



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Resende

AV RITA MARIA FERREIRA DA ROCHA, 1235, 2º ANDAR - Bairro: NOVA
LIBERDADE - CEP: 27510-060 - Fone: (24)2108-3164 - Email: 01vf-re@jfrj.jus.br

**TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE Nº 5000294-
02.2022.4.02.5109/RJ**

REQUERENTE: MUNICÍPIO DE RESENDE

REQUERIDO: CONCESSIONARIA DO SISTEMA RODOVIARIO RIO - SAO PAULO
S.A.

REQUERIDO: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

DESPACHO/DECISÃO

1. Relatório

Trata-se de tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente pelo **MUNICÍPIO DE RESENDE** em face da **CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A. (CCR RioSP)** e da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, objetivando:

1) que seja concedida, liminarmente, inaudita altera pars, a obrigação de não-fazer dirigida à 1ª Demandada, para que a mesma se abstenha de realizar a cobrança do pedágio na praça de Itatiaia relativamente aos veículos e motos com placa de Resende, sob pena de multa diária de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

Em síntese, a parte autora relata que a presente tutela jurisdicional se refere à iminente cobrança de pedágio intramunicipal em desfavor dos usuários que residem no Município Autor e transitam na rodovia BR116, no trecho da cabine de pedágio localizada em Itatiaia. Informa que:

A premissa imediatamente anterior decorre de Comunicação Oficial da primeira demandada (doc. anexo), que afirmou textualmente o que segue (grifo no original): “(...) considerando a ausência de previsão editalícia, contratual ou legal, serve a presente para informar que, a partir de 01/03/2022, todos os veículos não listados como isentos pelo Poder Concedente serão tarifados, de acordo com a categoria do veículo, ao transpassarem pelas placas de pedágio da CCR RioSP.”

Aduz ainda que possui o Distrito de Engenheiro Passos, cujo acesso deve ser realizado, obrigatoriamente, e sem via alternativa, pela passagem na praça de pedágio localizada em Itatiaia. Assim, ressalta que se trata do denominado “Município Encravado”, de acordo com a literatura de direito público e a jurisprudência sobre a matéria. A parte autora descreve os impactos de eventual cobrança de pedágio no trecho em questão:

Nessa ótica preambular, merece registro, ainda, que o Distrito de Engenheiro Passos abriga aproximadamente 6000 (seis mil) moradores, e a maioria das famílias possui renda média próxima de um salário-mínimo, exercendo suas atividades laborativas no Centro de Resende. Firme nesse cenário, ressaí indene de dúvidas que os moradores do Município Autor, inclusos os habitantes do Distrito, serão verticalmente atingidos pela cobrança do pedágio para o trânsito em seu próprio Município

Afora o complexo debate constitucional sobre a dimensão constitucional da liberdade de locomoção e os limites implícitos do pedágio, ex vi do art. 150, V da CRFB – matéria que será declinada em fase processual oportuna (aditamento à inicial, na forma do art. 303 do CPC) – o Poder Judiciário há de considerar, em juízo de delibação sumário, que a cobrança da tarifa de pedágio no trecho poderá impactar, inclusive, a geração de empregos no âmbito local, mormente porque os moradores do Distrito de Engenheiro Passos laboram, em sua maioria, no Centro do Município Autor, como ressaltado anteriormente (evento 1, inicial 1, fls. 02/04).

A parte autora destaca ainda que, **desde o ano de 2007**, não há cobrança do pedágio (isenção) para os veículos e motos com placa do Município de Resende e que o desdobramento processual de demanda ajuizada anteriormente gerou o Recurso Extraordinário nº 954.296, que se encontra atualmente concluso ao Eminentíssimo Ministro Relator desde 25/04/2021. Ressalta que foi comunicada pela 1ª ré, em **04/02/2022**, acerca da retomada da cobrança do pedágio na praça de Itatiaia a partir de **01/03/2022**. Além disso, destaca que o Supremo Tribunal Federal submeteu o Tema 513 ao Plenário da Corte, o qual tem a seguinte descrição:

TEMA: 0513 - Título: cobrança de pedágio intermunicipal sem disponibilização de via alternativa.

Descrição: 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 (evento 1, inicial 1, fl. 06).

A presente ação foi ajuizada em **23/02/2022**.

Em razão da declaração de suspeição do Juiz Titular da 1ª Vara Federal de Resende, foi determinado o encaminhamento dos autos ao MM. Juiz Tabelar (evento 4).

2. Fundamentação

É o relatório. Decido.

2.1 Histórico da questão

De início, cumpre registrar que a questão apontada na inicial (cobrança do pedágio na praça de Itatiaia relativamente aos veículos e motos com placa de Resende), já foi objeto, ainda que parcialmente, de ação judicial anterior (processo nº 0019164-51.2008.4.02.9999 (2008.99.99.019164-6[1]) – com apelação julgada pelo Eg. TRF2ª Região), cuja ementa transcrevo abaixo:

APELAÇÃO. CONCESSÃO. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. SENTENÇA EXTRA PETITA. TUTELA PROVISÓRIA.

1. Apelação de sentença que julgou procedente o pedido, quando determinado à ré que se abstinhasse de proceder à cobrança de pedágio em ambos os sentidos da rodovia por si administrada para os veículos emplacados no Município de Resende e para os veículos que realizassem o transporte coletivo de pessoas na linha que ligava a rodoviária da sede do município até o Distrito de Engenheiro Passos.

2. O Supremo Tribunal Federal, na qualidade de intérprete final do texto constitucional, decidiu que “nos casos de incompetência absoluta, somente os atos decisórios seriam anulados, sendo possível a ratificação dos atos sem caráter decisório. Posteriormente, passou a admitir a possibilidade de ratificação inclusive dos atos decisórios. Precedentes.” (AgR no RE nº 464.894-PI, 2ª T., rel. Min. Eros Grau, v. u. de 24/06/2008, DJ de 15/08/2008, p. 1.025), não sobressaindo razão para a declaração da sentença proferida por juiz incompetente.

3. Legitimidade das autoras, como decidido outrora, pois os seus atos constitutivos demonstram que a finalidade de defesa dos interesses da coletividade da municipalidade encontra-se expressamente prevista, não se tratando 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, bastando o atendimento dos requisitos para se considerar a associação como legitimada ativa na proteção de direitos e interesses transindividuais, a saber: 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.

4. O requerimento de tutela provisória se fundava na isenção de pedágio até a construção de via alternativa, que constituía o pedido deduzido pela parte autora na inicial, sendo deferida ao final por sentença a isenção, bem da vida diverso do pleiteado, representando violação aos artigos 128 e 460, do CPC-1973, hoje basicamente

reproduzidos nos artigos 141 e 492, do CPC-2015, a demandar a declaração de nulidade da sentença para que outra seja proferida, renovada a instrução diante dos dados apresentados pelo Ministério Público Federal.

5. A plausibilidade do direito, consistente no direito de ir e vir do munícipe residente em distrito distante da sede, e separado por outro município no qual instalada praça de pedágio, o que por ora obsta o pleno deslocamento, e o risco do resultado útil do processo, aferível na irreversibilidade na restituição dos valores desembolsados pelo pagamento pelo pedágio, diversamente da concessionária, cujo controle no movimento de veículos alcançados pela isenção provisória poderá resultar em ressarcimento futuro.

6. Renovação da instrução processual, como a necessária intervenção do Ministério Público Federal.

7. Apelação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT parcialmente provida, cujo agravo interno se julga prejudicado. Embargos de declaração das autoras conhecido como agravo interno, ao qual se nega provimento. Pedido de reconsideração de NOVADUTRA não conhecido, a cuja apelação se nega provimento na parte em que pugnou pela ilegitimidade das autoras, julgando prejudicado o seu recurso quanto ao mérito da controvérsia. (TRF2 - Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível - Nº CNJ :0019164-51.2008.4.02.9999 (2008.99.99.019164-6) - RELATOR: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA - 10/07/2019 (data do julgamento).

A referida ação civil pública foi ajuizada pela Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende – FAMAR e a Associação de Moradores e Amigos de Engenheiro Passos ajuizaram ação civil pública, em 20 de maio de 2005 em face da Concessionária da Rodovia Presidente Dutra – NOVADUTRA para inibir a cobrança de pedágio em ambos os sentidos da rodovia em questão para todos os veículos com placa de Resende, além dos ônibus da linha Rodoviária x Engenheiro Passos, até a construção de via alternativa de tráfego para os moradores da localidades entre o centro e o Município de Resende e o Distrito de Engenheiro Passos, às expensas da ré.

Deixo consignado que, nos termos do voto do Relator, Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, a sentença foi anulada em razão de “violado disposto nos artigos 128 e 460, do CPC1973, hoje os artigos 141 e 492, do CPC2015, sendo certo que é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”, entretanto, o requerimento de tutela de urgência foi deferido[2].

Conforme relatado na inicial, o desdobramento processual da demanda gerou o Recurso Extraordinário nº 954.296, que se encontra atualmente concluso ao Eminentíssimo Ministro Relator desde 25/04/2021.

Passo à análise do caso concreto.

2.2 Caso concreto

Para a concessão da tutela de urgência, conforme disposto no art. 300 do CPC/2015, é necessária a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Na inicial, o autor requer que a 1ª Ré (CCR RioSP) se abstenha de realizar a cobrança do pedágio na praça de Itatiaia relativamente aos veículos e motos com placa de Resende.

Pois bem. No art. 150 inciso IV, constante na seção II, que dispõe sobre as limitações do poder de tributar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispõe que “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”.

Como já mencionado, a questão é trata no tema 513, do STF, com repercussão geral reconhecida, que se refere à “cobrança de pedágio intermunicipal sem disponibilização de via alternativa” e a discussão acerca da aplicabilidade dos artigos. 5º, II, XV, LXXIII, e 150, V, da Constituição Federal, e se encontra pendente de julgamento pela Corte Constitucional [3].

No caso concreto, verifica-se a probabilidade do direito da parte autora, conforme fundamentação abaixo.

Embora a ação ajuizada anteriormente de nº 0019164-51.2008.4.02.9999 (2008.99.99.019164-6), pendente de julgamento perante o STF (Recurso Extraordinário nº 954.296), tenha partes diversas do presente feito[4], tutela o mesmo bem jurídico e engloba o presente pedido formulado em sede de tutela de urgência, qual seja, a abstenção de cobrança do pedágio na praça de Itatiaia relativamente aos veículos e motos com placa de Resende em razão de inexistência de via alternativa.

O requerimento de tutela provisória, requerido na ação anterior, pleiteava a isenção de pedágio até a construção de via alternativa, que constituía o pedido deduzido pela parte autora na inicial. Nesse sentido, cumpre destacar que não há notícia de que tenha havido alteração fática da situação analisada, qual seja, a disponibilização de via alternativa para os usuários.

De modo contrário, o Município de Resende juntou aos autos (evento 6), documentos que comprovam a inexistência de via alternativa na base territorial do Município de Resende para o acesso ao Distrito de Engenheiro Passos.

Permanece também a necessidade de assegurar o direito de ir e vir dos moradores do Município de Resende, diante da inexistência de via alternativa, independentemente de eventual troca de titularidade da empresa concessionária.

Nesse sentido, cumpre destacar o voto do Relator, Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, nos autos da ação apelação cível nº 0019164-51.2008.4.02.9999, o qual deferiu a tutela de urgência pleiteada, referente ao pedágio ora indicado na inicial do presente feito, consignou a possibilidade da concessionária buscar eventual satisfação dos valores que deixou de cobrar em razão da tutela, provisória ou definitiva e a impossibilidade de restituição dos valores pagos pelos usuários à 1ª Ré, nesses termos:

12. Fica pendente de análise do deferimento da tutela provisória, outrora reclamada pela parte autora, mas indeferida. Como dito anteriormente, a concessionária e a ANTT fazem alusão a impossibilidade de alteração contratual diante de eventual situação atípica, bem como em adoção de providências que resultem em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

*Entretanto, vale lembrar que possível tutela provisória ou mesmo decisão definitiva em aparente desfavor da concessionária **não afasta, em hipótese alguma, da possibilidade de a concessionária buscar eventual satisfação dos valores que deixou de cobrar em razão da tutela, provisória ou definitiva.***

*Mas se mostra de todo **impraticável, por evidente, estabelecer a cobrança do pedágio para posterior restituição aos usuários, caso seja acolhida a pretensão autoral, diante da forte probabilidade de não se reverter a providência, haja vista a dificuldade de devolver aos que pelo pedágio transitaram, ainda que venham a conservar os comprovantes, hipótese de todo inviável no trânsito de municípes por meio de transporte coletivo.***

Ao revés, pode a concessionária registrar o uso da rodovia por aqueles beneficiados pela providência, como já fazia nos idos de 2007 a 2009, conforme planilha apresentada, com posterior ressarcimento, acaso reconhecida a inviabilidade de uma via alternativa ou mesmo uma solução também alternativa, a demandar a sua satisfação, não se pondo de lado, repita-se, que a cláusula relativa ao impedimento de compensação na hipótese de isenção não pode perdurar, dada a provisoriedade da medida, aliada à necessidade da prudente revisão da cláusula diante do direito de ir e vir da pessoa, frente ao tráfego essencial do residente na localidade de Engenheiro Passos e o centro de negócios do município ao qual está vinculada.

Essa é uma situação da vida, dentre outras tantas, em que o Direito não regulou integralmente, mas que demanda atenção, não podendo ficar à margem de solução, de resposta, ainda que cercada pelo signo da provisoriedade.

Assim, e conquanto o voto condutor abordasse inúmeras questões veiculadas pela apelante, inclusive a mudança da praça de pedágio, não pode a sociedade manter-se inerte, pois é uma marca desses

tempos a volatilidade das relações, as mutações da realidade, demandando adaptação que, no caso concreto, pode impor a mudança da praça de pedágio, fato outrora analisado e até repelido, mas que, diante dos elementos trazidos pelo Ministério Público, impõem não só a renovação da instrução, como o deferimento de tutela de urgência, com vistas a manter a situação até aqui desenhada por conta da sentença favorável à parte autora (TRF2 - Voto do RELATOR: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível - Nº CNJ :0019164-51.2008.4.02.9999 (2008.99.99.019164-6) - 10/07/2019 (data do julgamento)).

Por sua vez, o perigo da demora decorre do fato de que a cobrança do pedágio na praça de Itatiaia em relação aos veículos com placa do Município de Resende, será retomada pela 1ª Ré a partir de **01/03/2022**, conforme notificação juntada no evento 1, procadm7. Nesse ponto, registre-se que, conforme consta com a inicial, **desde o ano de 2007**, não há cobrança do pedágio (isenção) para os veículos e motos com placa do Município de Resende.

A referida cobrança impactará de forma direta os usuários que não possuem via alternativa para transitar na base territorial do Município de Resende e que terão que arcar com os custos do pedágio. Nesse ponto, cumpre destacar que, de acordo com as informações prestadas pelo Município de Resende na inicial:

O Distrito de Engenheiro Passos abriga aproximadamente 6000 (seis mil) moradores, e a maioria das famílias possui renda média próxima de um salário-mínimo, exercendo suas atividades laborativas no Centro de Resende. Firme nesse cenário, ressaí indene de dívidas que os moradores do Município Autor, inclusos os habitantes do Distrito, serão verticalmente atingidos pela cobrança do pedágio para o trânsito em seu próprio Município (evento 1, inicial, fl. 02).

Conforme já exposto, eventual cobrança do pedágio dos veículos e motos com placa de Resende, seria irreversível, diante da impossibilidade de restituição dos valores pagos pelos usuários à 1ª Ré.

Além disso, não se mostra razoável a referida cobrança enquanto permanece a discussão judicial da questão, tanto por meio de ação individual (Recurso Extraordinário nº 954.296) quanto em virtude do julgamento do Tema 513 pelo Eg. STF.

Dessa forma, verifica-se que as especificidades do caso concreto autorizam a concessão da tutela de urgência pretendida na inicial.

3. Dispositivo

I) DEFIRO a tutela jurisdicional requerida pelo autor, para determinar que a 1ª Ré, CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A. (CCR RioSP), se abstenha de realizar a cobrança do pedágio na praça de Itatiaia relativamente aos

veículos e motos com placa de Resende, sob pena de multa diária de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sem prejuízo da reavaliação de outras medidas constritivas em caso de descumprimento.

II) Intime-se, com urgência, a CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SÃO PAULO S.A., por carta precatória, autorizado o cumprimento remoto e as demais vias de intimação atualmente disponíveis.

Sem prejuízo, a fim de possibilitar o cumprimento tempestivo da presente decisão, encaminhe-se a respectiva cópia a referida ré, com urgência, por via e-mail (indicado na petição inicial).

III) Intime-se eletronicamente, ainda, com urgência, a parte autora e a ANTT.

IV) Sem prejuízo, ante o teor da r. decisão supra, intime-se a parte autora para promover a emenda da inicial, com a complementação de sua argumentação, a juntada de novos documentos e a confirmação do pedido de tutela final, no prazo de 15 (quinze) dias (CPC/2015, art. 303, §1º, I).

[1] Trata-se de ação proposta pela “Federação das Associações de Moradores e Amigos de Resende – FAMAR e a Associação de Moradores e Amigos de Engenheiro Passos ajuizaram ação civil pública, em 20 de maio de 2005 (fls. 1e 111), em face da Concessionária da Rodovia Presidente Dutra – NOVADUTRA para inibir a cobrança de pedágio em ambos os sentidos da rodovia em questão para todos os veículos com placa de Resende, além dos ônibus da linha Rodoviária x Engenheiro Passos, até a construção de via alternativa de trânsito para os moradores da localidade entre o centro do Município de Resende e o Distrito de Engenheiro Passos, às expensas da ré” (Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível Nº CNJ : 0019164-51.2008.4.02.9999 (2008.99.99.019164-6).

[2] 14. Ante o exposto, dou parcial provimento à apelação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, para declarar a nulidade da sentença recorrida, por não observar a regra da congruência entre pedido e sentença, então previsto no artigo 460, do CPC-1973, hoje basicamente reproduzido no artigo 492, do CPC 2015, conhecendo-se os embargos de declaração das autoras como agravo interno, ao qual se nega provimento, além de julgar prejudicado o agravo interno da ANTT, não conhecer do pedido de reconsideração da NOVADUTRA, a cuja apelação se nega provimento na parte em que pugnou pela ilegitimidade das autoras, julgando prejudicado o seu r

curso quanto ao mérito da
controvérsia, **deferindo o requerimento de tutela de urgência, nos termos dos artigos 299 e 300, do CPC-2015.**

[3] Tema 513 - Cobrança de pedágio intermunicipal sem disponibilização de via alternativa. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4092241&numeroProcesso=645181&classeProcesso=RE&numeroTema=513>>. Acesso em: 25/02/2022.

[4] Trata-se de ação proposta pela “Federação da Associações de Moradores e Amigos de Resende – FAMAR e a Associação de Moradores e Amigos de Engenheiro Passos ajuizaram ação civil pública, em 20 de maio de 2005 (fls. 1e 111), em face da Concessionária da Rodovia Presidente Dutra – NOVADUTRA para inibir a cobrança de pedágio em ambos os sentidos da rodovia em questão para todos os veículos com placa de Resende, além dos ônibus da linha Rodoviária x Engenheiro Passos, até a construção de via alternativa de tráfego para os moradores da localidade entre o centro do Município de Resende e o Distrito de Engenheiro Passos, às expensas da ré” (Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível Nº CNJ : 0019164-51.2008.4.02.9999 (2008.99.99.019164-6).

WANESSA CARNEIRO MOLINARO FERREIRA SERAFIM

Juíza Federal do 1º Juizado Especial Federal de Resende,

**Tabelar deste Juízo da 1ª Vara Federal e JEF Adjunto Criminal -
Resende**

Documento eletrônico assinado por **WANESSA CARNEIRO MOLINARO FERREIRA SERAFIM, Juíza Federal Tabelar**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510007185660v28** e do código CRC **e426e741**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): WANESSA CARNEIRO MOLINARO FERREIRA SERAFIM

Data e Hora: 25/2/2022, às 16:16:51
