



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

SENTENÇA

Processo nº: **1002101-86.2024.8.26.0281**
Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Garantias Constitucionais**
Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
Requerido: **Concessionária Rota das Bandeiras S.a e outros**

Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **RENATA HELOISA DA SILVA SALLES**

Vistos.

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face de **CONCESSIONÁRIA ROTA DAS BANDEIRAS S.A, ARTESP - AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO e ESTADO DE SÃO PAULO**.

A parte autora alegou, em síntese, que o Estado de São Paulo, por meio da Artesp, após realizar concorrência pública, outorgou à iniciativa privada a administração e exploração comercial do “Corredor Dom Pedro”, a qual inclui a *Rodovia Romildo Prado (SP 063 – do km 0 ao km 15+700)*. Explicou que a Concessionária Rota das Bandeiras, vencedora do processo licitatório, firmou contrato de concessão pelo período de 30 anos, pelo qual se obriga a conservar e realizar obras e serviços e, em contrapartida, cobra pedágio ao longo da malha rodoviária. Assim, indicou que a concessionária instalou um pedágio na *Rodovia Romildo Prado, no km 10+370*. Todavia, aponta que os moradores do loteamento residencial *Villagio Paradiso* passaram a encontrar dificuldades para se deslocarem até o centro urbano, uma vez que são obrigados a pagar a tarifa de ida e volta no pedágio ao saírem de suas residências, em razão da inexistência de trajeto viável alternativo isento de cobrança. Destarte, disse que foi instaurado inquérito civil (*nº 14.0304.043/2022*) para apuração dos fatos, o qual apurou que a instalação da praça do pedágio no local segregou os moradores residentes no loteamento, sítios e fazendas subjacentes, que precisam arcar com o pedágio diariamente para se dirigirem até o centro urbano de Itatiba, onde se encontram os serviços públicos, hospitais, escolas, farmácias, supermercados, entre outros. Sustentou que, no curso da investigação, foram solicitados à parte ré documentos e esclarecimentos, bem como à Prefeitura de Itatiba. Frisou



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

que, em resposta, a Artesp e a Prefeitura de Itatiba informaram que não existe rota alternativa para o deslocamento entre o loteamento e o centro urbano. Complementou que a única alternativa é por meio da *Estrada Municipal Monterrey*, seguida pela *Estrada Leopoldino Bortolossi*, estradas essas em grande parte não asfaltadas e sem qualquer iluminação. Pontuou que tal estrada alternativa tem o trajeto 6 km mais longo do que a rota com pedágio, levando o dobro de tempo para o percurso. Discorreu acerca do direito. Requereu a procedência dos pedidos, com a condenação da parte ré à obrigação de não fazer consistente em não cobrar a tarifa do pedágio ou isentar os usuários dos veículos pertencentes aos moradores e trabalhadores do loteamento residencial Villagio Paradiso e dos sítios e fazendas adjacentes do pagamento do pedágio na praça do km 10+370 da Rodovia Romildo Prado (SP 063). Subsidiariamente, pugnou pela condenação da parte ré à obrigação de fazer consistente em conceder desconto na tarifa, calculando-a proporcionalmente ao trecho ou quilometragem efetivamente percorridos pelo usuário (programa ponto a ponto). Juntou documentos (fls. 21/350).

Citada (fls. 360/361), a parte ré Artesp e Estado de São Paulo apresentou resposta em forma de contestação (fls. 365/377), aduzindo, em preliminar, a ilegitimidade ativa. No mérito, aduziu, em suma, que inexistem residências em área encravada, ou seja, o acesso ao perímetro urbano não depende de passagem pela praça de pedágio, haja vista a existência de rota alternativa, sendo irrelevante a sua qualidade. Discorreu sobre a impossibilidade da isenção de cobrança de tarifa, haja vista a política tarifária do sistema de concessões. Defendeu a inexistência de violação à liberdade de locomoção, apontando, inclusive, a previsão constitucional de cobrança de pedágio. Apontou que, do ponto de vista constitucional e legal, não há vinculação da cobrança do pedágio vinculada à existência de vias alternativas. Sobre o pedido subsidiário, alegou que não há direito subjetivo dos moradores de área encravada, que não é o caso dos autos, à cobrança por distância percorrida. Requereu a improcedência dos pedidos. Juntou documentos (fls. 378/409).

Houve réplica (fls. 421/430).

Citada (fl. 420), a corré Concessionária Rota das Bandeiras apresentou resposta em forma de contestação (fls. 438/461), aduzindo, em preliminar, a ilegitimidade ativa e a falta de interesse de agir. No mérito, alegou, em suma, que há via alternativa e isenta de cobrança de pedágio para utilização dos moradores do *Loteamento Villagio Paradiso*. Defendeu a legalidade da cobrança de pedágio. Apontou a pequena diferença de quilometragem e tempo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

para percurso comparando os trajetos utilizando a via com pedágio e a via alternativa. Disse que investiu R\$ 11.000.000,00 em obras de remodelação do acesso à *Estrada Municipal Monterrey*. Asseverou que o *Loteamento Villagio Paradiso* não se trata de área encravada. Desatacou que os valores auferidos com o pedágio se destinam à manutenção e qualidade da pavimentação das vias, o que é de interesse de todos os moradores da região. Frisou que a cobrança de pedágio é autorizada até mesmo nas hipóteses em que não há via pública alternativa e gratuita ao usuário. Enumerou as hipóteses taxativas de isenção de tarifa de pedágio. Em relação ao pedido subsidiário, relatou que não há obrigação legal ou contratual que imponha à demandada a instalação de “*ponto a ponto*”. Requereu a improcedência dos pedidos. Juntou documentos (fls. 462/504).

Instadas a especificarem as provas que pretendiam produzir (fl. 516), as partes se manifestaram às fls. 518/520, 525 e 526.

Decisão rejeitando a preliminar de ilegitimidade ativa.

Alegações finais (fls. 536/541, 545/550 e 556/559).

É o relatório.

DECIDO.

Dentro da discricionariedade consubstanciada no artigo 370 do Código de Processo Civil, tratando-se de matéria de direito e de fato, mas não reclamando a dilação probatória quanto à matéria fática, entendo que o feito encontra-se suficientemente instruído. Assim, passo a julgar a demanda, nos termos do inciso I do artigo 355 do Código de Processo Civil.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público na qual se pretende a não cobrança ou isenção da tarifa do pedágio na praça do km 10+370 da Rodovia Romildo Prado, aos moradores e trabalhadores do Loteamento Villagio Paradiso, sítios e fazenda adjacentes. Em pedido subsidiário, pugnou pela concessão de desconto na tarifa, sendo calculada sobre o trecho efetivamente percorrido (sistema ponto a ponto).

Os pedidos são **improcedentes.**

O parquet aponta que a concessionária ré instalou um pedágio na Rodovia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

Romildo Prado, na altura do km 10+370 e que os moradores do Loteamento Villagio Paradiso encontram dificuldades para se deslocarem ao centro urbano, uma vez que são obrigados a pagar a tarifa no trajeto de ida e volta. Em seguida, defende que há rota alternativa por meio da Estrada Municipal Monterrey e Estrada Leopoldino Bortolossi, mas são estradas em parte não asfaltadas e sem iluminação e que possuem 6km a mais do que o trajeto pela via tarifada.

A parte ré, por sua vez, aponta que não há área encravada e que o acesso ao centro urbano não depende da passagem pela praça do pedágio, uma vez que existe rota alternativa. Defende que não há como isentar os moradores da cobrança de tarifa, considerando a política do sistema de concessão. Esclarece que inexistente violação à liberdade de locomoção. Informa que os valores auferidos se destinam à manutenção da própria malha rodoviária, o que é de interesse de todos da região. Por fim, no que tange ao sistema ponto a ponto, diz que não há direito subjetivo dos moradores à cobrança por distância percorrida, bem como que não há obrigação legal ou contratual que imponha a sua instalação.

Pois bem.

É cediço que o art. 150 da Constituição Federal estabelece que:

"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;"

Assim, extrai-se que é possível a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público nos casos de deslocamentos intermunicipais e interestaduais.

Não se pode olvidar que a cobrança de pedágio "*constitui uma contraprestação a ser paga pelos usuários pela utilização da rodovia, expressamente prevista no contrato de concessão.*" (TJSP; Agravo de Instrumento 2214085-41.2021.8.26.0000; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Garça - 2ª Vara; Data do Julgamento: 14/10/2021; Data de Registro: 14/10/2021).

No mais, é necessário destacar que o C. STJ já decidiu que, salvo previsão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

legal em sentido contrário, a inexistência de via alternativa não constitui obstáculo à cobrança de pedágio. Nesse sentido:

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 DEVOUÇÃO 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, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2007, DJ 29/06/2007). - grifo nosso.

Prosseguindo, conquanto a Constituição Federal disponha, em seu art. 5º, caput e inciso XV, o direito à liberdade de locomoção, esse direito fundamental, assim como os demais constitucionalmente garantidos, não é absoluto, devendo ser exercido nos termos da lei.

Logo, tal garantia serve de parâmetro quando o óbice à livre locomoção não esteja amparado em lei, o que não é o caso do pedágio, que extrai seu fundamento diretamente do texto constitucional (art. 150, inciso V).

A exigência de via alternativa como condição para a instituição do pedágio, por outro lado, não encontra previsão na Constituição Federal, tampouco na legislação atinente às concessões de serviço público (Lei nº 8.987/95).

Pelo contrário, em seu art. 9º, §1º, a referida lei dispõe que a tarifa pela prestação de serviço público não será subordinada à legislação específica anterior e, somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

serviço público alternativo e gratuito para o usuário:

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

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

Dessa maneira, na ADI nº 800, o Relator consignou que:

“(…) E, a despeito dos debates na doutrina e na jurisprudência, é irrelevante também, para a definição da natureza jurídica do pedágio, a existência ou não de via alternativa gratuita para o usuário trafegar. Essa condição não está estabelecida na Constituição. É certo que a cobrança de pedágio pode importar, indiretamente, em forma de limitar o tráfego de pessoas. Todavia, essa mesma restrição, e em grau ainda mais severo, se verifica quando, por insuficiência de recursos, o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem. Consciente dessa realidade, a Constituição Federal autorizou a cobrança de pedágio em rodovias conservadas pelo Poder Público, inobstante a limitação de tráfego que tal cobrança possa eventualmente acarretar. Assim, a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio não é uma exigência constitucional. Ela, ademais, não está sequer prevista em lei ordinária. A Lei 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, nunca impôs tal exigência. Pelo contrário, nos termos do seu art. 9º, § 1º (alterado 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. (...). (ADI 800, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 11-06-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014)” - grifo nosso.

In casu, é fato incontroverso que o Loteamento Villagio Paradiso não está em área encravada, já que o próprio autor, na exordial, aponta a existência da Estrada Municipal Monterrey e Estrada Leopoldino Bortolossi que podem ser utilizadas para aqueles que optam pelo não pagamento da tarifa do pedágio.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

Insta consignar, ainda, que, conquanto a adoção da rota alternativa implicaria um percurso maior, com maior gasto de tempo, são apenas 6 quilômetros. Assim, fica evidente a existência de uma rota alternativa, a qual não é inviável, cabendo aos moradores do loteamento escolher entre a rodovia pedagiada ou a rota não pedagiada.

Este é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

APELAÇÃO. Pleiteia a autora que a concessionária se abstenha de lhe cobrar as tarifas de pedágio, ou ao menos cobrá-la de forma proporcional a sua utilização da rodovia, alegando que o pedágio limita o acesso a seu imóvel rural, porque deve pagar a tarifa toda vez que o acessa. Sentença de improcedência. Manutenção que se impõe. Autora que não demonstrou a impossibilidade de acessar sua propriedade rural por outra via, em decorrência do pedágio. Praça que foi instalada em 2005, tendo sido ajuizada a ação passados 15 anos. Eventual concessão de isenção à autora depende de norma específica, inexistente no presente caso. Ainda, cabe ao Poder Público, em conjunto com a concessionária, analisar a pertinência e a viabilidade técnica, jurídica e econômica de eventuais isenções, inclusive para que estas não causem desequilíbrio econômico financeiro ao contrato de concessão. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1001236-17.2020.8.26.0180; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Espírito Santo do Pinhal - 2ª Vara; Data do Julgamento: 20/10/2021; Data de Registro: 25/10/2021) - grifo nosso.

PEDÁGIO - Ação visando à isenção do pagamento da tarifa do pedágio situado na Rodovia Marechal Rondon Cobrança de pedágio autorizada pelo art. 150, V, da Constituição Federal Existência de via alternativa Sentença de improcedência mantida Recurso não provido (TJSP; Apelação Cível 0003218-43.2010.8.26.0145; Relator (a): Luis Ganzerla; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Conchas - 2ª Vara; Data do Julgamento: 07/07/2015; Data de Registro: 08/07/2015) - grifo nosso.

APELAÇÃO. Obrigação de não fazer. Pedágio. Rodovia Marechal Rondon. Tarifa pela utilização da rodovia cobrada no valor de R\$4,40 na época do ajuizamento, logo após a saída da cidade de Conchas e pouco antes do sítio pertencente aos autores que residem no centro da cidade. Existência de via alternativa. Autores que, residindo no centro de Conchas, alegam deslocar-se ao SÍTIO PARISE, situado no BAIRRO DOS SILVA, pela Rodovia Marechal Rondon (SP-300) e em razão disso obrigados a pagar o preço do pedágio instalado no km 192,1, de valor R\$4,40 na época do ajuizamento. Isenção de pedágio almejada, com



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

alegação de desproporcionalidade na cobrança, já que circulam apenas a distância de 1 km da rodovia. Ausência de violação à garantia constitucional de livre locomoção. Cobrança de pedágio autorizada pelo artigo 150, inciso V, da Carta Republicana. Precedente deste Tribunal. Sentença mantida por seus próprios fundamentos. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 0003215-88.2010.8.26.0145; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Conchas - 2ª Vara; Data do Julgamento: 26/11/2014; Data de Registro: 27/11/2014) - grifo nosso.

Dessa forma, forçoso concluir que não há obrigatoriedade de disponibilização de via alternativa asfaltada e iluminada (como aponta o parquet) como condição para a cobrança do pedágio nos deslocamentos intermunicipais.

Por fim, o pedido subsidiário de que seja cobrada a tarifa proporcional pelo sistema ponto a ponto também não merece ser acolhido.

O fato de não percorrer todo o trajeto coberto pela tarifa não enseja o desconto proporcional do valor. Inexiste qualquer previsão legal ou contratual neste sentido. Igualmente, inviável tal determinação atualmente ante a impossibilidade de se mensurar o quanto percorrido por cada usuário.

O Sistema Ponto a Ponto – projeto do Governo do Estado de São Paulo consistente na cobrança de pedágio de forma eletrônica baseada no trecho percorrido pelo usuário gerido pela ARTESP – não está implantado na Rodovia em questão, de modo que os moradores do loteamento não fazem jus a seus benefícios.

Embora a Lei n. 14.157/21 estabeleça condições para implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem, com intuito de pagamento de tarifa proporcional ao trecho efetivamente utilizado, também estabelece a necessidade de regulamentação pelo Poder Executivo (art. 1º, §2º), o que não ocorreu até o momento.

Ademais, não cabe ao Poder Judiciário determinar sua instalação, vindo a interferir em contratos realizados pelo Poder Executivo Estadual sem que haja qualquer ilegalidade, ainda mais quando tal interferência poderá resultar em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Sabe-se que não é dado ao Poder Judiciário o reconhecimento do direito invocado quando tal prestação jurisdicional importar a substituição da atividade legislativa ou executiva em evidente afronta ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ITATIBA
FORO DE ITATIBA
1ª VARA CÍVEL
AV. BARÃO DE ITAPEMA, 181, Itatiba - SP - CEP 13250-902

Destarte, de rigor a improcedência dos pedidos.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** os pedidos formulados por **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de CONCESSIONÁRIA ROTA DAS BANDEIRAS S.A, ARTESP - AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO e ESTADO DE SÃO PAULO** e, por conseguinte:

Resolvo o processo, com apreciação de mérito, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil ("*Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;*").

Sucumbente o Ministério Público, não há condenação em custas e honorários.

Vista ao Ministério Público.

Interposto recurso de apelação, dê-se vista a parte contrária para que, eventualmente, apresente suas contrarrazões no prazo legal. Após, remetam os autos ao E. Tribunal de Justiça, com as nossas homenagens.

Certificado o trânsito em julgado, ao arquivo com as cautelas de praxe.

P.I.C.

Itatiba, 06 de fevereiro de 2025.

RENATA HELOISA DA SILVA SALLES
JUÍZA DE DIREITO