

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Preliminarmente, registre-se que, na presente hipótese, o Juízo de origem não analisou a questão constitucional veiculada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e nas normas insertas no art. 5º, II e LXXIII, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (*É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada*) e 356 (*O ponto omisso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento*), ambas desta CORTE SUPREMA.

Quanto às demais questões, os apelos preenchem os pressupostos constitucionais e legais exigidos para a sua admissão, o que lhes autoriza o conhecimento.

No mérito, a controvérsia posta nos recursos extraordinários, com repercussão geral reconhecida pelo PLENÁRIO desta CORTE, diz respeito à legitimidade da cobrança do pedágio em praça instalada em trecho de rodovia federal localizado em área urbana do Município de Palhoça, não havendo, todavia, a disponibilização de via alternativa gratuita.

O pedágio está previsto constitucionalmente desde a vigência da CARTA MAGNA de 1946, cujo art. 27 excepcionava da vedação à limitação tributária do tráfego de pessoas e bens “a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinada exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas.” Semelhante comando foi introduzido no inciso II do art. 20 da CONSTITUIÇÃO de 1967, o qual foi elidido com o advento da EC 1/69. Entretanto, com a promulgação da CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, o art. 150, V, foi reinserida no ordenamento jurídico a possibilidade de cobrança de pedágio, *in 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.”

Importa consignar que sempre permaneceu vivo, tanto doutrinária quanto jurisprudencialmente, o debate acerca da natureza jurídica da cobrança do pedágio. Isso porque a CONSTITUIÇÃO de 1946 alocou o pedágio junto às taxas, e as remissões constitucionais a ele, nas Cartas de 1967 e 1988, foram implementadas no capítulo referente ao Sistema Tributário, surgindo deste contexto intenso debate no sentido de se desvendar a real natureza de tal cobrança; se de ordem tributária, sob o signo da taxa, ou se contratual, sendo, portanto, preço público. Essa discussão foi definitivamente sepultada por esta SUPREMA CORTE na ADI 800 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI). Eis sua 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, consequentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.

2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. ADI 800, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/7 /2014.”

Na ocasião do julgamento, o eminentíssimo Relator assentou que a natureza jurídica de preço público do pedágio não guarda qualquer correlação com existência ou não de via alternativa gratuita, pois essa peculiaridade não foi objeto de exigência, nem na CONSTITUIÇÃO FEDERAL, nem na legislação infraconstitucional de regência. Vejamos o pertinente excerto:

(...) o enquadramento do pedágio como espécie tributária (taxa) ou não (preço público) independe de sua localização topológica no

texto constitucional, mas sim do preenchimento ou não dos requisitos previstos no art. 3º do Código Tributário Nacional, que delimita o conceito de tributo:

“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

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”.

O saudoso Min. TEORI ZAVASCKI, quando integrante da Primeira Turma do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, já havia se posicionado pela desnecessidade de disponibilização de via alternativa gratuita com o fito de se reputar legal a cobrança do pedágio aos argumentos de que (a) a Lei 8.987/1995, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, nunca impôs tal exigência. “Pelo contrário, nos termos do seu art. 9º, parágrafo primeiro, introduzido pela Lei 9.648/1998, ‘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’.”; (b) conforme doutrina especializada, a liberdade de escolha do administrado restringe-se a utilizar ou não determinado serviço e não em possuir opção por via alternativa gratuita; e (c) com a mudança instituída no art. 9º, parágrafo primeiro, da Lei 8.987/1995, pela Lei 9.648/1998, foi superada a polêmica que orbitava em torno do entendimento de que a cobrança de

pedágio culmina na limitação ao tráfego de pessoas e bens (REsp 417.804, DJ de 16/5/2005).

Permite-se concluir, a partir dos persuasivos precedentes, que a cobrança de pedágio independe da via alternativa gratuita posta à disposição do usuário, haja vista que nem a CARTA MAGNA ou a legislação ordinária pertinente impõem essa exigência. No rigor dos termos, o próprio preceito normativo que instituiu o princípio da não limitação tributária de tráfego trouxe a reboque a ressalva a respeito da cobrança do pedágio “pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público”, de maneira que a mera circunstância de a praça de cobrança tarifária encontrar-se em ponto de rodovia federal situado em área urbana não obsta a aplicação da parte final do inciso V, do art. 150, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988.

Saliente-se que, embora as estradas sejam bens públicos de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I), sua utilização pode ser gratuita ou remunerada, a depender do que estabelecido pela lei vigente no âmbito da administração a que pertencerem (Código Civil, art. 103). O ilustre doutrinador CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO discorre a respeito da instituição do pedágio como exemplo de utilização remunerada de bem público de uso comum no seguinte tom:

“(...) dependendo do que as leis estabeleçam, o uso comum pode ser gratuito ou remunerado. Assim, a circulação de veículos nas estradas é livre, mas seus condutores, para fazê-lo, terão que pagar o “pedágio” acaso estabelecido.

Ao dizer-se que o uso é livre, está-se caracterizando que ele independe de algum ato administrativo reportado a alguma individualização especificadora de tal ou qual utente . Assim, verbi gratia , o pagamento de pedágio, a que se vem aludir, é condição geral imponível a quaisquer condutores de veículo – e não decisão individualmente tomada à vista deste ou daquele usuário. (Curso de Direito Administrativo . São Paulo: Malheiros, 2001. p. 764)

Reitere-se que a liberdade de locomoção não é prerrogativa que se exerce de modo pleno, sendo facultado ao Poder Público a disponibilização gratuita ou onerosa de bens ou serviços públicos aos administrados, máxime nos casos em que a CARTA MAGNA não é categórica em estabelecer a gratuitade expressa de determinada prestação de serviço público. Como leciona MARÇAL JUSTEN FILHO, “o direito de ir e vir não

significa a impossibilidade de condicionamento à utilização de bens públicos – mesmo no tocante aos bens públicos de uso comum do povo. Mais ainda, sempre que a utilização do bem público pressupuser a geração de despesas ou custos, o direito de livre deslocação não é afetado pela cobrança de algum valor remuneratório” Isso porque, prossegue o administrativa, “nenhum serviço público consiste numa omissão estatal, mas sempre se configura como uma ação, uma prestação positiva”, de modo que, “como regra, ninguém pode pretender a prestação de um serviço público sob a invocação de uma liberdade fundamental. Há uma intrínseca contradição entre os institutos da liberdade individual e do serviço público” (*Teoria Geral das Concessões de Serviço Público* . São Paulo: Dialética, 2003. p. 186).

E diga-se mais. Os recorrentes não se cuidaram em atentar para um relevante aspecto a respeito da vigente normatização constitucional do pedágio. Diversamente do que estatuíam as pretéritas Constituições de 1946 e 1967, que claramente atrelavam, respectivamente, as receitas derivadas da arrecadação do pedágio “à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas” e ao atendimento do “custo de vias de transporte”, a CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 não vincula expressamente os valores recolhidos a esse título a nenhum fim ou objetivo específico.

A rigor, o inciso V do art. 150 estampa nada mais que a cobrança da tarifa se dará “pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público”, ou seja, aponta-se somente para um requisito de ordem fática ensejador da propulsão da coleta; e, pretensiosamente, silencia-se quanto à exclusividade ou imbricação das receitas com o desiderato de conservar e manter as vias pedagiadas. Assim, nada obsta a criação e cobrança da tarifa, ainda que seja para “realizar outros valores que não especificamente o desenvolvimento das vias rodoviárias, acompanhando a evolução alcançada pelo instituto na Comunidade Européia” (SAVARIS, José Antônio. *Pedágio: pressupostos jurídicos* . Curitiba: Juruá, 2004. p. 50).

De fato, em certas localidades, a instituição do pedágio visa exclusivamente a restringir o fluxo de veículos automotores, limitando a liberdade de locomoção do cidadão, como os pedágios presentes em centros urbanos no intuito de fomentar o uso do transporte coletivo em detrimento do individual particular. Trata-se de medida implementada para reduzir a frota, o congestionamento e a emissão de gases poluentes nas principais

ruas da cidade, o que vai ao encontro das determinações contidas na Lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Ora, anda-se na contramão dessa estratégia estatal a exigência de isenção ou de disponibilização de via alternativa gratuita aos municípios, de maneira que ruiria a própria finalidade da tarifação, ainda que o caso em tela cuida da cobrança tarifária em rodovia federal.

Por outro lado, não há qualquer constitucionalidade em situar a praça de cobrança em percurso rodoviário que cruze área urbana.

Nesse sentido é a jurisprudência desta CORTE:

“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 VEÍCULOSEMPLACADOS 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): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11 /10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-231 DIVULG 29-10-2018 PUBLIC 30-10-2018) ”

Nessa ocasião, assim me manifestei:

"A lei impugnada estabelece, no âmbito do Estado de Santa Catarina, em seu art. 1º, *caput*, isenção do pagamento da taxa de pedágio para todos os veículos emplacados no respectivo município onde estão instaladas as praças de cobrança de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116. O parágrafo único do citado dispositivo legal especifica ainda que a isenção aplica-se a todos os veículos emplacados no Município de Paulo Lopes e nos Municípios da Mesorregião Sul do Estado de Santa Catarina, de acordo com a divisão territorial adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na praça de cobrança instalada na BR-101, Município de Palhoça, em ambos os sentidos.

Entendo que a lei questionada impõe, em praças de cobrança de pedágio especificadas no Estado de Santa Catarina, situação mais vantajosa para veículos emplacados em determinados Municípios catarinenses, o que não encontra eco no texto constitucional.

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*.

Comentando o citado dispositivo constitucional, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA:

A vedação de criar distinções entre brasileiros coliga-se com o princípio da igualdade. Significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer Estado em relação a filhos de outros, nem filhos de um Município em relação a filhos de outros. A União não poderá beneficiar nem prejudicar filhos de uns Estados ou Municípios ou do Distrito Federal mais do que filhos de outros. Tampouco os Municípios poderão fazê-lo. O ato discriminatório será nulo e a autoridade responsabilizada na forma da lei. (Comentário Contextual à Constituição, 5ª edição, Malheiros, 2008, p. 252)

A lei impugnada nesta ação 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, assim, em frontal desacordo com o art. 19, III, do texto constitucional.

A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de

preferências entre brasileiros em razão de sua origem ou procedência. A questão já foi analisada em mais de uma oportunidade em matéria de licitações e contratos, como se lê dos seguintes julgados:

LICITAÇÃO PÚBLICA. Concorrência. Aquisição de bens. **Veículos para uso oficial. Exigência de que sejam produzidos no Estado-membro.** Condição compulsória de acesso. Art. 1º da Lei nº 12.204/98, do Estado do Paraná, com a redação da Lei nº 13.571/2002. Discriminação arbitrária. Violação ao princípio da isonomia ou da igualdade. **Ofensa ao art. 19, III, da vigente Constituição da República.** Inconstitucionalidade declarada. Ação direta julgada, em parte, procedente. Precedentes do Supremo. **É inconstitucional a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição de bens ou serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro.** (ADI 3.583, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008, grifo nosso).

Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade movida na origem. Lei do Município de São Paulo nº 13.959/05, a qual exige que “os veículos utilizados para atender contratos estabelecidos com a Administração Municipal, Direta e Indireta, devem, obrigatoriamente, ter seus respectivos Certificados de Registro de Veículos expedidos no Município de São Paulo”. Exigência que não se coaduna com os arts. 19, inciso III, e 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Precedentes.

1. A exigência constante da Lei nº 13.959/05 do Município de São Paulo, além de malferir a legítima expectativa individual de quem queira participar de certame público, ofendendo direito individual, vulnera o interesse público, direito da coletividade, pois, com a redução do universo de interessados em contratar, não se garante à Administração a oferta mais vantajosa.

2. **É certo que as desigualações entre sujeitos ou situações jurídicas no campo das licitações e contratos somente se justificam quando voltadas ao melhor e mais eficiente cumprimento do objeto licitado /contratado e, ainda assim, desde que não sejam desarrazoadas e estejam em conformidade com o sistema jurídico-constitucional, sob pena de restar vulnerado o princípio da isonomia.**

3. **Consoante a jurisprudência firmada na Corte no exame de situações similares, o diploma em epígrafe ofende, ainda, a vedação a que sejam criadas distinções entre brasileiros ou preferências entre os entes da Federação constante do art. 19, inciso III, da CF/88.**

4. Considerando que, no corpo da decisão agravada, afastou-se a inconstitucionalidade formal afirmada pela Corte de origem,

mantendo a constitucionalidade material, constata-se erro material na parte dispositiva da decisão, que negou seguimento ao recurso extraordinário.

5. Agravo regimental parcialmente provido tão somente para corrigir erro material na decisão agravada, fazendo constar na parte dispositiva que “dou parcial provimento ao recurso extraordinário”. (RE 668.810, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 10/8/2017, grifo nosso)

Na linha dos precedentes mencionados, considero que a lei impugnada, por estabelecer, na cobrança de pedágio, tratamento mais vantajoso a veículos emplacados em Municípios determinados, viola o art. 19, III, da Constituição Federal.

Verifico, de outro lado, que as rodovias BR-101 e BR-116 são objeto de contratos de concessão celebrados pelas concessionárias Autopista Litoral S.A. e Autopista Planalto Sul S.A. com a União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Efetivamente, a Constituição Federal confere à União a competência para explorar, diretamente, ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros (art. 21, XII, e).

Tratando-se de serviço explorado pela União, naturalmente, seu regramento deverá ser disciplinado por lei federal, como dispõe o art. 175, parágrafo único, da Carta Constitucional, *verbis*:

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.

A lei catarinense em exame interferiu na política tarifária de serviço explorado pela União, em afronta ao pacto federativo e à competência da União para legislar sobre o tema.

Este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL possui firme entendimento no sentido de impossibilidade de interferência do Estado-Membro, mediante a edição de leis estaduais, nas relações jurídico-contratuais avençadas entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especialmente em relação às condições estipuladas em contrato de prestação de serviços públicos, sob regime

federal. A esse respeito, precedentes desta CORTE: ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2016; ADI 3.847, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/2012; ADI 3.729, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 9/11/2007.

A par da questão federativa referida, considero, sob o enfoque estritamente contratual, que a lei estadual impugnada imiscui-se indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o poder concedente e as empresas concessionárias, com ferimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, a seguir transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Segundo informado nestes autos, a tarifa básica de pedágio fixada nos contratos de concessão não levou em consideração a isenção estabelecida pela lei impugnada.

Reproduzo, a esse respeito, as ponderações da Advocacia-Geral da União, nestes autos (Petição STF 22.592/2010):

O Estado de Santa Catarina, ao editar a Lei nº 14.824/09, interferiu no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre a União e as concessionárias de serviço público responsáveis pelas rodovias federais BR-101 e BR-116, restando violada, destarte, a autonomia deste ente e, consequentemente, o pacto federativo.

De fato, a isenção estabelecida no diploma questionado não foi considerada quando da formulação do contrato pactuado entre o poder concedente e as concessionárias. Sendo assim, o não pagamento de pedágio pelos veículos mencionados na lei impugnada reduz a receita auferida pelas concessionárias em razão do serviço por elas prestado, o que altera o equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no pacto originário e põe em risco a adequada prestação do serviço público.

Reporto-me, nessa linha de consideração, às razões expendidas pelo Ministro GILMAR MENDES, na decisão liminar proferida na AC 2.545, ajuizada pelas concessionárias Autopista Litoral Sul S.A. e Autopista Planalto Sul S.A., com o objetivo de proceder à cobrança do pedágio nos termos estabelecidos no contrato de concessão, sem a observância da isenção determinada na lei impugnada:

Nesse sentido, cumpre ressaltar a plausibilidade da tese sustentada pelas requerentes segundo a qual a Lei nº 14.824/2009 colocaria em risco a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão celebrados com a União.

Isso porque, ao isentar do pagamento do pedágio os moradores dos municípios em que se localizam as praças de cobrança, a lei catarinense desfez, por completo, a relação de equivalência que motivou a celebração da avença e sobre a qual ela se estrutura (prerrogativas do poder concedente, as chamadas cláusulas exorbitantes, de um lado, e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro, de outro).

De fato, a possibilidade de quebra do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão impõe elevado ônus não só às concessionárias e ao poder concedente, mas também aos usuários das rodovias, pois coloca em risco a adequada prestação do serviço público (cf. STA 280, de minha relatoria, *DJ* 22.10.2008; SL 251, de minha relatoria, *DJ* 04.08.2008; SL 216, Rel. Ellen Gracie, *DJ* 18.03.2008; Pet. 2.242, Min. Carlos Velloso, *DJ* 05.06.2001).

Não se pode olvidar que este Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Em conformidade com este entendimento, têm-se os seguintes julgados: ADI(MC) nº 3.322-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Cesar Peluso, *DJ* 19.12.2006; ADI 3.533-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* 6.10.2006; ADI(MC) nº 2.615-SC, Pleno, unânime, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* 6.12.2002; ADI(MC) nº 2.337-SC, Pleno, maioria, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 21.6.2002.

A questão em julgamento não é nova nesta CORTE, que já teve a oportunidade inclusive de se pronunciar sobre a constitucionalidade de lei que, por conferir tratamento mais favorável a veículos tais ou

quais na cobrança de pedágio, interferiu no equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de vias públicas. Veja-se, nesse sentido, o seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304 /02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO . CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação . 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2.733, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006, grifo nosso).

Concluo, assim, que a lei catarinense hostilizada, além de contrariar os arts. 19, III, e 175, parágrafo único, da Carta Constitucional, interferiu diretamente em contratos de concessão celebrados pela União e as concessionárias das rodovias BR-101 e BR-116, alterando o equilíbrio econômico-financeiro estabelecido nas avenças, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal.”

Para fins de repercussão geral, formula-se a tese seguinte: “ *a cobrança de pedágio em trecho de rodovia situado em área urbana é compatível com a Constituição Federal, inclusive quanto àqueles domiciliados no Município em que localizada a praça de cobrança, e independe da disponibilização, aos usuários, de via alternativa gratuita* ”.

Diante do exposto, nego provimento aos Recursos Extraordinários. É o voto.