



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5006849-40.2026.4.04.0000/PR**

**AGRAVANTE:** MUNICÍPIO DE CORBÉLIA/PR

**AGRAVADO:** AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

**AGRAVADO:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MUNICÍPIO DE CORBÉLIA/PR (evento 1, INIC1) contra decisão que, nos autos da Ação Civil Pública nº 5000759-50.2026.4.04.7005/PR, indeferiu pedido de tutela de urgência formulado com o objetivo de isentar os moradores dos Distritos de Ouro Verde do Piquiri e Nossa Senhora da Penha do pagamento da tarifa de pedágio, especificamente quanto à praça de Corbélia/PR, bem como proibir a assinatura de contrato de concessão que envolva a instalação da praça de pedágio no km 494 da BR-369 (evento 11, DESPADEC1).

Segundo o agravante, o Juízo de origem teria indeferido o pedido, em síntese, sob os seguintes fundamentos: (i) dúvida sobre a natureza do interesse tutelado e a amplitude da ação civil pública; (ii) ausência de prova inequívoca de ilegalidade manifesta; e (iii) existência de supostas rotas alternativas mencionadas pela UNIÃO.

Preliminarmente, o Município defende o cabimento da ação civil pública, pois a demanda abrange um grupo determinável de moradores (cerca de 4.000 pessoas) e tem por objeto a tutela do "*direito coletivo de uma comunidade a não ser segregada dentro de seu próprio território*", bem como a preservação da ordem urbanística municipal, não versando, portanto, sobre a mera soma de interesses individuais.

Alega que a decisão agravada violou diretrizes da própria ANTT, notadamente o Voto 117/2021 da Diretoria Colegiada da referida Agência, que vedaria a instalação de praças de pedágio próximas a povoados para "*evitar a tarifação de viagens curtas ou muito frequentes*".

Aduz que a cobrança do pedágio isola os distritos de Ouro Verde do Piquiri e Nossa Senhora da Penha da sede do município, obrigando os munícipes a pagarem valores desproporcionais (estimados em 45% do salário mínimo mensal) para acessarem serviços essenciais como saúde e educação.

Argumenta que as audiências públicas foram realizadas de forma "*entrincheirada*" na capital do estado, de modo virtual, sem garantir a participação efetiva da comunidade local impactada ou observar o princípio da cooperação federativa, tornando o ato administrativo ilegal.

Sustenta que as vias alternativas indicadas pela UNIÃO são estradas de terra precárias, significativamente mais longas, chegando a dobrar ou triplicar o tempo de deslocamento. Ademais, sua trafegabilidade seria severamente prejudicada em dias de chuva, tornando o deslocamento perigoso ou até mesmo inviável, o que caracterizaria a natureza compulsória da tarifa e a violação do direito de locomoção.



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Ressalta que a iminência da assinatura do contrato de concessão do Lote 05 (então prevista para fevereiro de 2026) pode consolidar a lesão, dificultando modificações posteriores sob alegações de desequilíbrio econômico-financeiro contratual e ensejando até mesmo a perda de objeto da ação de origem.

Requer, assim, a antecipação da tutela recursal para "*determinar a suspensão da assinatura do contrato do Lote 05 até que se preveja a isenção aos moradores afetados ou, subsidiariamente, que se garanta a isenção imediata por decisão judicial*", e, ao final, o provimento do recurso, a fim de reformar definitivamente a decisão agravada.

**É o relatório. Decido.**

Em exame preliminar, presentes pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e determino o seu processamento.

Nos termos do art. 1.019, I, do CPC, o Relator poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir a pretensão recursal total ou parcialmente, em antecipação de tutela, quando forem atendidos, cumulativamente, os requisitos do art. 995, do CPC, quais sejam: a) risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação; b) se ficar demonstrada a probabilidade do recurso.

Nos autos de origem, o Município postulou o reconhecimento da isenção da tarifa de pedágio aos moradores dos distritos de Ouro Verde do Piquiri e Nossa Senhora da Penha, ambos localizados em Corbélia/PR, ou, subsidiariamente, a realocação da praça de pedágio. Em sede de tutela antecipada, requereu fosse determinada a isenção da cobrança para os referidos municípios, bem como vedada a assinatura do contrato de concessão que envolve a instalação da praça de pedágio no km 494 da BR-369 até o julgamento definitivo da lide.

Ao examinar o pedido, o Juízo de origem assim se pronunciou (processo 5000759-50.2026.4.04.7005/PR, evento 11, DESPADEC1):

**"DAS QUESTÕES PROCESSUAIS**

*1. Preliminarmente esclareço, que a Agência Nacional de Transportes Terrestres — ANTT foi devidamente intimada por meio do sistema eproc e por email (ee. 5 e 7), porém, o prazo assinalado para sua manifestação já transcorreu sem que tenha havido manifestação.*

*2. A União, em sua manifestação apresentada e9.1, suscita preliminar de inadequação da via eleita, sustentando que a presente demanda não veicula direito difuso ou coletivo apto a ser tutelado por meio de ação civil pública, mas pretensão de natureza eminentemente local e individualizada, além de implicar indevida ingerência do Poder Judiciário em política pública federal e em contrato administrativo complexo.*

*É incontroverso que o município detém legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública, nos termos da Lei nº 7.347/1985 e do art. 129, III, da Constituição Federal. Todavia, a legitimidade para agir não se confunde com a adequação da via processual eleita nem com a extensão do provimento jurisdicional que pode ser deferido em sede de tutela coletiva.*

*A análise da preliminar, portanto, não se resolve em plano abstrato, mas exige verificação concreta do objeto da demanda e do tipo de tutela pretendida.*



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*Da leitura da inicial, extrai-se que o município pretende a concessão de isenção de cobrança de pedágio a moradores de dois distritos específicos, territorialmente delimitados ou subsidiariamente a realocação de praça de pedágio situada em ponto determinado da BR-369, bem como a suspensão da assinatura de contrato de concessão federal até a adequação dessas providências.*

*Verifica-se, assim, que o interesse defendido não é difuso, porquanto os titulares são determináveis e identificáveis, nem se projeta, de modo indistinto, sobre toda a coletividade. Trata-se, em rigor, de interesse localizado e setorial, relacionado aos impactos da política pública federal sobre parcela específica da população municipal.*

*Também não se está diante, com clareza, de direito coletivo stricto sensu, na medida em que o bem jurídico pretendido — isenção tarifária ou modificação de arranjo contratual — não se apresenta como indivisível em si mesmo, nem decorre de uma relação jurídica unitária prévia.*

*A rigor, a pretensão aproxima-se mais da lógica dos direitos individuais homogêneos, na medida em que os moradores potencialmente afetados estariam sujeitos a lesão de origem comum (localização da praça de pedágio). Todavia, esse enquadramento, por si só, não legitima automaticamente a utilização da ação civil pública para qualquer tipo de provimento jurisdicional.*

*No caso concreto, parte significativa dos pedidos formulados na inicial — notadamente a imposição judicial de cláusula de isenção tarifária e a proibição da assinatura de contrato de concessão federal — possui natureza regulatória e contratual, exigindo juízo técnico-administrativo amplo, análise de impacto econômico-financeiro e ponderação federativa, providências que extrapolam os limites ordinários da tutela coletiva, especialmente em sede de cognição sumária.*

*Sob esse prisma, assiste razão parcial à União ao afirmar que a ação civil pública não pode ser utilizada como sucedâneo de controle abstrato de política pública, nem como instrumento para substituir escolhas administrativas legítimas, ainda pendentes de instrução técnica adequada.*

*Não obstante, não se mostra juridicamente adequado, neste momento processual, extinguir o feito liminarmente por inadequação da via eleita, por duas razões centrais: (i) a controvérsia apresenta relevância coletiva suficiente para justificar, ao menos em tese, o exame judicial sob a ótica da legalidade; (ii) eventual inadequação não é absoluta, mas parcial, relacionada sobretudo à extensão e à natureza dos provimentos pretendidos, e não à impossibilidade de controle jurisdicional em si.*

*Dessa forma, a preliminar de inadequação da ação civil pública é rejeitada neste momento, com a expressa ressalva de que na presente demanda somente poderá prosseguir, em cognição exauriente, para fins de controle de legalidade, sendo vedada, em princípio, a utilização da ação civil pública como instrumento para impor, de forma direta e imediata, alterações estruturais em contrato administrativo federal ou para substituir escolhas discricionárias legítimas da Administração Pública, salvo se demonstrada, de modo inequívoco, ilegalidade ou inconstitucionalidade manifesta.*

*A delimitação ora fixada preserva, simultaneamente, o direito de acesso à Justiça, a utilidade do processo coletivo e os limites institucionais da atuação jurisdicional em matéria de políticas públicas e concessões federais.*

*Assim passo à análise do requerimento de tutela antecipada liminar.*

#### **DO OBJETO DA TUTELA PROVISÓRIA**



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada por MUNICÍPIO DE CORBÉLIA/PR em face de AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT e UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO por meio do qual requer, em sede de tutela de urgência de caráter liminar:

"(...) 1. A União Federal e a ANTT garantam a isenção de cobrança para os munícipes que residam nos distritos de Ouro Verde do Piquiri e Nossa Senhora da Penha, especificamente quanto à praça de pedágio de Corbélia, até ulterior decisão judicial;

2. Seja proibida a assinatura de contrato de concessão que envolva a instalação da praça de pedágio no km 494 da BR-369, até a análise definitiva do mérito desta ação."

O Município autor formula ação civil pública em defesa de direito coletivo e requer, em caráter de tutela de urgência (art. 300 do CPC), que seja determinado, liminarmente, que a União e a ANTT garantam isenção da cobrança de pedágio para os munícipes residentes nos distritos de Ouro Verde do Piquiri e Nossa Senhora da Penha, relativamente à praça de pedágio localizada no km 494 da BR-369; e, subsidiariamente, que se proíba a assinatura do contrato de concessão referente ao Lote 05 enquanto não prevista a isenção ou não realocada a praça no trecho referido.

Manifestação da União no (e9.1).

É o breve relato. Decido.

#### DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Quanto à tutela de urgência pleiteada, esclareço que a determinação judicial antecipatória da tutela inaudita altera parte é medida excepcional, pois vai de encontro ao princípio do contraditório, devendo ser concedida somente em casos de comprovada necessidade e para que o bem jurídico buscado não pereça. No procedimento comum, está prevista no artigo 300 do Código de Processo Civil, que dispõe: "(...) a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".

Tais pressupostos são concorrentes: a ausência de um deles inviabiliza a pretensão do autor.

#### DO CASO CONCRETO

O município apresenta argumento relevante, no sentido de que a praça de pedágio irá dividir o território municipal, bem como alega ausência de via alternativa viável, além do impacto econômico sobre deslocamentos cotidianos, contudo, a plausibilidade arguida pela parte autora não se confunde com prova inequívoca da ilegalidade manifesta do ato administrativo ou da inexistência de rota alternativa capaz de minorar o dano alegado.

O Edital de Concessão juntado aos autos descreve procedimento de audiência pública e documentos técnicos disponibilizados pela ANTT, indicando que a medida integrada ao Programa de Concessões decorre de processo técnico-administrativo complexo e regulamentado (e1.6).

Ademais, a própria União, em sua manifestação (e9), traz elementos fáticos e jurídicos — entre os quais a exposição da amplitude do Lote 05, a regulamentação das audiências públicas (participação virtual, número de contribuições recebidas etc.) e o potencial dano ao interesse público decorrente da suspensão do procedimento de contratação — que enfraquecem, no plano probatório mínimo, a alegação de ilegalidade flagrante apta a justificar a concessão de tutela de urgência em sentido amplo.

A pretensão de instalação de pedágio foi objeto de consulta pública.



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

*Também há informação levantada pela União de que há alternativas rodoviárias para o deslocamento da sede do município para os distritos.*

*Por fim, entendo que a concessão da tutela liminar implica reconfiguração de políticas públicas ou de contratos, só sendo justificável quando a ilegalidade e o risco de dano irreparável estejam demonstrados de forma inequívoca — o que não acontece no presente caso-, devendo, nesse momento processual ser preservada a eficácia da prestação de serviços públicos que, numa análise perfunctória, própria das medidas liminas, não se mostrou eivada de vícios.*

*Além disso, o contraditório e a ampla defesa são regra no direito processual.*

*Outrossim, havendo comprovação de novos fatos que justifiquem a concessão da tutela de urgência, a parte autora poderá informá-los e comprová-los nos autos, requerendo a medida em qualquer fase processual.*

*Ante o exposto, indefiro a tutela provisória de urgência.*

**Intimem-se.**

#### **DO TRÂMITE PROCESSUAL**

**1. Cite-se** a parte ré para, querendo, apresentar resposta no prazo legal, oportunidade na qual deverá informar se deseja o julgamento antecipado do mérito (art. 355, I, do CPC) ou, caso contrário, especificar, fundamentadamente, as provas que pretende produzir.

**2. Nas hipóteses dos arts. 337 e 350 do CPC, intime-se** a parte autora para apresentar réplica à contestação da parte ré, no prazo de 15 (quinze) dias, oportunidade na qual deverá informar se deseja o julgamento antecipado do mérito (art. 355, I, do CPC) ou, caso contrário, especificar, fundamentadamente, as provas que pretende produzir."

Preliminarmente, descabem novas considerações acerca da natureza do interesse tutelado e de eventual inadequação da via eleita, porquanto a decisão agravada determinou o regular processamento do feito, não havendo prejuízo ao Município agravante.

No mérito, destaco, inicialmente, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 800, no sentido de que a cobrança pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público não tem natureza jurídica de taxa, mas de preço público.

Veja-se:

*Ementa: TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (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)*

Acrescento que, quando do julgamento da ADI 4.382/SC, a Corte Constitucional decidiu que a cobrança da tarifa não fere a liberdade de locomoção dos municípios e que a concessão de isenção a uma parcela da população acabaria por majorar o



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

valor da tarifa aos demais. Entretanto, tal questão foi decidida a partir de lei estadual concessiva de isenção:

*Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 14.824/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ISENÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO EM RODOVIAS FEDERAIS DO ESTADO PARA VEÍCULOS EMPLACADOS EM MUNICÍPIOS DETERMINADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 19, III, 37, XXI, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A lei impugnada tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a veículos emplacados em Municípios catarinenses em que instaladas praças de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116, estando em desacordo com o art. 19, III, do texto constitucional. 2. A lei catarinense interferiu em política tarifária de serviço explorado pela União, em afronta ao pacto federativo e à competência da União para legislar sobre o tema (art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal). Precedentes desta CORTE. 3. Ao isentar determinados veículos do pagamento do pedágio em rodovias federais, a lei catarinense afetou o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de exploração de rodovias federais, contrariando o art. 37, XXI, da Carta Constitucional. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente. (ADI 4382, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-231 DIVULG 29-10-2018 PUBLIC 30-10-2018) - destaqueei*

No presente caso, necessárias algumas ponderações a partir do julgamento do Tema 513 (RE 645.181) pelo Supremo Tribunal Federal e, em especial, do voto divergente proferido pelo Min. Luís Roberto Barroso, que havia proposto a seguinte tese:

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

Com efeito, o RE 645.181 foi extinto sem julgamento por decisão do Relator, Min. Alexandre de Moraes, datada de 10/06/2024. Porém, conquanto o voto divergente não tenha se tornado definitivo, os argumentos expostos são relevantes ao deslinde da questão.

Confira-se:

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

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

[...]



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

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

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

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

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

25. Todavia, ainda que se parta, de princípio, da juridicidade da cobrança do pedágio, da inexigência de via alternativa e da necessidade de respeito ao equilíbrio dos contratos, a questão da razoabilidade da localização da praça de pedágio não pode ser ignorada. Penso que, em um caso concreto, se a praça de pedágio se situar dentro do perímetro urbano de um município, impedindo o acesso dos munícipes às atividades corriqueiras do dia a dia, sem rota opcional nem qualquer outra medida de mitigação do problema, poderá haver violação ao núcleo essencial do direito de ir e vir. De alguma forma, essa questão precisa ser enfrentada pela Administração Pública, de modo a evitar um impacto desproporcional sobre determinado grupo de cidadãos.

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

27. É preciso, então, avaliar se os moradores são obrigados a pagar tarifa para poderem deslocar-se ordinariamente dentro da mesma cidade. Por deslocamentos ordinários, compreendam-se aqui os mais corriqueiros, que abrangem um maior fluxo de pessoas ao envolverem espaços de maior adensamento urbano, para atividades cotidianas e, em certas ocasiões, mais de uma vez por dia. Em tais circunstâncias, efetivamente haveria a necessidade de estabelecer-se uma concordância prática, de modo a acomodar satisfatoriamente as normas constitucionais que asseguram a liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da CF/1988) e a possibilidade de cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público (art. 150, V, da CF/1988).

28. Para harmonizar tais valores eventualmente em conflito, a solução concreta, em regra, caberá à Administração Pública, que poderá estudar a fórmula que mais se adeque à concessão, justificando, de forma técnica, a escolha realizada. Suscito, aqui, algumas



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

*possibilidades que, evidentemente, não são taxativas, podendo evoluir à luz das alternativas tecnológicas à disposição e os problemas concretamente enfrentados.*

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

*30. Além da via alternativa, é possível cogitar da concessão de isenção aos moradores do município em que localizado o pedágio, ou aos carros ali emplacados. Não se ignora que este STF, na ADI 4.382, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgou inconstitucional a concessão de isenção para veículos com placa de determinadas localidades. Veja-se a ementa do acórdão: [...]*

*31. O entendimento ali fixado, entretanto, não pode ser automaticamente transposto para o presente julgamento. Naquele caso decidiu-se que uma lei estadual não pode conferir genericamente um tratamento mais favorável a veículos emplacados em certos municípios do Estado, para isentá-los do pagamento da tarifa de pedágio em rodovia federal. Além de violar a isonomia federativa positivada no art. 19, III, da CF, ao editar uma lei com esse teor, o Estado ainda invade política tarifária de serviço da competência da União e interfere nas relações contratuais firmadas entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias, como também ficou sedimentado naquele precedente.*

*32. O caso vertente, apesar de tangenciar o tema discutido na ADI 4.382, apresenta distinções relevantes. Não está em questão aqui a validade de norma estadual prevendo, em caráter geral e abstrato, isenção de tarifa para veículos emplacados em certos municípios do Estado, apenas pelo fato de neles haver uma praça de pedágio instalada. Na verdade, discute-se nestes autos se há afronta ao direito fundamental à liberdade de ir e vir diante da alegação de que pagar o pedágio da rodovia concedida seria a única maneira de deslocamento de um ponto a outro dentro do mesmo município. O ponto específico ora em discussão, portanto, diferentemente da ADI 4.382, não é a isonomia federativa (art. 19, III, da CF/1988), nem mesmo qualquer conflito de competências entre as entidades federativas, mas a tutela do núcleo essencial da liberdade de locomoção, direito fundamental definido pelo art. 5º, XV, da CF/1988 e limitado pelo art. 150, V, da CF/1988. Por essa razão, ainda que a lei objeto da ADI 4.382 seja inconstitucional, não se descarta a possibilidade de a liberdade de locomoção ser violada em circunstâncias específicas, tal como exemplificadas neste voto. Verificando-se essa ocorrência, caberia ao próprio poder concedente estudar medidas para mitigá-las, dentre as quais a própria concessão de isenção aos veículos do município encravado na estrada.*

*33. Não se ignora que também essa isenção pode ser um fator de desequilíbrio contratual. Contudo, eventual desarranjo pode ser calibrado pelo poder concedente, limitando-se, de forma legítima, a dispensa de pagamento no plano subjetivo ou objetivo. Pode-se, por exemplo, conceder o benefício apenas a pessoas físicas, com exclusão de veículos de pessoas jurídicas, pode-se, ainda, restringir o número de veículos cadastráveis por residência ou exigir determinado patamar de renda per capita para sua fruição. Enfim, há várias nuances de possível adoção que evitam a deturpação da medida. No limite, a questão poderia ser resolvida pelo reequilíbrio contratual, se provado o gravame excessivo ao concessionário.*

*34. Igualmente para compor a liberdade de locomoção com as questões econômicas da concessão, anota-se a possibilidade de adoção de soluções tecnológicas mais modernas que permitam cobranças mais justas, sendo exemplo disso o sistema free flow . Trata-se de ferramenta que, por meio da instalação de marcos quilométricos, permite a cobrança da tarifa ao usuário apenas pelo trecho efetivamente percorrido, sem a necessidade de parada em praças de pedágio. Ainda que o sistema imponha algum gasto aos municípios em seus deslocamentos diários, isso é feito de forma mais razoável, já que leva em conta apenas o trajeto da via realmente fruído pelo motorista em seu deslocamento, além de permitir o*



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

*desconto para usuários frequentes. Tal medida já vem sendo testada na Rodovia Presidente Dutra (Rio-SP) e na BR-101 (Rio Santos), e não há óbice a que seja gradativamente implantada em outras localidades no país. Ressalto que essa solução foi apresentada como nova política pública do Ministério dos Transportes para concessões futuras.*

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

Extrai-se desses fundamentos que a existência de via alternativa e gratuita ao usuário somente seria uma condição à cobrança do pedágio caso a lei expressamente assim o previsse.

Nesse mesmo direcionamento, a Lei 8.987/95, quando trata de tarifa de serviço público, excepciona que não será subordinada à legislação específica anterior, fazendo especial ressalva no sentido de prevalência das regras previstas no contrato e da própria previsão legal.

*"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. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)"*

No presente caso, embora ainda não se tenha notícia da efetiva assinatura do contrato relativo ao leilão do Lote 05 das rodovias paranaenses, a concessão de isenções, via de regra, deve observar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e guardar deferência à discricionariedade da administração.

Isso porque, conforme já referido, no julgamento da ADI 4.382 (ementa supra transcrita) restou consignado que a concessão de isenção da tarifa a parcela dos municípios pode majorar o valor da tarifa aos demais usuários e afetar diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Ademais, conforme bem destacou o Ministro Roberto Barroso em seu voto quando do julgamento do Tema 513, "*não se pode perder de vista [...] que a preocupação com a sustentabilidade financeira do contrato de concessão ou com a prestação do serviço público é legítima. A discussão sobre a localização da praça de pedágio trata de assunto técnico e fortemente ligado à equação econômico-financeira da avença com o Estado. Nessa seara, o Poder Judiciário deve guardar, em princípio, deferência às decisões executivas ou regulatórias*".

Segundo essa lógica, a concessão de isenção não prevista no projeto de concessão pode impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, afetando inclusive a qualidade dos serviços públicos prestados pela concessionária.



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Por outro lado, eventual ajuste a fim de suportar o ônus financeiro decorrente de tais isenções não ocorreria de forma imediata, por demandar revisão contratual, até mesmo em razão dos investimentos já previstos nos trechos sob concessão.

Dessa forma, não havendo até o momento dados específicos acerca da quantidade aproximada de usuários a serem beneficiados pela isenção tarifária, não se vislumbram elementos concretos suficientes a demonstrar, em cognição sumária, o real impacto da medida ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato a ser firmado.

Devem ser sopesadas, ainda, outras variáveis, a exemplo dos estudos técnicos envolvidos nas escolhas políticas e administrativas e das possíveis melhorias nos serviços públicos na região afetada pela cobrança.

Saliente-se, por fim, que serão oportunamente apreciadas pelo Juízo de origem as informações constantes da Nota Técnica nº 3/2026/CGOR/DOU-T/SNTR/SNTR, do Ministério dos Transportes, juntada pela UNIÃO com sua contestação (evento 20.16 dos autos de origem).

Da mesma forma, demandam o adequado exame pelo Juízo da causa, inclusive sob pena de supressão de instâncias, as informações trazidas pela ANTT (evento 18.3), as quais demonstram, em síntese: (i) a efetiva participação do Município nas audiências públicas; (ii) o possível desequilíbrio econômico-financeiro do contrato a ser firmado caso desativada (ou não reativada) a praça de pedágio de Corbélia/PR; (iii) a compatibilidade da localização da praça de pedágio com as diretrizes da ANTT (notadamente as previstas no Voto nº 117/2021); (iv) a disponibilização dos estudos socioeconômicos e de tráfego no site da ANTT; e (v) a existência de mecanismos de mitigação do impacto da tarifa, notadamente o Desconto Básico de Tarifa (DBT) e o Desconto de Usuários Frequentes (DUF).

Quanto aos mecanismos de desconto tarifário, destaco apenas as seguintes informações prestadas pela ANTT:

*"Portanto, o modelo já incorpora descontos progressivos (DUF) e para pagamento automático (DBT), os quais reduzem o impacto em usuários locais. Na praça de Corbélia/PR, especificamente, o Desconto para Usuário Frequente (DUF) pode alcançar até 98% após múltiplas passagens, reduzindo significativamente o custo para os frequentadores e mitigando os impactos locais.*

*A tarifa inicial é de R\$ 22,00 (sem TAG) e R\$ 20,90 (mediante uso de TAG), chegando a R\$ 0,44 na trigésima viagem mensal. Essa política assegura benefícios crescentes aos usuários regulares, alinhando-se a medidas de equidade e sustentabilidade no pedágio, conforme a seguir demonstrado:*

Tarifa por Praça	Tarifa de face	PDU	DBT	Tarifa de face mín-DUF	Varição
Cascavel	12,36	4,81%	5,00%	2,81	-77%
Terra Roxa	12,20	5,74%	5,00%	2,09	-83%
Corbélia	22,00	12,44%	5,00%	0,44	-98%
Mamborê	22,00	12,44%	5,00%	0,44	-98%
Floresta	22,00	12,44%	5,00%	0,44	-98%



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Em exame preliminar, verifica-se que referido desconto possibilitaria aos usuários frequentes o pagamento de tarifas significativamente reduzidas, até mesmo mais baratas que as passagens cobradas pelo uso do transporte coletivo em muitas cidades brasileiras.

De todo modo, o exame de todos esses aspectos demanda a adequada dilação probatória, devendo ser prestigiadas, neste momento, a discricionariedade do poder concedente, a previsão de medidas para reduzir o impacto da cobrança da tarifa, bem como a atuação da magistrada singular que, estando mais próxima das partes e dos fatos, vem adotando as medidas necessárias à adequada instrução processual.

Finalmente, destaco que esta Corte e, em especial, esta 12ª Turma vem se deparando com casos semelhantes, nos quais pleiteada a isenção tarifária para moradores de outros municípios paranaenses, e adotando o mesmo entendimento ora esposado.

Nesse sentido:

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSÃO DE RODOVIA FEDERAL. ISENÇÃO DE PEDÁGIO. EXISTÊNCIA DE VIA ALTERNATIVA. NÃO OBRIGATORIEDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE ISENÇÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. ISENÇÃO NÃO PREVISTA. MITIGAÇÃO DA COBRANÇA. DESCONTO PARA USUÁRIOS FREQUENTES. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. 1. A existência de via alternativa e gratuita ao usuário somente seria uma condição à cobrança do pedágio caso a lei expressamente assim o previsse, conforme disposto na Lei nº 8.987/95 e em ponderações a partir do julgamento do Tema 513 do STF (extinto sem julgamento de mérito). 2. Deve haver razoabilidade na localização da praça de pedágio. Caso ela esteja localizada dentro do perímetro urbano de um município, impedindo o acesso de seus moradores a atividades corriqueiras, sem rota opcional ou outra medida de mitigação da cobrança, é possível cogitar de violação do direito à locomoção. 3. Conquanto existente rota alternativa no caso dos autos, não se vislumbra a presença de vias alternativas como obrigatória a fim de autorizar a cobrança de pedágio dos moradores de determinado município. 4. Inexistindo óbices a que o município agravante pleiteie ao Juízo de origem a concessão e medidas de reparação diante da alegada lesão ao direito coletivo de seus munícipes, não se pode ignorar, no caso dos autos, a existência de lide diversa na qual debatida a validade de norma municipal concessiva de isenção. Nada obstante, restando devidamente esclarecido que tratam-se de lides diversas, não há, em cognição sumária, elementos suficientes à concessão da tutela pretendida. 5. A concessão de isenção não prevista no projeto de concessão pode impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, afetando inclusive a qualidade dos serviços públicos prestados pela concessionária, não ocorrendo de forma imediata, por demandar revisão contratual, até mesmo em razão dos investimentos já iniciados nos trechos sob concessão. 6. Embora o agravante sustente ser pequena a quantidade de usuários a serem beneficiados pela isenção da tarifa, não há elementos concretos suficientes a demonstrar, em cognição sumária, que a medida de fato não afetaria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, tratando-se de questão que demanda adequada dilação probatória. 7. Quanto aos mecanismos de mitigação do impacto da cobrança, notadamente o Desconto de Usuário Freqüente - DUF, as questões de fundo devem ser oportunamente apreciadas pelo juízo natural da causa. 8. Agravo de instrumento improvido. Agravo interno prejudicado. (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5017437-77.2024.4.04.0000, 12ª Turma, Desembargador Federal LUIZ ANTONIO BONAT, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 28/11/2024)*

*EMENTA. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. ISENÇÃO TARIFÁRIA. LEI ESTADUAL. CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO. RODOVIA ESTADUAL. CONTRATO DE CONCESSÃO FEDERAL. DIREITO*



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

*À SAÚDE. VIOLAÇÃO À ISONOMIA E AO PACTO FEDERATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. MITIGAÇÃO DA COBRANÇA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE EXCEÇÃO NORMATIVA. AGRAVO CONHECIDO E PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Trata-se, na origem, de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná objetivando a isenção da tarifa de pedágio a veículos de pessoas com doenças graves e degenerativas ou portadoras do Transtorno do Espectro Autista (TEA), nos termos da Lei Estadual nº 18.537/2015, em praça de pedágio localizada em rodovia estadual delegada à União e sob concessão rodoviária federal gerida pela ANTT. 2. Agravo de instrumento interposto pela concessionária EPR LITORAL PIONEIRO S.A. contra decisão de primeiro grau que deferiu tutela de urgência para determinar a aplicação da aludida isenção. Defende a agravante a inaplicabilidade da legislação estadual por violação ao pacto federativo e ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 3. A questão em discussão consiste em saber se a Lei Estadual nº 18.537/2015 pode ser aplicada a contrato de concessão rodoviária federal firmado posteriormente à sua vigência, tendo em conta a possível ocorrência de: (i) violação à isonomia federativa; (ii) comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e (iii) violação à discricionariedade da administração. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. Lei estadual não pode conferir genericamente tratamento mais favorável a determinados veículos para isentá-los do pagamento da tarifa de pedágio em rodovia federal, o que, além de violar a isonomia federativa, invade política tarifária de serviço da competência da União e interfere nas relações contratuais firmadas entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias (ADI 4.382/SC e precedentes desta Corte). 5. A concessão de isenções, via de regra, deve observar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e guardar deferência à discricionariedade da administração (Lei nº 8.987/95 e fundamentação do Min. Roberto Barroso em voto divergente no julgamento do Tema 513 do STF). 6. Ainda que se tenha em conta o direito constitucional de acesso à saúde, não havendo elementos suficientes a demonstrar, em cognição sumária, que a isenção não afetaria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, não se justifica sua manutenção até a adequada dilação probatória nos autos de origem. 7. As questões de fundo acerca dos mecanismos de desconto implementados pela concessionária (Desconto ao Usuário Frequente - DUF e Desconto Básico de Tarifa - DBT) devem ser oportunamente apreciadas pelo juízo natural da causa, prestigiando-se, de um lado, as tratativas voltadas à autocomposição no feito de origem e, de outro, a efetiva implantação de medidas para reduzir o impacto da cobrança da tarifa. 8. Não havendo no convênio de delegação cláusula qualquer ressalva ou exceção à inaplicabilidade da legislação estadual e, em especial, da preexistente Lei Estadual nº 18.537/2015, conforme autorizado pela Lei nº 9.277/96, resta inviabilizada, ao menos por ora, a concessão da isenção debatida nos autos de origem. 9. A delegação da rodovia em questão (PR-151) não ocorreu de forma isolada, senão para a composição de sistema rodoviário integrado por rodovias estaduais e federais, tendo o respectivo convênio de delegação afastado a incidência da legislação estadual ao prever a ulterior concessão de serviços públicos nos termos da Lei nº 8.987/95. 10. Não prospera a alegação de que a intermunicipalidade da rodovia pedagiada afastaria a competência da União, visto que o contrato de concessão abrange rodovias interestaduais, dentre as quais a própria rodovia em questão (PR-151), a qual conecta municípios do Paraná ao Estado de São Paulo. IV. DISPOSITIVO E TESE II. Agravo de instrumento conhecido e provido para reformar a decisão de primeiro grau e afastar a aplicação da Lei Estadual nº 18.537/2015 ao contrato de concessão rodoviária federal. Prejudicados os embargos de declaração opostos em face da decisão inaugural. Tese de julgamento: "A aplicação de legislação estadual que, conquanto preexistente ao processo de concessão, concede isenção tarifária a contrato de concessão rodoviária federal, viola a competência privativa da União e o equilíbrio econômico-financeiro da avença, assegurados pela Constituição Federal e pela legislação federal pertinente". \_\_\_\_\_ Dispositivos relevantes citados: CF, art. 22, XXVII; art. 37, XXI; e art. 196. Lei nº 8.987/95, art. 9º. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 4.382/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes. STF, ADI 800, Rel. Min. Teori Zavascki. STF, RE 645.181, Tema 513, voto divergente Min. Roberto Barroso. TRF4, AI nº 5012789-54.2024.4.04.0000, 12ª Turma, Rel. Des. João Pedro Gebran Neto, 22/08/2024. (TRF4,*

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5030270-30.2024.4.04.0000, 12ª Turma, Desembargador Federal LUIZ ANTONIO BONAT, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 20/02/2025)*

Ausentes, portanto, os requisitos à concessão da tutela requerida.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido de antecipação da tutela recursal.

**Intimem-se**, sendo a parte agravada para contrarrazões (art. 1.019, II, do CPC).

---

Documento eletrônico assinado por **LUIZ ANTONIO BONAT, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://verificar.trf4.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **40005720318v19** e do código CRC **d0b5bee7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LUIZ ANTONIO BONAT

Data e Hora: 23/03/2026, às 09:30:53

---

**5006849-40.2026.4.04.0000**

**40005720318 .V19**