Resende e em especial para a comunidade de Engenheiro Passos, que confinada no domínio Via Dutra, é vítima de abuso do direito e violentada pela restrição do direito à liberdade de locomoção (ir e vir).

A construção de Praça de Cobrança de Pedágio no interior do município é digna de ser repensada. Não há lógica em cobrar tarifas dos munícipes que precisam ir para o trabalho, levar seus filhos à escola, ir ao supermercado, ao comércio, dos que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

buscam o atendimento médico em clínicas e hospitais, enfim, não há lógica em cobrar pedágio dos munícipes para o trânsito dentro de suas fronteiras (na mesma cidade).

Empresários e comerciantes fogem da região, pois não suportam os encargos com o pedágio, o desemprego se acentua, porque o pedágio onera o valor do transporte, e por fim, é o cúmulo do absurdo os servidores públicos terem de pagar pedágio para assumir suas funções comprometendo os serviços básicos de saúde, transporte e educação, que é direito de todos.

Destarte, com o preço da tarifa de pedágio a R\$ 6,40 (seis reais e quarenta centavos), pagos no traslado de ida e volta, em todas as situações já descritas, acarretam indefectível e obscuro prejuízo ao cidadão da ordem mensal de R\$ 281,60 (duzentos e oitenta e um reais e sessenta centavos), despesas essas realizadas, considerando apenas os dias úteis (ex. levar filhos à escola)' - fl. 24/25.

O MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Resende, RJ, Dr. Renato de Oliveira Freitas julgou o pedido procedente para 'que a concessionária ré se abstenha e proceder à cobrança de pedágio em ambos os sentidos da Rodovia Presidente Dutra, para os veículos emplacados no Município de Resende e para os veículos que realizem o transporte coletivo de pessoas na linha Rodoviária/Engenheiro Passos, no prazo de trinta dias a contar da intimação, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)' - 87/88.

Lê-se na sentença:

'É que o município de Itatiaia, local onde a concessionária ré instalou a sua praça de pedágio, corta o município de Resende, separando-o do seu distrito de Engenheiro Passos.

Essa geografia sui generis, ao que se soma a particular circunstância de que a Rodovia Presidente Dutra é a única via de acesso entre uma e outra localidade, obriga os cidadãos resendenses ao pagamento de pedágio para circular dentro do próprio município onde residem.

Aí se encontra a pedra de toque da questão posta nestes autos e que está a desafiar a argúcia de quem pretende estabelecer o exato alcance do dispositivo contido no inciso V do art. 150 da Constituição Federal, que impede limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

considerado pelo Supremo Tribunal Federal uma forma de preço público, pelas vias conservadas pelo Poder Público.

Penso que em situações tais o exegeta deve socorrer-se do princípio da razoabilidade.

.....

Aqui, o fato de a praça arrecadadora estar situada no município de Itatiaia, entre Engenheiro Passos (distrito de Resende) e o restante do município de Resende, como se percebe do mapa de fl. 110, não infirma a conclusão de que o pedágio, como se afigura nestes autos, é prestação pecuniária intramunicipal, impondo, por conseguinte, um ônus injustificável ao cidadão resendense que necessita circular dentro do território do ente federativo para todas as tarefas do cotidiano como se dirigir ao trabalho, estudar, fazer compras, levar os filhos à escola, ir a um cinema ou assistir a um culto religioso.

.....

Essa é a exata questão posta em debate nestes autos, pois na medida em que se nega ao resendense outra alternativa de circulação dentro de seu próprio município, senão mediante pagamento de pedágio, forçoso reconhecer a natureza tributária da cobrança, o que, por conseguinte, vulnera o princípio da ilimitabilidade do tráfego de pessoas e bens de que trata o art. 150, inciso V, da Constituição Federal, como resultado da garantia individual prevista no art. 5º, inciso XV.

Também não socorrem à ré os argumentos de que a questão em debate já tenha sido objeto de análise do Ministério Público haja vista que o instituto do inquérito civil se traduz em mero procedimento preparatório destinado a viabilizar o exercício da ação civil pública, quando aforada pelo órgão ministerial, sem qualquer influência sobre os fatos constitutivos dos direitos alegados pelos demais legitimados por lei ao exercício do direito de ação.

Reconheço, por outro lado, a importância do equilíbrio econômico financeiro do contrato firmado entre o Poder Público e a concessionária ré, como de resto a todos os contratos administrativos, pois, afinal, trata-se de garantia assegurada pela própria Constituição Federal, que em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a manutenção das condições originariamente propostas e aceitas.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Entretanto não estou convencido de que a outorga da tutela jurisdicional nos moldes em que restou requerida pela federação autora, por si só, tenha o condão de provocar tal desequilíbrio e, ademais, existem outras formas e técnicas de suprir perdas de receitas que vão desde a outorga de subsídios do poder concedente, passam pela maximização de outras fontes de receita indo até, se necessário, como instância derradeira, a renegociação do prazo contratual e exploração da rodovia.

Tudo isso sem falar na solução mais simples, qual seja, a de deslocar a praça de pedágio para o limite entre os municípios de Resende, no Estado do Rio de Janeiro, e Queluz, no Estado de São Paulo (v. mapa de fl. 110), o que solucionaria o impasse odioso e despropositado de se cobrar pedágio pela circulação de pessoas dentro do próprio município onde residem' (fl. 84/87).

Em sede de recurso de apelação, a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, relator o Desembargador João Carlos Braga Guimarães, declinou da competência para a Justiça Federal em razão do pedido da Agência Nacional de Transportes Terrestres para integrar a lide como assistente da parte ré, Nova Dutra - Concessionária de Rodovia Presidente Dutra S/A (fl. 233/236 e 242/244) - acórdão atacado por recursos especial e extraordinário pela Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e outra.

A decisão que negou seguimento a esses recursos foi atacada por agravos de instrumento (fl. 294).

No Tribunal Regional Federal da 2ª Região (fl. 310), o relator, Juiz Guilherme Calmon Nogueira da Gama, deferiu o pedido de assistência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (fl. 328/330).

Sobreveio decisão do Ministro Francisco Falcão, no AG nº 1.079.503, RJ, determinando a subida do recurso especial interposto contra o acórdão que declinou da competência para a Justiça Federal.

Paralelamente a isso, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região prosseguiu no julgamento da apelação e reformou a sentença para julgar improcedente o pedido, nos termos do acórdão assim ementado:

'APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. CONCESSÃO DA RODOVIA DUTRA. MORADORES DO MUNICÍPIO DE RESENDE. PREÇO PÚBLICO (OU TARIFA), E NÃO IMPOSTO. RAZOABILIDADE. ISENÇÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TARIFÁRIA CONCEDIDA JUDICIALMENTE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. LEIS 8.987/95 E 8.666/93. PROVIMENTO.

O tema controvertido, objeto da ação civil pública ajuizada pela Famar - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e Associação de Moradores e Amigos de Engenheiro Passo, envolve a cobrança de tarifa do pedágio cobrada pela Apelante Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (Nova Dutra) na praça do pedágio de Itatiaia, relacionada à população que é domiciliada no Município de Resende, em especial os cidadãos residentes no Distrito de Engenheiro Passos, relacionada à população que é domiciliada no Município de Resende, em especial os cidadãos residentes no Distrito de Engenheiro Passos.

Cuida-se de típica ação coletiva em que procura obter tutela em favor de possível interesse coletivo que teria sido violado. Assim, a pretensão de impor a obrigação à Nova Dutra de não cobrar valor de pedágio, em ambos os sentidos da rodovia, na praça do pedágio de Itatiaia, dos motoristas que tenham veículos com placa de Resende e os motoristas que realizam o transporte coletivo de pessoas na linha Rodoviária/Engenheiro Passos, se afigura claramente demanda coletiva voltada à possível proteção dos interesses da coletividade dos motoristas de veículos que se relacionem ao município de Resende.

Não se trata de representação legal, mas de legitimação atribuída às associações para promover a tutela e proteção dos interesses coletivos, razão pela qual não se faz necessário que a ação civil pública contemple pretensão relacionada apenas aos associados, mas sim a todos aqueles que se encontrem nas condições de direito e de fato que mereçam ser tutelados. Cumpridos os três requisitos para que a associação seja considerada representativa dos interesses da coletividade na proteção dos direitos e interesses transindividuais, é mister reconhecer a legitimidade ativa. Eis os requisitos: a) a associação deve estar constituída nos termos da lei civil, no sentido de ter personalidade jurídica; b) a associação deve estar constituída há, pelo menos, um ano contado retroativamente da data da propositura da ação coletiva, com certa mitigação; c) a associação deve ter como finalidade institucional, prevista no estatuto, a proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos por ela própria definidos como objeto de tutela.

Relativamente ao mérito da causa, efetivamente o pedágio



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cobrado pela Apelante, na rodovia Presidente Dutra, é preço público (ou tarifa), e não tributo.

Não há qualquer norma jurídica no Direito brasileiro que proíba a cobrança de pedágio de veículos que realizem tráfego intra-municipal. No município do Rio de Janeiro, há a via pública conhecida como 'linha amarela' que não desborda dos limites territoriais urbanos do Município, e nunca houve qualquer questionamento a respeito da cobrança de pedágio.

Nos termos do contrato de concessão celebrado entre a Apelante e a União Federal, eventual concessão de isenção tarifária não gera qualquer direito à compensação. Ocorre que, no caso, tal isenção foi imposta pelo Estado-Juiz, sem que houvesse qualquer previsibilidade a esse respeito quando da pactuação da concessão. A cobrança da tarifa de pedágio é feita da universalidade de usuários do serviços prestados pela concessionária, inclusive a realização de obras de manutenção, monitoramento, operação da rodovia, prestação de serviços médicos e de socorro emergencial, prestação de serviço mecânico de urgência, entre outras atribuições.

A Lei nº 8.987/95 - Lei das Concessões - prevê, no art. 9º, que caso haja alteração unilateral do contrato que interfira no inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo. Tal regra é também contemplada na Lei nº 8.666/93 - Lei das Licitações - no art. 58.

Uma providência possível seria promover o aumento do valor da tarifa para os demais usuários, de modo a compensar as perdas decorrentes das receitas decorrentes da isenção. Tal medida geraria forte impacto e até mesmo o comprometimento do princípio da modicidade tarifária, como bem explicitou a ANTT nas suas manifestações nos autos.

A cobrança de pedágio é forma de limitar o tráfego de pessoas, mas tal limitação também existe quando o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos cidadãos que realizem percursos mais longos ou provocando maiores desgastes e avarias nos seus veículos.

Não há qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na cobrança da tarifa de pedágio relativamente às pessoas que têm seus veículos com placa de Resende, ou que são transportadas em veículos de transporte coletivo entre as localidades do distrito de Engenheiro Passos e os outros distritos e bairros do município de Resende.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação conhecida e provida. Embargos de declaração recebidos como agravo interno e improvido. Agravo interno julgado prejudicado. Pedido de reconsideração não conhecido' (fl. 353/354).

Opostos embargos de declaração por Famar - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e outra, o feito foi suspenso por força da decisão proferida pelo Ministro Francisco Falcão nos autos da MC nº 15.852, RJ:

'Em análise inaugural entendo que estão presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência.

O *fumus boni iuris* está representado pelo provimento do agravo de instrumento que determinou a subida do recurso especial para análise pelo Superior Tribunal de Justiça, exame este, diga-se de logo, que poderia prejudicar o julgamento da apelação no juízo Federal.

Por outro lado se tem patente o prejuízo imediato que a revogação da liminar anteriormente obtida pela requerente causa à sociedade local - do município encravado - haja vista os reflexos do ônus imposto obrigatoriamente a todos aqueles que se desloquem atravessando os lindes da localidade.

Tais as razões expendidas, em exame provisório, defiro a liminar para suspender o acórdão hostilizado e manter os efeitos da tutela de urgência obtida pela requerente e mantida em sentença monocrática com a proibição da cobrança do pedágio praticada pela concessionária em ambos os sentidos da rodovia, para os veículos com placas de Resende/RJ e para os ônibus que operam a linha Rodoviária X Engenheiro Passos'.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça à vista da decisão proferida no AG nº 1.079.503, RJ. Aqui, o Ministro Hamilton Carvalhido, em decisão monocrática, negou seguimento ao recurso especial (REsp nº 1.168.746, RJ) e, em consequência, julgou extinta a medida cautelar por perda de objeto.

2. O Município de Resende ajuizou, então, o presente pedido de suspensão de sentença, alegando grave lesão ao interesse público, à ordem, à segurança e à economia pública (fl. 01/17).

'A eficácia do acórdão proferido nos autos originários' - está dito na petição - 'autoriza a retomada da cobrança de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pedágio dos municípios de Resende por ter revogado a tutela de urgência deferida em sentença e até então vigente, ou seja, que manteve eficácia durante quase cinco anos.

Neste ínterim, o artigo 4º, caput e § 1º, da Lei 8.437/1992 autoriza a suspensão dos efeitos da decisão de mérito prolatada nos autos de ação civil pública quando houver manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à segurança e à economia pública, restando tais pressupostos nítidos e incontroversos no caso sob análise.

É óbvio e notório que a retomada da cobrança de pedágio dos municípios após quase cinco anos, inclusive mediante decisão passível de recurso e de reforma, impõe grave insegurança jurídica e instabilidade social, com iminência de danos ao interesse público primário e à ordem, à segurança e à economia pública, além de levar ao caos e desequilíbrio social.

.....

Não obstante, evidencia flagrante prejuízo causado aos municípios, sobretudo aos cerca de 8.000 moradores do humilde Distrito de Engenheiro Passos, que não possui infraestrutura de comércio, bancário e até de lazer, tendo que pagar a elevada taxa de R\$ 18,40 por dia de locomoção ao restante da cidade. Ou seja, têm que pagar elevada tarifa de pedágio para ir a um culto religioso, para ter atendimento médico, para realizar compras e, inclusive, para o seu lazer.

Cumpra lembrar que o distrito de Engenheiro Passos não possui escola com ensino médio, o que somente é disponibilizado na região central da cidade, razão pela qual a cobrança da elevada tarifa onera demasiadamente a renda das humildes famílias, mesmo os jovens estudando em escola pública.

Também, a incidência de pedágio aos ônibus que trafegam na linha Resende x Engenheiro Passos onera o serviço e impõe a uma tarifa de transporte coletivo mais cara, sendo os custos repassados para os próprios usuários, gerando pobreza e dificuldade na própria vivência das pessoas.

Nesta esteira, também se verifica que o v. acórdão regional também constitui grande lesão à economia pública, prejudicando a própria sobrevivência dos moradores e desenvolvimento do Distrito de Engenheiro Passos, passando a ficar isolado do restante da cidade por desestímulo aos investimentos privados.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Relembre-se, emérito Ministro Presidente, que a causa versa sobre a isenção de cobrança de pedágio a veículos do Município de Resende, encravado pela praça de pedágio, sem conter qualquer alternativa aos moradores, senão ao pagamento da elevada tarifa do pedágio, envolvendo o direito e interesse coletivo da população, razão pela qual, qualquer alteração na situação jurídica do processo, enseja enorme alteração na vida e cotidiano da população local, tornando evidente a instabilidade social causada com a retomada da cobrança, sendo premente a manifestação do Poder Judiciário para manter a circunstância em que se encontra o processo desde a prolação da r. sentença monocrática, ou seja, há quase cinco anos sem cobrar pedágio dos munícipes resendenses, até que o mérito da demanda seja definitivamente resolvido' (fl. 10/12).

3. Sem embargo de que não seja parte na ação civil pública, o Município de Resende parece estar legitimado, como interessado (esta a dicção do art. 4º, caput, da Lei nº 8.437, de 1992), para requerer a suspensão dos efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Seu pedido, no entanto, deve ser indeferido.

A equação econômico-financeira é condição indispensável à concessão do serviço público. A respectiva lógica é a de que quanto maior o número dos usuários menor será a tarifa.

Aqui se diz que, no caso, essas premissas devem ser afastadas para que os proprietários de veículos 'com placa de Resende, e para os ônibus que fazem a linha Rodoviária X Engenheiro Passos' (fl. 32), sejam exonerados do pagamento do pedágio 'até que seja construída uma via alternativa para os moradores do Distrito' (fl. 33); a não ser assim haveria lesão ao interesse público (valor excessivo do pedágio), à economia pública (desestímulo aos investimentos privados) e à segurança pública (possível interdição da rodovia por manifestações populares, que poderiam por em risco a segurança de empregados da concessionária e dos usuários).

O conflito de interesses que resultou no ajuizamento da ação civil pública é recorrente nas regiões metropolitanas. O país tem várias delas, e a disputa é sempre a mesma, qual seja, a localização das praças de pedágio. Uma decisão a esse respeito não compete ao Poder Judiciário. Quem estipula as regras do edital de concessão é o poder concedente, que evidentemente tem vários problemas para resolver. A escolha óbvia para a localização do pedágio é a da fronteira que separa um município de outro. Presume-se que, não tendo sido este o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

critério adotado, a solução técnica seja outra. Por que os que trafegam até São Paulo custeariam a manutenção da rodovia dos que só circulam até o Distrito de Engenheiro Passos ? São questões estranhas ao âmbito judicial, que só decide a respeito da legalidade do ato administrativo.

A existência de via alternativa não constitui condição para a exigência do pedágio (REsp nº 417.804, PR, rel. Min. Teori Zavascki, DJ, 16.05.2005). O valor excessivo do pedágio deveria ter sido objeto de prova durante a instrução do processo. Maior desestímulo aos investimentos privados resultaria da deterioração da rodovia, se a concessionária não pudesse contar com os recursos necessários aos investimentos adequados. Finalmente, interesses contrariados não justificam o uso da força.

Indefiro, por isso, o pedido" (fl. 432/439).

A teor do recurso, in verbis:

"Data máxima vênia, os argumentos aduzidos pelo eminente Ministro Presidente não têm o condão de afastar a procedência do pedido de suspensão de execução.

A uma - certo é que a suspensão de execução, prevista na Lei 8437/92, tem o propósito único de suspender a eficácia de uma decisão, ainda passível de recurso, cujos efeitos poderão ocasionar prejuízo ao interesse público, lesão à ordem saúde, à segurança e à economia pública.

Destarte frisar que, os argumentos apresentados pelo eminente e culto Ministro Presidente, ao indeferir o pedido da SLS nº 1304, não abordam o prejuízo ao interesse público, e adentra tão-somente a questão inerente ao mérito da ação civil pública, posto que é notório que estes estão presentes, conforme fundamentos já expendidos no pedido inicial" (fl. 463).

"A duas - assim, não obstante a existência de certa discricionariedade administrativa na cobrança e localização das praças de pedágio, mister a intervenção do Judiciário para garantir o respeito aos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, bem como à defesa dos direitos individuais e coletivos, além da exigência constitucional da liberdade, sustentáculo essencial ao Estado Democrático de Direito, o qual, data vênia, deve ser tido como sistema de freios e contrapesos, quando falharem a administração pública, até mesmo para manter o equilíbrio entre



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

as instituições" (fl. 463/464).

"Veja Vossa Excelência que o fundamento de possíveis prejuízos a deterioração da rodovia não pode prosperar, eis que, conforme se comprova nos autos, a isenção foi disposta aos cidadãos do encravado município de Resende, há 05 anos, sem que fosse causado qualquer prejuízo ou deterioração da rodovia, ou, até mesmo ao contrato de concessão.

Ora, a concessionária sequer apresenta no curso do litígio qualquer planilha que demonstre prejuízo algum causado pela referida isenção. É porque de fato não existe prejuízo algum, o que são os veículos do pequeno município de Resende, que necessitam utilizar da rodovia, tão-somente para se deslocarem dentro desta municipalidade frente aos inúmeros demais que trafegam rodovia afora" (fl. 464).

"... frise-se que não se retrata de argumento no sentido de necessidade de existência de via alternativa para a cobrança de pedágio, mas, que no excepcional caso do Município de Resende, há a cisão completa do ente federativo pela praça do pedágio, não existindo possibilidade de se transitar dentro d próprio município sem o pagamento de tarifa, o que ofende gravemente direitos básicos dos indivíduos e da própria Constituição que impõe sua observância.

Da mesma forma não há que se falar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ou deterioração da rodovia, vez que em mais de cinco anos de demanda, a concessionária não logrou êxito em demonstrar tal desequilíbrio, tão pouco prejuízos à administração da rodovia. Isso porque os veículos de Resende beneficiados com a isenção da tarifa para a circulação intramunicipal representam parcela irrisória frente ao elevado número de veículos que transitam diariamente pela rodovia afora" (fl. 465).

"O aludido REsp nº 417.804 trata de praça de pedágio intermunicipal, é construção de via alternativa ao longo da extensão de uma rodovia, e não de locomoção interna em município encravado conforme o caso em apreço. Nos autos do mencionado Resp se discute a cobrança de pedágio nos limites de três municípios distintos" (fl. 466).

"É óbvio e notório que a retomada da cobrança de pedágio dos munícipes após quase cinco anos, inclusive mediante decisão passível de recurso e de reforma, impõe grave insegurança jurídica e instabilidade social, com iminência de danos ao interesse público primário e à ordem, à segurança e à economia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pública, além de levar ao caos e desequilíbrio social" (fl. 468).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

O objeto litigioso diz respeito à exigibilidade do pedágio na Rodovia Presidente Dutra para os veículos com placa de Resende, RJ, e para os ônibus que fazem a linha rodoviária x Engenheiro Passos, *"até que seja construída uma via alternativa para os moradores"* (fl. 33).

A causa de pedir está na circunstância de que *"a construção da praça de cobrança de pedágio no interior do município é digna de ser repensada. Não há lógica em cobrar tarifas dos munícipes que precisam ir para o trabalho, levar seus filhos à escola, ir ao supermercado, ao comércio, dos que buscam o atendimento médico em clínicas e hospitais, enfim, não há lógica em cobrar pedágio dos munícipes para o trânsito dentro de suas fronteiras (na mesma cidade)"* - fl. 25.

A sentença foi reformada pelo tribunal a quo, que julgou o pedido improcedente sob o fundamento de que *"não há qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na cobrança da tarifa de pedágio relativamente às pessoas que têm seus veículos com placa de Resende, ou que são transportadas em veículos de transporte coletivo entre as localidades do distrito de Engenheiro Passos e os outros distritos e bairros do município de Resende"* (fl. 350/351).

O pedido de suspensão dos efeitos da sentença foi indeferido porque a equação econômico-financeira é condição indispensável à concessão do serviço público. A respectiva lógica é a de que quanto maior o número dos usuários menor será a tarifa.

O conflito de interesses que resultou no ajuizamento da ação civil pública é recorrente nas regiões metropolitanas. O país tem várias delas, e a disputa é sempre a mesma, qual seja, a localização das praças de pedágio. Uma decisão a esse respeito não compete ao Poder Judiciário. Quem estipula as regras do edital de concessão é o poder concedente, que evidentemente tem vários problemas para resolver. A escolha óbvia para a localização do pedágio é a da fronteira que separa um município de outro. Presume-se que, não tendo sido este o critério adotado, a solução técnica seja outra. Por que os que trafegam até São Paulo custeariam a manutenção da rodovia dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que só circulam até o Distrito de Engenheiro Passos ? São questões estranhas ao âmbito judicial, que só decide a respeito da legalidade do ato administrativo.

A existência de via alternativa não constitui condição para a exigência do pedágio (REsp nº 417.804, PR, rel. Min. Teori Zavascki, DJ, 16.05.2005). O valor excessivo do pedágio deveria ter sido objeto de prova durante a instrução do processo. Maior desestímulo aos investimentos privados resultaria da deterioração da rodovia, se a concessionária não pudesse contar com os recursos necessários aos investimentos adequados. Finalmente, interesses contrariados não justificam o uso da força.

Voto, por isso, no sentido de negar provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2010/0183716-2 PROCESSO ELETRÔNICO AgRg na SLS 1.304 / RJ

Número Origem: 200802010191647

EM MESA

JULGADO: 15/12/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FELIX FISCHER

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HAROLDO FERRAZ DA NOBREGA

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : MUNICÍPIO DE RESENDE
ADVOGADO : MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO
INTERES. : NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA PRESIDENTE DUTRA
S/A
ADVOGADO : MARCELO ALFREDO BERNARDES
INTERES. : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
PROCURADOR : ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE RESENDE
ADVOGADO : MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)
AGRAVADO : NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA PRESIDENTE DUTRA
S/A
ADVOGADO : MARCELO ALFREDO BERNARDES
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
PROCURADOR : ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)
AGRAVADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo regimental, pediu vista antecipadamente o Sr. Ministro Luiz Fux.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Aguardam os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir Passarinho Junior, Gilson Dipp, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima e Luis Felipe Salomão.

Ausentes, justificadamente, a Sra. Ministra Eliana Calmon e o Sr. Ministro Francisco Falcão e, ocasionalmente, o Sr. Ministro Hamilton Carvalhido.

Convocado o Sr. Ministro Luis Felipe Salomão para compor quórum.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 15 de dezembro de 2010

VANIA MARIA SOARES ROCHA
Secretária



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. RODOVIA PRESIDENTE DUTRA. MORADORES DO MUNICÍPIO DE RESENDE-RJ. PEDÁGIO. SUSPENSÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE VIAS ALTERNATIVAS. PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, PROIBIÇÃO DE EXCESSO E PRESERVAÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.

1. A cobrança de pedágio, pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público, encontra autorização expressa no art. 150, V, da Constituição Federal. Precedente do **STF: RE 181475/RS**, Segunda Turma, julgado em 04/05/1999, DJ 25-06-1999. **Precedentes do STJ: REsp 617.002/PR**, PRIMEIRA TURMA, DJ 29/06/2007; **REsp 927.810/PR**, PRIMEIRA TURMA, DJ 11/06/2007; **REsp 417804/PR**, PRIMEIRA TURMA, DJ 16/05/2005.

2. A análise do tema perpassa pelas disposições encartadas no art. 150, V; e art. 175 e incisos, da Constituição Federal, *verbis*:

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;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

3. A *questio iuris* relativa à possibilidade de sustação da cobrança de pedágio, até ulterior disponibilização de via alternativa gratuita aos usuários, não deve ser enfrentada somente sob o aspecto tributário. Ao revés, perpassa pela análise da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e, a *fortiori*, a colidência de princípios.

4. Os princípios, consoante cediço, ostentam posição relevante no ordenamento jurídico pátrio, mormente no que concerne à interpretação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

das regras jurídicas, sendo certo, ainda, que a eventual colidência de princípios não implica em anulação de um deles, mas, antes, na prevalência de um deles em detrimento do outro, à luz das especificidades do caso concreto, mantendo-se, ambos, íntegros em sua validade, sendo certo, ademais, que enquanto os conflitos entre regras são dirimidos na dimensão da validade, os conflitos entre princípios na dimensão do peso.

5. Sobre a colisão de princípios Robert Alexy, em sede doutrinária, preleciona:

"A solução da colisão consiste mais em que, tendo em conta as circunstâncias do caso, estabelece-se entre os princípios uma relação de precedência condicionada. A determinação da relação de precedência condicionada consiste em que tomando em conta o caso, indicam-se as condições sob as quais um princípio precede ao outro. Sob outras condições, a questão há de ser solucionada inversamente (...)" in Teoria de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002.

6. De fato, a constitucionalização do direito administrativo não permite a aplicação indiscriminada da supremacia do interesse público, mediante hierarquia automática entre as categorias de interesses públicos e privados, ao revés, exige criterioso manejo das circunstâncias que permeiam o caso concreto à luz de outros princípios de igual importância, como soem ser a razoabilidade, proporcionalidade, proibição de excesso e preservação do núcleo essencial dos direitos e garantias individuais.

7. Sob esse enfoque a abalizada construção doutrinária desenvolvida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

No constitucionalismo pós-moderno, que gravita em torno dos direitos fundamentais, não há como sustentar-se o antigo princípio da supremacia do interesse público, que partia de uma hierarquia automática entre as categorias de interesses públicos e privados. Na verdade, tal relação constante não mais se suporta, porque no Estado Democrático de Direito, quaisquer interesses só podem ser subordinados ou supraordinados, uns aos outros, conforme o disponha a lei, mas esta, por sua vez, não poderá romper a hierarquia axiológica constitucional estabelecida em função do primado da pessoa humana, que se expressa nas liberdades, direitos e garantias fundamentais, e que poderá ser excepcionalmente temperado pela previsão de um específico interesse público que justifique limitar ou condicionar essas expressões indissociáveis das pessoas. Assim, tanto a definição do interesse público quanto a imposição de uma específica supremacia, preterindo quaisquer outros interesses igualmente agasalhados pela ordem jurídica, dependerão, única e exclusivamente, das opções que sejam feitas, expressamente na Constituição e, só então, mas sempre desta dependente, inafastavelmente previstas nas leis." in **Curso de Direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 95.

8. Consectariamente, essa forma de interpretação é a que melhor atende à necessária compatibilidade da lei com a Constituição, por isso que o oferecimento de via alternativa gratuita, como condição para a cobrança de pedágio, a despeito de não encontrar previsão expressa na Lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8.987/95, é a solução que melhor conspira em prol da coletividade.

9. In casu, a *questio iuris* cinge-se à exigibilidade do pedágio na Rodovia Presidente Dutra, para os veículos com placa de Resende-RJ e para os ônibus que fazem a linha rodoviária x Engenheiro Passos, até ulterior construção de via alternativa para os moradores. Revelando-se uma afronta inversa à ordem pública em detrimento dos interesses dos cidadãos resendenses, que deve prevalecer sobre o interesse econômico da empresa concessionária.

10. Voto divergindo do relator.

VOTO-VISTA

EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX: O eminente Ministro Ari Pargendler relatou a *questio iuris* versada nos autos, nos seguintes termos:

"1. Os autos dão conta de que Famar - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e outra ajuizaram ação civil pública contra Nova Dutra - Concessionária de Rodovia Presidente Dutra S/A (fl. 23/33).

Extrai-se da inicial o seguinte trecho:

"A requerida, por força do contrato de concessão firmado com a União Federal, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, é concessionária dos serviços públicos de ampliação e manutenção da Rodovia Presidente Dutra, efetivando a cobrança de pedágio dos usuários em postos instalados ao longo da rodovia, adstrita aos preceitos estabelecidos pela Lei das Concessões e Permissões da Prestação de Serviços Públicos (Lei 8.987/95), pressupondo a prestação de serviço adequado, satisfeitas as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

A localidade de Engenheiro Passos, 7º Distrito de Resende, tem como único e exclusivo acesso a Rodovia Presidente Dutra, via regular de comunicação com o restante da cidade, e de intercomunicação com as cidades vizinhas do Vale do Paraíba.

Ocorre que no Município de Itatiaia, até pouco tempo distrito de Resende, encontra-se edificada a Praça de Pedágio, no Km 318 da BR-116, Rodovia Presidente Dutra, dividindo o Município e regiões econômica e socialmente interligadas, acarretando sérios prejuízos à população, gerando desemprego e dificuldades para o Município de Resende e em especial para a comunidade de Engenheiro Passos, que confinada no domínio Via Dutra, é vítima de abuso do direito e violentada pela restrição do direito à liberdade de locomoção (ir e vir).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A construção de Praça de Cobrança de Pedágio no interior do município é digna de ser repensada. Não há lógica em cobrar tarifas dos munícipes que precisam ir para o trabalho, levar seus filhos à escola, ir ao supermercado, ao comércio, dos que buscam o atendimento médico em clínicas e hospitais, enfim, não há lógica em cobrar pedágio dos munícipes para o trânsito dentro de suas fronteiras (na mesma cidade).

Empresários e comerciantes fogem da região, pois não suportam os encargos com o pedágio, o desemprego se acentua, porque o pedágio onera o valor do transporte, e por fim, é o cúmulo do absurdo os servidores públicos terem de pagar pedágio para assumir suas funções comprometendo os serviços básicos de saúde, transporte e educação, que é direito de todos.

Destarte, com o preço da tarifa de pedágio a R\$ 6,40 (seis reais e quarenta centavos), pagos no traslado de ida e volta, em todas as situações já descritas, acarretam indefectível e obsceno prejuízo ao cidadão da ordem mensal de R\$ 281,60 (duzentos e oitenta e um reais e sessenta centavos), despesas essas realizadas, considerando apenas os dias úteis (ex. levar filhos à escola)" - fl. 24/25.

O MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Resende, RJ, Dr. Renato de Oliveira Freitas julgou o pedido procedente para "que a concessionária ré se abstenha e proceder à cobrança de pedágio em ambos os sentidos da Rodovia Presidente Dutra, para os veículos emplacados no Município de Resende e para os veículos que realizem o transporte coletivo de pessoas na linha Rodoviária/Engenheiro Passos, no prazo de trinta dias a contar da intimação, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)" - 87/88.

Lê-se na sentença:

"É que o município de Itatiaia, local onde a concessionária ré instalou a sua praça de pedágio, corta o município de Resende, separando-o do seu distrito de Engenheiro Passos.

Essa geografia sui generis, ao que se soma a particular circunstância de que a Rodovia Presidente Dutra é a única via de acesso entre uma e outra localidade, obriga os cidadãos resendenses ao pagamento de pedágio para circular dentro do próprio município onde residem.

Aí se encontra a pedra de toque da questão posta nestes autos e que está a desafiar a argúcia de quem pretende estabelecer o exato alcance do dispositivo contido no inciso V do art. 150 da Constituição Federal, que impede limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio, considerado pelo Supremo Tribunal Federal uma forma de preço público, pelas vias conservadas pelo Poder Público.

Penso que em situações tais o exegeta deve socorrer-se do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

princípio da razoabilidade.

.....

Aqui, o fato de a praça arrecadadora estar situada no município de Itatiaia, entre Engenheiro Passos (distrito de Resende) e o restante do município de Resende, como se percebe do mapa de fl. 110, não infirma a conclusão de que o pedágio, como se afigura nestes autos, é prestação pecuniária intramunicipal, impondo, por conseguinte, um ônus injustificável ao cidadão resendense que necessita circular dentro do território do ente federativo para todas as tarefas do cotidiano como se dirigir ao trabalho, estudar, fazer compras, levar os filhos à escola, ir a um cinema ou assistir a um culto religioso.

.....

Essa é a exata questão posta em debate nestes autos, pois na medida em que se nega ao resendense outra alternativa de circulação dentro de seu próprio município, senão mediante pagamento de pedágio, forçoso reconhecer a natureza tributária da cobrança, o que, por conseguinte, vulnera o princípio da ilimitabilidade do tráfego de pessoas e bens de que trata o art. 150, inciso V, da Constituição Federal, como resultado da garantia individual prevista no art. 5º, inciso XV.

Também não socorrem à ré os argumentos de que a questão em debate já tenha sido objeto de análise do Ministério Público haja vista que o instituto do inquérito civil se traduz em mero procedimento preparatório destinado a viabilizar o exercício da ação civil pública, quando aforada pelo órgão ministerial, sem qualquer influência sobre os fatos constitutivos dos direitos alegados pelos demais legitimados por lei ao exercício do direito de ação.

Reconheço, por outro lado, a importância do equilíbrio econômico financeiro do contrato firmado entre o Poder Público e a concessionária ré, como de resto a todos os contratos administrativos, pois, afinal, trata-se de garantia assegurada pela própria Constituição Federal, que em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a manutenção das condições originariamente propostas e aceitas.

Entretanto não estou convencido de que a outorga da tutela jurisdicional nos moldes em que restou requerida pela federação autora, por si só, tenha o condão de provocar tal desequilíbrio e, ademais, existem outras formas e técnicas de suprir perdas de receitas que vão desde a outorga de subsídios do poder concedente, passam pela maximização de outras fontes de receita indo até, se necessário, como instância derradeira, a renegociação do prazo contratual e exploração da rodovia.

Tudo isso sem falar na solução mais simples, qual seja, a de deslocar a praça de pedágio para o limite entre os municípios de Resende, no Estado do Rio de Janeiro, e Queluz, no Estado de São Paulo (v. mapa de fl. 110), o que solucionaria o impasse odioso e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

despropositado de se cobrar pedágio pela circulação de pessoas dentro do próprio município onde residem" (fl. 84/87).

Em sede de recurso de apelação, a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, relator o Desembargador João Carlos Braga Guimarães, declinou da competência para a Justiça Federal em razão do pedido da Agência Nacional de Transportes Terrestres para integrar a lide como assistente da parte ré, Nova Dutra - Concessionária de Rodovia Presidente Dutra S/A (fl. 233/236 e 242/244) - acórdão atacado por recursos especial e extraordinário pela Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e outra.

A decisão que negou seguimento a esses recursos foi atacada por agravos de instrumento (fl. 294).

No Tribunal Regional Federal da 2ª Região (fl. 310), o relator, Juiz Guilherme Calmon Nogueira da Gama, deferiu o pedido de assistência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (fl. 328/330).

Sobreveio decisão do Ministro Francisco Falcão, no AG nº 1.079.503, RJ, determinando a subida do recurso especial interposto contra o acórdão que declinou da competência para a Justiça Federal.

Paralelamente a isso, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região prosseguiu no julgamento da apelação e reformou a sentença para julgar improcedente o pedido, nos termos do acórdão assim ementado:

"APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. CONCESSÃO DA RODOVIA DUTRA. MORADORES DO MUNICÍPIO DE RESENDE. PREÇO PÚBLICO (OU TARIFA), E NÃO IMPOSTO. RAZOABILIDADE. ISENÇÃO TARIFÁRIA CONCEDIDA JUDICIALMENTE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. LEIS 8.987/95 E 8.666/93. PROVIMENTO.

O tema controvertido, objeto da ação civil pública ajuizada pela Famar - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e Associação de Moradores e Amigos de Engenheiro Passos, envolve a cobrança de tarifa do pedágio cobrada pela Apelante Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (Nova Dutra) na praça do pedágio de Itatiaia, relacionada à população que é domiciliada no Município de Resende, em especial os cidadãos residentes no Distrito de Engenheiro Passos, relacionada à população que é domiciliada no Município de Resende, em especial os cidadãos residentes no Distrito de Engenheiro Passos.

Cuida-se de típica ação coletiva em que procura obter tutela em favor de possível interesse coletivo que teria sido violado. Assim, a pretensão de impor a obrigação à Nova Dutra de não cobrar valor de pedágio, em ambos os sentidos da rodovia, na praça do pedágio de Itatiaia, dos motoristas que tenham veículos com placa de Resende e os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

motoristas que realizam o transporte coletivo de pessoas na linha Rodoviária/Engenheiro Passos, se afigura claramente demanda coletiva voltada à possível proteção dos interesses da coletividade dos motoristas de veículos que se relacionem ao município de Resende.

Não se trata de representação legal, mas de legitimação atribuída às associações para promover a tutela e proteção dos interesses coletivos, razão pela qual não se faz necessário que a ação civil pública contemple pretensão relacionada apenas aos associados, mas sim a todos aqueles que se encontrem nas condições de direito e de fato que mereçam ser tutelados. Cumpridos os três requisitos para que a associação seja considerada representativa dos interesses da coletividade na proteção dos direitos e interesses transindividuais, é mister reconhecer a legitimidade ativa. Eis os requisitos: a) a associação deve estar constituída nos termos da lei civil, no sentido de ter personalidade jurídica; b) a associação deve estar constituída há, pelo menos, um ano contado retroativamente da data da propositura da ação coletiva, com certa mitigação; c) a associação deve ter como finalidade institucional, prevista no estatuto, a proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos por ela própria definidos como objeto de tutela.

Relativamente ao mérito da causa, efetivamente o pedágio cobrado pela Apelante, na rodovia Presidente Dutra, é preço público (ou tarifa), e não tributo.

Não há qualquer norma jurídica no Direito brasileiro que proíba a cobrança de pedágio de veículos que realizem tráfego intra-municipal. No município do Rio de Janeiro, há a via pública conhecida como 'linha amarela' que não desborda dos limites territoriais urbanos do Município, e nunca houve qualquer questionamento a respeito da cobrança de pedágio.

Nos termos do contrato de concessão celebrado entre a Apelante e a União Federal, eventual concessão de isenção tarifária não geral qualquer direito à compensação. Ocorre que, no caso, tal isenção foi imposta pelo Estado-Juiz, sem que houvesse qualquer previsibilidade a esse respeito quando da pactuação da concessão. A cobrança da tarifa de pedágio é feita da universalidade de usuários do serviços prestados pela concessionária, inclusive a realização de obras de manutenção, monitoramento, operação da rodovia, prestação de serviços médicos e de socorro emergencial, prestação de serviço mecânico de urgência, entre outras atribuições.

A Lei nº 8.987/95 - Lei das Concessões - prevê, no art. 9º, que caso haja alteração unilateral do contrato que interfira no inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo. Tal regra é também contemplada na Lei nº 8.666/93 - Lei das Licitações - no art. 58.

Uma providência possível seria promover o aumento do valor da tarifa para os demais usuários, de modo a compensar as perdas decorrentes das receitas decorrentes da isenção. Tal medida geraria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

forte impacto e até mesmo o comprometimento do princípio da modicidade tarifária, como bem explicitou a ANTT nas suas manifestações nos autos.

A cobrança de pedágio é forma de limitar o tráfego de pessoas, mas tal limitação também existe quando o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos cidadãos que realizem percursos mais longos ou provocando maiores desgastes e avarias nos seus veículos.

Não há qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na cobrança da tarifa de pedágio relativamente às pessoas que têm seus veículos com placa de Resende, ou que são transportadas em veículos de transporte coletivo entre as localidades do distrito de Engenheiro Passos e os outros distritos e bairros do município de Resende.

Apelação conhecida e provida. Embargos de declaração recebidos como agravo interno e improvido. Agravo interno julgado prejudicado. Pedido de reconsideração não conhecido" (fl. 353/354).

Opostos embargos de declaração por Famar - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende e outra, o feito foi suspenso por força da decisão proferida pelo Ministro Francisco Falcão nos autos da MC nº 15.852, RJ:

"Em análise inaugural entendo que estão presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência.

O fumus boni iuris está representado pelo provimento do agravo de instrumento que determinou a subida do recurso especial para análise pelo Superior Tribunal de Justiça, exame este, diga-se de logo, que poderia prejudicar o julgamento da apelação no juízo Federal.

Por outro lado se tem patente o prejuízo imediato que a revogação da liminar anteriormente obtida pela requerente causa à sociedade local - do município encravado - haja vista os reflexos do ônus imposto obrigatoriamente a todos aqueles que se deslocam atravessando os lindes da localidade.

Tais as razões expendidas, em exame provisório, defiro a liminar para suspender o acórdão hostilizado e manter os efeitos da tutela de urgência obtida pela requerente e mantida em sentença monocrática com a proibição da cobrança do pedágio praticada pela concessionária em ambos os sentidos da rodovia, para os veículos com placas de Resende/RJ e para os ônibus que operam a linha Rodoviária X Engenheiro Passos".

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça à vista da decisão proferida no AG nº 1.079.503, RJ. Aqui, o Ministro Hamilton Carvalhido, em decisão monocrática, negou seguimento ao recurso especial (REsp nº 1.168.746, RJ) e, em consequência, julgou extinta a medida cautelar por perda de objeto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. O Município de Resende ajuizou, então, o presente pedido de suspensão de sentença, alegando grave lesão ao interesse público, à ordem, à segurança e à economia pública (fl. 01/17).

"A eficácia do acórdão proferido nos autos originários" - está dito na petição - "autoriza a retomada da cobrança de pedágio dos munícipes de Resende por ter revogado a tutela de urgência deferida em sentença e até então vigente, ou seja, que manteve eficácia durante quase cinco anos.

Neste ínterim, o artigo 4º, caput e § 1º, da Lei 8.437/1992 autoriza a suspensão dos efeitos da decisão de mérito prolatada nos autos de ação civil pública quando houver manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à segurança e à economia pública, restando tais pressupostos nítidos e incontroversos no caso sob análise.

É óbvio e notório que a retomada da cobrança de pedágio dos munícipes após quase cinco anos, inclusive mediante decisão passível de recurso e de reforma, impõe grave insegurança jurídica e instabilidade social, com iminência de danos ao interesse público primário e à ordem, à segurança e à economia pública, além de levar ao caos e desequilíbrio social.

.....
Não obstante, evidencia flagrante prejuízo causado aos munícipes, sobretudo aos cerca de 8.000 moradores do humilde Distrito de Engenheiro Passos, que não possui infraestrutura de comércio, bancário e até de lazer, tendo que pagar a elevada taxa de R\$ 18,40 por dia de locomoção ao restante da cidade. Ou seja, têm que pagar elevada taxa de pedágio para ir a um culto religioso, para ter atendimento médico, para realizar compras e, inclusive, para o seu lazer.

Cumpra lembrar que o distrito de Engenheiro Passos não possui escola com ensino médio, o que somente é disponibilizado na região central da cidade, razão pela qual a cobrança da elevada taxa onera demasiadamente a renda das humildes famílias, mesmo os jovens estudando em escola pública.

Também, a incidência de pedágio aos ônibus que trafegam na linha Resende x Engenheiro Passos onera o serviço e impõe a uma taxa de transporte coletivo mais cara, sendo os custos repassados para os próprios usuários, gerando pobreza e dificuldade na própria vivência das pessoas.

Nesta esteira, também se verifica que o v. acórdão regional também constitui grande lesão à economia pública, prejudicando a própria sobrevivência dos moradores e desenvolvimento do Distrito de Engenheiro Passos, passando a ficar isolado do restante da cidade por desestímulo aos investimentos privados.

Relembre-se, emérito Ministro Presidente, que a causa versa sobre a isenção de cobrança de pedágio a veículos do Município



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Resende, encravado pela praça de pedágio, sem conter qualquer alternativa aos moradores, senão ao pagamento da elevada tarifa do pedágio, envolvendo o direito e interesse coletivo da população, razão pela qual, qualquer alteração na situação jurídica do processo, enseja enorme alteração na vida e cotidiano da população local, tornando evidente a instabilidade social causada com a retomada da cobrança, sendo premente a manifestação do Poder Judiciário para manter a circunstância em que se encontra o processo desde a prolação da r. sentença monocrática, ou seja, há quase cinco anos sem cobrar pedágio dos munícipes resendenses, até que o mérito da demanda seja definitivamente resolvido" (fl. 10/12).

3. Sem embargo de que não seja parte na ação civil pública, o Município de Resende parece estar legitimado, como interessado (esta a dicção do art. 4º, caput, da Lei nº 8.437, de 1992), para requerer a suspensão dos efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Seu pedido, no entanto, deve ser indeferido.

A equação econômico-financeira é condição indispensável à concessão do serviço público. A respectiva lógica é a de que quanto maior o número dos usuários menor será a tarifa.

Aqui se diz que, no caso, essas premissas devem ser afastadas para que os proprietários de veículos "com placa de Resende, e para os ônibus que fazem a linha Rodoviária X Engenheiro Passos" (fl. 32), sejam exonerados do pagamento do pedágio "até que seja construída uma via alternativa para os moradores do Distrito" (fl. 33); a não ser assim haveria lesão ao interesse público (valor excessivo do pedágio), à economia pública (desestímulo aos investimentos privados) e à segurança pública (possível interdição da rodovia por manifestações populares, que poderiam por em risco a segurança de empregados da concessionária e dos usuários).

O conflito de interesses que resultou no ajuizamento da ação civil pública é recorrente nas regiões metropolitanas. O país tem várias delas, e a disputa é sempre a mesma, qual seja, a localização das praças de pedágio. Uma decisão a esse respeito não compete ao Poder Judiciário. Quem estipula as regras do edital de concessão é o poder concedente, que evidentemente tem vários problemas para resolver. A escolha óbvia para a localização do pedágio é a da fronteira que separa um município de outro. Presume-se que, não tendo sido este o critério adotado, a solução técnica seja outra. Por que os que trafegam até São Paulo custeariam a manutenção da rodovia dos que só circulam até o Distrito de Engenheiro Passos ? São questões estranhas ao âmbito judicial, que só decide a respeito da legalidade do ato administrativo.

A existência de via alternativa não constitui condição para a exigência do pedágio (REsp nº 417.804, PR, rel. Min. Teori Zavascki, DJ, 16.05.2005). O valor excessivo do pedágio deveria ter sido objeto de prova durante a instrução do processo. Maior desestímulo aos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

investimentos privados resultaria da deterioração da rodovia, se a concessionária não pudesse contar com os recursos necessários aos investimentos adequados. Finalmente, interesses contrariados não justificam o uso da força.

Relatados os autos, o Ministro Ari Pargendler negou provimento ao Agravo Regimental, sob os seguintes fundamentos:

"A existência de via alternativa não constitui condição para a exigência do pedágio (REsp nº 417.804, PR, rel. Min. Teori Zavascki, DJ, 16.05.2005). O valor excessivo do pedágio deveria ter sido objeto de prova durante a instrução do processo. Maior desestímulo aos investimentos privados resultaria da deterioração da rodovia, se a concessionária não pudesse contar com os recursos necessários aos investimentos adequados. Finalmente, interesses contrariados não justificam o uso da força."

Pedi vista dos autos para melhor examinar a *questio iuris* relativa à exigibilidade do pedágio na Rodovia Presidente Dutra para os veículos com placa de Resende-RJ e para os ônibus que fazem a linha rodoviária x Engenheiro Passos, até ulterior construção de via alternativa para os moradores.

Com efeito, a análise do tema perpassa pelas disposições encartadas no art. 150, V; e art. 175 e incisos, da Constituição Federal, *verbis*:

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;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Sob o aspecto tributário a cobrança de pedágio, pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público, encontra autorização expressa no art. 150, V, da Constituição Federal, consoante, inclusive, reconhecido pp Egrégio Supremo Tribunal Federal:

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PEDÁGIO. lei 7.712, de 22.12.88.

I.- Pedágio: natureza jurídica: taxa: C.F., art. 145, II, art. 150, V.

II.- Legitimidade constitucional do pedágio instituído pela Lei 7.712, de 1988.

III.- R.E. não conhecido. (RE 181475/RS, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 04/05/1999, DJ 25-06-1999 PP-00028 EMENTA VOL-01956-04 PP-00754)

Sob esse enfoque não discrepa a jurisprudência desta Corte, consoante se colhe dos seguintes julgados:

"ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. COBRANÇA DE PEDÁGIO EM RODOVIA FEDERAL POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA. LEI 9.648/88. DESNECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE SERVIÇO PÚBLICO QUE DISPONIBILIZE GRATUITAMENTE VIA ALTERNATIVA DE TRÂNSITO. EXIGÊNCIA SOMENTE APLICÁVEL A SITUAÇÕES EXPRESSAMENTE PREVISTAS EM LEI, QUE NÃO É O CASO DOS AUTOS. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS PARA O FIM DE RECONHECER LEGÍTIMA A COBRANÇA DO PEDÁGIO E IMPEDIR A DEVOLUÇÃO DAS QUANTIAS PAGAS.

1. O acórdão recorrido dispôs, para se preservar a legalidade da cobrança de pedágio de empresa concessionária que administra rodovia federal, ser necessária a disponibilização de via pública alternativa e gratuita para os usuários, motivo pelo qual julgou indevida a exigência de pedágio. Contudo, tal exegese está equivocada, uma vez que a Lei 9.648/88, que regula a questão controversa, não faz tal exigência.

2. Com efeito, a disponibilização e oferta de via pública alternativa e gratuita para os usuários, em caráter obrigatório, somente deve ser imposta quando objeto de previsão expressa de lei.

3. RECURSOS ESPECIAIS interpostos pela Rodovia das Cataratas S/A, pelo Estado do Paraná e pela União PROVIDOS para o fim de reconhecer legítima, na espécie, a cobrança do pedágio, e impedir a devolução das quantias pagas." (REsp 617.002/PR, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2007, DJ 29/06/2007, p. 490)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RODOVIA. PEDÁGIO. SUSPENSÃO. VIAS ALTERNATIVAS. DESNECESSIDADE. INEXISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO EXPRESSA. LEI Nº 8.987/95, ARTIGOS 7º, III E 9º, PARÁGRAFO 1º. PRECEDENTE.

I - Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal visando suspender a cobrança de pedágio na Rodovia BR 227, nos postos indicados, sob a alegação de que tal cobrança em rodovias federais cuja exploração foi concedida à iniciativa privada somente se legitima caso exista via alternativa, possibilitando ao usuário deslocar-se sem o referido pagamento.

II - A Lei nº 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, não prevê a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio, nem mesmo no seu artigo 7º, III. Ao contrário, o artigo 9º, parágrafo 1º, da mesma lei, é expresso em dispor que "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". Precedente: REsp nº 417.804/PR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJ de 16.05.05.

III - Recurso improvido." (REsp 927.810/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2007, DJ 11/06/2007, p. 300)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA (CF, ART. 129, III, E LEI 8.078/90, ARTS, 81 E 82, I). CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. RODOVIA. EXIGÊNCIA DE TARIFA (PEDÁGIO) PELA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONCEDIDO QUE PRESCINDE, SALVO EXPRESSA DETERMINAÇÃO LEGAL, DA EXISTÊNCIA DE IGUAL SERVIÇO PRESTADO GRATUITAMENTE PELO PODER PÚBLICO.

1. O Ministério Público está legitimado a promover ação civil pública ou coletiva, não apenas em defesa de direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também de seus direitos individuais homogêneos, nomeadamente de serviços públicos, quando a lesão deles, visualizada em sua dimensão coletiva, pode comprometer interesses sociais relevantes. Aplicação dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e 81 e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor.

2. A Constituição Federal autorizou a cobrança de pedágio em rodovias conservadas pelo Poder Público, inobstante a limitação de tráfego que tal cobrança acarreta. Nos termos do seu art. 150: "...



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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". Assim, a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança daquela tarifa não pode ser considerada exigência constitucional.

3. A exigência, ademais, não está prevista em lei ordinária, nomeadamente na Lei 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos. Pelo contrário, nos termos do seu art. 9º, parágrafo primeiro, introduzido pela Lei 9.648/98, "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." 4. Recurso especial do Estado do Paraná conhecido em parte e improvido; recurso especial de VIAPAR S/A conhecido em parte e, nessa parte, parcialmente provido; recursos especiais do DNER e da União conhecidos em parte e, nessa parte, providos; e recurso especial do DER conhecido e provido." (Resp 417804/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/04/2005, DJ 16/05/2005, p. 230)

Nada obstante, a *questio iuris* relativa à possibilidade de sustação da cobrança de pedágio, até ulterior disponibilização de via alternativa gratuita aos usuários, não deve ser enfrentada somente sob o aspecto tributário. Ao revés, perpassa pela análise da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e, *a fortiori*, a colidência de princípios.

Os princípios, consoante cediço, ostentam posição relevante no ordenamento jurídico pátrio, mormente no que concerne à interpretação das regras jurídicas, sendo certo, ainda, que a eventual colidência de princípios não implica em anulação de um deles, mas, antes, na prevalência de um deles em detrimento do outro, à luz das especificidades do caso concreto, mantendo-se, ambos, íntegros em sua validade, sendo certo, ademais, que enquanto os conflitos entre regras são dirimidos na dimensão da validade, os conflitos entre princípios na dimensão do peso.

Sobre a colisão de princípios Robert Alexy, em sede doutrinária, preleciona:

"A solução da colisão consiste mais em que, tendo em conta as circunstâncias do caso, estabelece-se entre os princípios uma relação de precedência condicionada. A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

determinação da relação de precedência condicionada consiste em que tomando em conta o caso, indicam-se as condições sob as quais um princípio precede ao outro. Sob outras condições, a questão há de ser solucionada inversamente (...)" in Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002.

De fato, a constitucionalização do direito administrativo não permite a aplicação indiscriminada da supremacia do interesse público, mediante hierarquia automática entre as categorias de interesses públicos e privados, ao revés, exige criterioso manejo das circunstâncias que permeiam o caso concreto à luz de outros princípios de igual importância, como soem ser a razoabilidade, proporcionalidade, proibição de excesso e preservação do núcleo essencial dos direitos e garantias individuais.

Sob esse enfoque a abalizada construção doutrinária desenvolvida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

*No constitucionalismo pós-moderno, que gravita em torno dos direitos fundamentais, não há como sustentar-se o antigo princípio da supremacia do interesse público, que partia de uma hierarquia automática entre as categorias de interesses públicos e privados. Na verdade, tal relação constante não mais se suporta, porque no Estado Democrático de Direito, quaisquer interesses só podem ser subordinados ou supraordinados, uns aos outros, conforme o disponha a lei, mas esta, por sua vez, não poderá romper a hierarquia axiológica constitucional estabelecida em função do primado da pessoa humana, que se expressa nas liberdades, direitos e garantias fundamentais, e que poderá ser excepcionalmente temperado pela previsão de um específico interesse público que justifique limitar ou condicionar essas expressões indissociáveis das pessoas. Assim, tanto a definição do interesse público quanto a imposição de uma específica supremacia, preterindo quaisquer outros interesses igualmente agasalhados pela ordem jurídica, dependerão, única e exclusivamente, das opções que sejam feitas, expressamente na Constituição e, só então, mas sempre desta dependente, inafastavelmente previstas nas leis." in **Curso de Direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 95.*

Consectariamente, essa forma de interpretação é a que melhor atende à necessária compatibilidade da lei com a Constituição, por isso que o oferecimento de via alternativa gratuita, como condição para a cobrança de pedágio, a despeito de não encontrar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previsão expressa na Lei 8.987/95, é a solução que melhor conspira em prol da coletividade.

In casu, a *questio iuris* cinge-se à exigibilidade do pedágio na Rodovia Presidente Dutra, para os veículos com placa de Resende-RJ e para os ônibus que fazem a linha rodoviária x Engenheiro Passos, até ulterior construção de via alternativa para os moradores. Revelando-se uma afronta inversa à ordem pública em detrimento dos interesses dos cidadãos resendenses, que deve prevalecer sobre o interesse econômico da empresa concessionária.

Peço vênua e divirjo do Relator.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)

VOTO

O SR. MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA(Relator): Sr. Presidente, o Juiz concedeu a liminar, foi ao Tribunal, o Tribunal cassou a liminar ao fundamento de que seria inconstitucional. Não seria inconstitucional cobrar também da placa de Resende. Não é isso? Então, quer dizer, o Tribunal suspendeu a liminar e, aqui, está querendo suspender... porque o município quer, ao fim e ao cabo, suspender a suspensão de liminar. Quer dizer, está querendo restaurar a liminar de 1º Grau.

Ou seja, este é um fator impeditivo do conhecimento da suspensão de segurança.

Ademais, ainda que superado esse obstáculo, **data venia** do entendimento aqui exposto pelo Sr. Ministro Luiz Fux, penso que as colocações postas pelo Sr. Ministro Ari Pargendler, no sentido de que não há nenhuma inconstitucionalidade de se cobrar pedágio de quem tem placa do Município de Resende, pois o Judiciário não pode alterar a cobrança de pedágio, sob pena de ferir a estrutura econômico-financeira do contrato, o que abalaria, fundamentalmente, o próprio contrato, e, ademais, de que o Judiciário não tem competência para definir qual o local mais apropriado para a colocação do parque de cobrança do pedágio. Com o devido respeito à divergência, acompanho o voto do eminente Ministro Presidente, mantendo a sua decisão.

Nego provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)**

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO ALDIR PASSARINHO JUNIOR(Relator):

Sr. Presidente, acompanho o eminente Ministro Cesar Asfor Rocha, tanto sufragando a decisão Presidencial, ainda, acrescentando que, até em sede de suspensão de segurança, fica um tanto difícil se avaliar toda essa questão econômica e de logística; inclusive, porque, como já adiantei antes, e me recordo, não estamos tratando de um pedágio criado há meses ou há um ano. Essa praça de pedágio é a mesma que existe, acredito, desde a década de oitenta.

Então, não haveria por que se suspender de inopino essa cobrança, na medida em que ainda não houve esgotamento da própria Ação Civil Pública.

De modo que, adicionando isso, e também pelos fundamentos já apresentados na decisão e no voto do Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha, acompanho-o e, portanto, nego provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ
(2010/0183716-2)**

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE RESENDE
ADVOGADO : MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)
AGRAVADO : NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA
PRESIDENTE DUTRA S/A
ADVOGADO : MARCELO ALFREDO BERNARDES
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -
ANTT
PROCURADOR : ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)
AGRAVADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI: Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, negando provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.304 - RJ (2010/0183716-2)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
AGRAVANTE : **MUNICÍPIO DE RESENDE**
ADVOGADO : **MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA PRESIDENTE DUTRA S/A**
ADVOGADO : **MARCELO ALFREDO BERNARDES**
AGRAVADO : **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**
PROCURADOR : **ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO**

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA(Relator): Sr. Presidente, também acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, **negando provimento ao agravo regimental.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2010/0183716-2 PROCESSO ELETRÔNICO AgRg na SLS 1.304 / RJ

Número Origem: 200802010191647

EM MESA

JULGADO: 16/02/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FELIX FISCHER

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : MUNICÍPIO DE RESENDE
ADVOGADO : MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO
INTERES. : NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA PRESIDENTE DUTRA
S/A
ADVOGADO : MARCELO ALFREDO BERNARDES
INTERES. : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
PROCURADOR : ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Transporte Terrestre

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE RESENDE
ADVOGADO : MARCELO SERPA SALVIANO E OUTRO(S)
AGRAVADO : NOVADUTRA - CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA PRESIDENTE DUTRA
S/A
ADVOGADO : MARCELO ALFREDO BERNARDES
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
PROCURADOR : ALEXANDRE MOTTA JUSTO E OUTRO(S)
AGRAVADO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Luiz Fux dando provimento ao agravo regimental, e os votos dos Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Passarinho Junior, Gilson Dipp, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima acompanhando o voto do Sr. Ministro Relator, a Corte Especial, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencido o Sr. Ministro Luiz Fux.

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir Passarinho Junior, Gilson Dipp, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon e Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 16 de fevereiro de 2011

VANIA MARIA SOARES ROCHA
Secretária