



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Itajaí

Avenida Osvaldo Reis, 3385 - Bairro: Praia Brava - CEP: 88306-773 - Fone: (47)3341-5829 - www.jfsc.jus.br - Email: scita02@jfsc.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5010365-17.2022.4.04.7208/SC

AUTOR: MUNICÍPIO DE PENHA/SC

AUTOR: ASSOC DOS MUNICIPIOS DA REGIAO DA FOZ DO RIO ITAJAI

RÉU: CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA LITORAL SUL S.A

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (ASSISTIDO)

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (ASSISTENTE)

SENTENÇA

RELATÓRIO.

Relatório do Processo 50103651720224047208.

Cuida-se de ação judicial que se processa na classe "*Ação Civil Pública*", que, quando do ajuizamento, tinha, em seu polo ativo, o Município de Penha/SC, e, em seu polo passivo, a empresa Concessionária Autopista Litoral Sul S/A e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Na petição inicial foi formulado pedido sintetizado nos termos seguintes:

(...).

(A) *Liminarmente, em sede de tutela de urgência:*

(A.1) *Seja determinado que Primeira Ré efetue análise e aprovação dos projetos apresentados pela Segunda Ré, os quais visam o melhoramento da fluidez no transito no perímetro entre os municípios de Penha e de Balneário Camboriú, protocolados sob os números 50500.091231/2020-11, 50500.188306/2016-91 e 50500.190091/2016-79, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor, para fins de investimento em obras de melhoria da mobilidade urbana no Município de Penha;*

(A.2) *Seja imediatamente proibido o tráfego de caminhões e veículos pesados nos períodos de maior movimentação da Rodovia Federal BR-101 (especialmente das 07h:30min às 09h:30min e das 17h:00min às 20h:00min), devendo a empresa concessionária e a ANTT serem obrigadas a dar publicidade e fiscalizar tal proibição, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor, para fins de investimento em obras de melhoria da mobilidade urbana no Município de Penha;*

(A.3) *Seja a ré Autopista Litoral Sul S/A imediatamente compelida a executar as obras necessárias para implantação da 'Terceira Pista' da Rodovia Federal BR-101, nos sentidos Sul/Norte e Norte/Sul, na área compreendida entre os Municípios de Penha e Balneário Camboriú, nos moldes implantados na Região da Grande Florianópolis, aproveitando o acostamento existente, tendo em vista que são medidas tecnicamente necessárias e urgentes para desafogar o trânsito e dar maior fluidez ao tráfego de veículos; (...).*

(B) *Ao final, no mérito, seja julgada totalmente procedente a presente ação para:*

(B.1) *confirmar as medidas liminares pleiteadas e deferidas no processo, até a e efetiva conclusão das obras previstas nos projetos citados e os que mais se verificarem necessários para fluidez do transito no perímetro entre os município de Penha e Balneário Camboriu, em ambos os sentidos da via;*

(B.2) *condenar as rés ao pagamento de indenização no montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), ou outro valor a ser fixado segundo o prudente arbitrio deste Juízo, a título de danos morais coletivos, que será revertida para o Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor, para fins de investimento em obras de melhoria da mobilidade urbana no Município de Penha;*

(B.3) *condenar as rés a cumprir e fiscalizar fielmente o contrato de concessão e o cronograma das obras necessárias finalizando no prazo máximo de 180 dias, após seu inicio, sob pena de multa de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), a ser revertida para o Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor, para fins de investimento em obras de melhoria da mobilidade urbana no Município de Penha;*

(...).

(processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 1, INIC1).

Na inicial foi alegado que o contrato de concessão firmado entre a ANTT e a empresa concessionária teria previsto o investimento de R\$ 3,1 bilhões até o ano de 2033, em contrapartida ao pagamento de tarifas de pedágio. Aduziu-se que a concessionária estaria se beneficiando ao não aplicar os recursos nas obras pactuadas, enquanto continuaria cobrando as tarifas dos usuários, o que configuraria enriquecimento sem causa. Sustentou-se que o retardamento dos investimentos necessários estaria causando graves problemas de mobilidade, justificando a concessão de tutela de urgência para compelir as rés a executarem as obras e a ANTT a analisar os projetos pendentes (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 1, INIC1).

Em manifestação prévia, a ANTT argumentou que os projetos mencionados na inicial se refeririam a obras não previstas no contrato de concessão, não estando, portanto, contempladas na tarifa paga pelos usuários. Expôs que a inclusão de novos investimentos deveria seguir o rito da revisão quinquenal do contrato, e que as análises dos projetos estariam sobrestadas para serem tratadas nesse procedimento, que se encontraria em andamento (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 29, PET1).

Foi deferido o pedido do Município de Penha para inclusão da União Federal no polo passivo, a fim de representar a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal em Santa Catarina (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 34, DESPADEC1).

A União Federal requereu seu ingresso na demanda como assistente simples da ANTT, justificando seu interesse jurídico na lide em razão da potencial influência da decisão na gestão da Polícia Rodoviária Federal (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 55, PET1).

Em decisão, foi deferido o ingresso da Câmara de Vereadores de Itajaí como "*amicus curiae*", por se entender que o órgão representaria os interesses da população e poderia contribuir com dados locais sobre o trânsito e a mobilidade urbana (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 82, DESPADEC1).

Foi proferida decisão que deferiu o pedido da União Federal para seu ingresso na demanda como assistente simples da ANTT (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 101, DESPADEC1).

Realizaram-se audiências pra tentativa de conciliação em 09.11.2022 (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 22, TERMOAUD1), em 24.01.2023 (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 60, TERMOAUD1) e em 15.04.2024 (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 190, TERMOAUD1), nesta última se deliberando pela concessão do prazo de 30 dias para a ANTT noticiar posição formal acerca da análise do projeto funcional sob sua apreciação, ficando suspensa a tramitação do feito e a fluência dos prazos para resposta das partes requeridas (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 190, TERMOAUD1).

Em despacho, o juízo conclamou a empresa Concessionária Autopista Litoral Sul S/A a empreender esforços para utilizar o menor prazo possível na apresentação das informações solicitadas pela ANTT (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 197, DESPADEC1).

A empresa concessionária informou que, embora não houvesse recebido a aprovação formal do projeto funcional, já estaria desenvolvendo o projeto executivo e o respectivo orçamento para agilizar o processo administrativo junto à agência reguladora (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 218, PET1).

Foi proferida decisão que determinou a tramitação conjunta do Processo 50103651720224047208 com o Processo 50136216520224047208, determinando que todos os atos processuais de ambos os processos passariam a ser praticados e registrados no Processo 50103651720224047208. Na mesma oportunidade, foi determinado o cadastramento da Associação dos Municípios da Região da Foz do Itajaí como parte autora no Processo 50103651720224047208 e deferida a participação da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc) e da Câmara Municipal de Vereadores de Penha como "*amicus curiae*" (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 291, DESPADEC1).

A ANTT informou que o prazo de 90 dias anteriormente estimado para a celebração de termo aditivo não se teria mostrado suficiente, em razão de se tratar de novação regulatória recente, consistente na utilização de valores provisórios, ainda sem precedentes administrativos. Mencionou também que estaria em curso processo de otimização contratual que poderia absorver os investimentos em questão, o que teria levado ao sobrestamento da análise do processo de revisão quinquenal (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 324, PET1).

A ANTT noticiou que, diante da impossibilidade de concluir a análise completa do orçamento no prazo estabelecido, e considerando a urgência da determinação judicial, teria deliberado pela adoção de uma solução excepcional prevista na Resolução ANTT nº 5.950/2021, que admitiria a formalização de Termo Aditivo com valores provisórios até a apuração do orçamento final (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 368, PET1).

Em despacho, considerando sucessivas postergações por parte da ANTT desde o ajuizamento da ação em 2022, foi determinado o prosseguimento do feito com a abertura dos prazos para resposta das partes requeridas. Concedeu-se, paralelamente, prazo de 15 dias para a ANTT prestar informações sobre a inclusão da obra de ampliação da capacidade da BR-101/SC no contrato de concessão (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 393, DESPADEC1).

A empresa Concessionária Autopista Litoral Sul S/A apresentou contestação, na qual arguiu sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que a inclusão de obras não previstas no contrato seria prerrogativa do Poder Concedente e que não deteria ingerência sobre o cronograma da ANTT. Sustentou, ainda, a ausência de interesse de agir, por não ter resistido à pretensão, já que teria apresentado os projetos necessários antes do ajuizamento da ação. No mérito, defendeu a improcedência dos pedidos, atribuindo a demora a fato da administração e negando a ocorrência de enriquecimento sem causa, uma vez que as obras não estariam cobertas pela tarifa vigente (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 400, CONTES1).

A ANTT ofertou contestação, na qual defendeu a inexistência de omissão ou inércia estatal, ponderando que a análise dos projetos seguiria um procedimento técnico complexo e que a demora decorreria de inconsistências nos projetos apresentados pela concessionária e de limitações internas. Argumentou contra a intervenção do Poder Judiciário na discricionariedade técnica da agência e pela improcedência do pedido de indenização por danos morais coletivos, por ausência de conduta ilícita (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 405, CONTES1).

A União Federal apresentou contestação na condição de assistente simples, aderindo à defesa da ANTT. Arrazouou ser parte ilegítima para figurar no polo passivo, pois não haveria pedido formulado em seu desfavor e a ANTT possuiria autonomia administrativa e financeira. Requereu a improcedência da demanda (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 406, CONTES1).

Em réplica, a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí sustentou que o longo e injustificado atraso da ANTT configuraria omissão administrativa e violação ao princípio da eficiência, o que legitimaria o controle judicial. Refutou as justificativas de limitações internas da agência e a tentativa de atribuir a responsabilidade a fatores externos (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 414, RÉPLICA1).

O Município de Penha apresentou réplica, na qual defendeu a legitimidade passiva da concessionária, argumentando que seu dever de prestar serviço adequado não se esgotaria na mera execução de ordens da ANTT. Afirmou que a inércia em resolver o problema configuraria a pretensão resistida e que a responsabilidade pela falha na prestação do serviço seria solidária entre as rés (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 415, RÉPLICA1).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo deferimento do pedido de tutela de urgência, para que a ANTT fosse compelida a concluir, em prazo exíguo, a análise de todos os projetos protocolados pela concessionária, sob pena de multa diária (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 420, PROMO_MPF1).

Foi proferida decisão de saneamento, na qual foi indeferida a preliminar de ilegitimidade passiva da concessionária, por se entender que as determinações judiciais poderiam afetar seu interesse jurídico. Foi registrado que as condições de tráfego da BR-101 seriam fato notório, dispensando prova. O processo foi declarado pronto para julgamento, por se tratar de matéria predominantemente de direito e por serem suficientes os documentos já juntados (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 432, DESPADEC1).

Relatório do Processo 50136216520224047208.

Cuida-se de ação judicial que se processa na classe *"Ação Civil Coletiva"*, que, quando do ajuizamento, tinha, em seu polo ativo, a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) e, em seu polo passivo, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária Autopista Litoral Sul S/A.

Foi formulado pedido sintetizado nos termos seguintes:

(...).

Pelo exposto, requer:

a) O deferimento da tutela de urgência em caráter antecedente, para que:

a.1) Seja a Primeira Ré, ANTT, imediatamente compelida a efetuar a análise e aprovação dos projetos apresentados pela Segunda Ré, os quais visam o melhoramento da fluidez no trânsito no perímetro entre os municípios de Penha e de Balneário Camboriú, protocolados sob os números 50500.091231/2020-11, 50500.188306/2016-91 e 50500.190091/2016-79, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, e não sendo este o entendimento de Vossa Excelência, pelo não deferimento do pedido acima, que seja determinada a obrigação de fazer consistente na inclusão dos projetos protocolados pela Segunda Requerida sob os números 50500.091231/2020-11, 50500.188306/2016-91 e 50500.190091/2016-79, para reavaliação no PER do prazo quinquenal previsto em contrato, o qual ocorrerá no mês de fevereiro de 2023, para análise e posterior aprovação das melhorias propostas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após inclusão.

a.2) Seja a Primeira Ré, Auto Pista Litoral Sul S/A imediatamente compelida a executar as obras necessárias para implantação da "Terceira Pista" da Rodovia BR-101, nos sentidos Sul/Norte e Norte/Sul, na área compreendida entre os Municípios de Penha e Balneário Camboriú, nos moldes implantados na Região da Grande Florianópolis, aproveitando o acostamento existente, tendo em vista que são medidas tecnicamente necessárias e urgentes para desafogar o trânsito e dar maior fluidez ao tráfego de veículos.

b) Ao final, no mérito, seja julgada totalmente procedente a presente ação para:

b.1) Confirmar as medidas liminares pleiteadas e deferidas no processo, até a efetiva conclusão das obras previstas nos projetos citados e os que mais se verificarem necessários para fluidez do trânsito no perímetro entre os municípios de Penha e Balneário Camboriú, em ambos os sentidos da via.

b.2) Condenar as Rés a cumprir e fiscalizar fielmente o contrato de concessão e cronograma das obras necessárias no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, após seu início.

(...).

(processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 1, INIC1).

Na petição inicial foi alegado que os congestionamentos diários na rodovia BR-101, no trecho entre Penha e Balneário Camboriú, estariam causando graves prejuízos financeiros, turísticos e de segurança, com acidentes e vítimas fatais. Sustentou-se a responsabilidade solidária da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), por omissão na fiscalização, e da Concessionária Autopista Litoral Sul S/A., pela inexecução de suas obrigações contratuais. Aduziu-se que a concessionária teria protocolado projetos de mobilidade junto à ANTT em agosto de 2020, sem obter resposta, e que a agência teria informado que a análise de novos investimentos ocorreria apenas na revisão quinquenal do contrato, o que não seria razoável diante da urgência da situação. Argumentou-se que a inércia das requeridas violaria a Lei nº 10.233/2001 e o contrato de concessão, que preveem a obrigação de garantir a fluidez do tráfego e reduzir os danos decorrentes de congestionamentos (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 1, INIC1).

Foi proferida decisão que determinou a emenda da petição inicial para retificação do valor da causa, com a correspondente complementação das custas processuais, e designou audiência de conciliação (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 22, DESPADEC1).

A Concessionária Autopista Litoral Sul S/A apresentou petição na qual arguiu a existência de conexão com a ação civil pública do Processo 50103651720224047208, ajuizada pelo Município de Penha, por possuírem causa de pedir e objeto comuns, requerendo a remessa dos autos ao Juízo da 2ª Vara Federal de Itajaí, prevento para a causa. Subsidiariamente, postulou o adiamento da audiência em razão da mobilização de sua equipe técnica para atender a desastres causados por chuvas. No mérito, sustentou a inviabilidade técnica e de segurança para a implantação imediata de uma terceira pista utilizando o acostamento (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 55, PET2).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) também defendeu a conexão com a ação civil pública do Processo 50103651720224047208. Aduziu que os projetos de obras não estariam previstos no contrato de concessão e que sua inclusão deveria ocorrer por meio de revisão quinquenal, informando que os pleitos já teriam sido incluídos num levantamento de necessidades para futura análise (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 58, PET1).

Foi proferido despacho que intimou a parte autora para se manifestar sobre a alegação de conexão e indeferiu o pedido de cancelamento da audiência (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 59, DESPADEC1).

A Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) manifestou-se contrariamente à reunião dos processos, argumentando que as ações seriam distintas, com pedidos e partes diversas. Ressaltou que sua demanda incluiria pedido subsidiário para garantir a inclusão dos projetos na próxima revisão quinquenal do contrato, o que não constaria na outra ação, e que representaria o interesse de onze municípios, conferindo maior abrangência à sua pretensão (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 75, MANIF1).

Sobreveio decisão que reconheceu a continência entre esta ação e a ação civil pública do Processo 50103651720224047208, por visarem ao mesmo resultado substancial. Em razão da prevenção do Juízo da 2ª Vara Federal de Itajaí, foi declarada a incompetência do Juízo da 3ª Vara Federal, com a determinação de redistribuição do feito e o cancelamento da audiência anteriormente designada (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 83, DESPADEC1).

Foi juntado termo de audiência de conciliação realizada conjuntamente com o Processo 50103651720224047208, na qual foi determinado à ANTT que apresentasse, em 30 dias, cronograma das etapas de análise dos projetos e propostas de soluções emergenciais para a rodovia (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 124, TERMOAUD1).

Foram trasladados documentos do Processo 50103651720224047208 para o Processo 50136216520224047208, entre os quais o termo de audiência de tentativa de conciliação realizada (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 180, TERMOAUD1), bem como manifestação técnica da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que informou sobre a análise dos projetos e a ausência de impedimentos à execução do projeto funcional, e decisão que intimou a concessionária a se manifestar e indicar prazo para apresentação de informações complementares (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 184, PET1; ANEXO2; ANEXO3; ANEXO4; DESPADEC5).

A Concessionária Autopista Litoral Sul S/A informou ter apresentado à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) o projeto executivo e os orçamentos para a ampliação de capacidade do trecho entre Penha e Itajaí, aguardando a aprovação da agência para a inclusão das obras no contrato (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 203, PET1).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) juntou despacho informando que a análise do projeto executivo apresentado pela concessionária estaria em andamento em sua área técnica (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 209, PET1; OUT2; OUT3).

Foi proferida decisão que determinou a tramitação conjunta do Processo 50103651720224047208 com o Processo 50136216520224047208, determinando que todos os atos processuais de ambos os processos passariam a ser praticados e registrados no Processo 50103651720224047208. Na mesma oportunidade, foi determinado o cadastramento da Associação dos Municípios da Região da Foz do Itajaí como parte autora no Processo 50103651720224047208 e deferida a participação da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc) e da Câmara Municipal de Vereadores de Penha como "*amicus curiae*" (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 291, DESPADEC1).

FUNDAMENTAÇÃO.

Questões preliminares.

Se nos autos se pretende que sejam aperfeiçoadas as condições de tráfego de rodovia que hoje está sob os cuidados da Concessionária Autopista Litoral Sul S/A, é evidente que eventual acolhimento da pretensão, com implemento de modificações que impactarão em tais condições de tráfego, afetará os interesses da referida concessionária, interferindo na exploração que empreende sobre a via de tráfego, ficando com isso despertada sua legitimidade para integrar o polo passivo da lide.

A rodovia é bem de propriedade da União Federal e quem regula e fiscaliza a concessão de sua exploração a terceiros é a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), nos termos do § 3º do art. 14 e do "*caput*" e incisos do art. 24 da Lei nº 10.233/2001. A implantação de modificações que impactarão no estado da

rodovia, afetando suas condições de tráfego, afetará, então, tanto interesses da União Federal quanto da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), disso emergindo a legitimidade de ambas para integrar o polo passivo da lide.

Mérito.

Dispõe a Constituição Federal:

(...).

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...).

Ao prever a separação de poderes, o referido dispositivo constitucional assegura, ao Poder Executivo, a discricionariedade na avaliação da conveniência e oportunidade do desencadeamento e execução de obras, programas e políticas administrativas.

É, em princípio, descabida ao Poder Judiciário, portanto, pretensão de simplesmente substituir o Poder Executivo em definição sobre o desencadeamento de determinada ação administrativa, se essa definição se pautar exclusivamente em juízo de conveniência e oportunidade.

Da jurisprudência, por sinal, se colhe:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONCESSÃO DE HORÁRIO ESPECIAL. ATO DISCRICIONÁRIO. ILEGALIDADE OU ABUSO. INEXISTÊNCIA.

- Foge ao limite do controle jurisdicional o juízo de valoração sobre a oportunidade e conveniência do ato administrativo, porque ao Judiciário cabe unicamente analisar a legalidade do ato, sendo-lhe vedado substituir o Administrador Público.

- Recurso ordinário desprovido.

(STJ, RMS n. 14.967/SP, relator Ministro Vicente Leal, Sexta Turma, julgado em 25/3/2003, DJ de 22/4/2003, p. 272).

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. O Ministério Público está legitimado para propor ação civil pública para proteger interesses coletivos.

2. Impossibilidade do juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infra-estrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano.

3. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais, etc.). O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realizações sejam consumadas.

4. As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes.

5. (...).

(STJ, REsp n. 169.876/SP, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 16/6/1998, DJ de 21/9/1998, p. 70).

RECURSO ESPECIAL - ATO ADMINISTRATIVO - MERITO - A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES ENSEJA A CADA UM DECIDIR, NO ÂMBITO DO DISCRICIONÁRIO, A OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA. O MERITO DO ATO É DEFINIDO, NO CASO DOS AUTOS, PELO EXECUTIVO. AO JUDICIÁRIO É VEDADO SUBSTITUIR O ADMINISTRADOR. O EXAME DA LEGALIDADE, ALÉM DO ASPECTO FORMAL, COMPREENDE TAMBÉM A ANÁLISE DOS FATOS LEVADOS EM CONTA PELO EXECUTIVO. INADEQUADO, PORÉM, SIMPLEMENTE, ALTERAR A OPÇÃO DAQUELE PODER.

(STJ, REsp n. 4.526/SP, relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Segunda Turma, julgado em 5/9/1990, DJ de 1/10/1990, p. 10443).

De outro lado, a Constituição Federal também prevê:

(...).

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 (...).

(...).

Dessa previsão se extrai, de outro turno, que, se, como antes visto, por simples juízo de conveniência e oportunidade não pode o Poder Judiciário pretender substituir o Poder Executivo na eleição de ações administrativas prioritárias, é admitida intervenção judicial sobre atos desencadeados pela administração pública se constatado que consubstanciam eles violação a princípios administrativos tais quais os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estes que igualmente têm salvaguarda constitucional.

Nesse sentido, precedentes jurisprudenciais proclamam:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SEGURANÇA PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. I – O Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que é cabível ao Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que se configure violação do princípio da separação dos poderes. Precedentes. II – Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 984426 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 04-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-068 DIVULG 06-04-2022 PUBLIC 07-04-2022).

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Regularização fundiária e proteção do patrimônio público. Omissão do Poder Público verificada. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais,

sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal. 2. Agravo regimental não provido, sem majoração da verba honorária, tendo em vista a ausência de sua fixação pela origem.

(RE 1392657 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 19-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-02-2023 PUBLIC 24-02-2023).

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 04.11.2004. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RE 628159 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25-06-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 14-08-2013 PUBLIC 15-08-2013).

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Ação civil pública. Meio ambiente. 3. Ausência de prequestionamento (súmulas 282 e 356). 4. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. Precedentes desta Corte. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 563144 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-03-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 15-04-2013 PUBLIC 16-04-2013).

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Direito à saúde. Dever do Estado. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas concretas, assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso da saúde, dever do Estado, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes. 2. Agravo regimental não provido.

(RE 762242 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 19-11-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 13-12-2013 PUBLIC 16-12-2013).

Nessa ponderação entre o princípio constitucional estruturante da separação de poderes e os princípios que norteiam a administração pública conformando-a à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência emergiu julgado do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 684612/RJ, sob a relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, quando proclamado o enunciado do Tema 698 de repercussão geral:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. (...).

Sem negar respeito a pensamento diverso, entendo que é na linha de orientação desse precedente jurisprudencial que deve verter a solução a ser dada no caso presente.

Ou seja, tenho por descabido que decisão judicial exarada nos presentes autos venha a definir que, por exemplo, obras de uma terceira pista em cada qual dos sentidos da rodovia, ou proibição do tráfego de caminhões e outros veículos pesados em determinadas faixas de horário, seriam as medidas mais adequadas para solução dos problemas enfrentados naquela faixa da Br-101 que é referida nas iniciais que deram origem aos presentes autos.

A definição das medidas a serem adotadas deve dar-se no âmbito da própria Administração Pública, devendo a intervenção do Poder Judiciário dar-se, portanto, não para definir as medidas, mas para impulsionar a atividade administrativa pela qual serão eleitas e efetivadas e, também, para assegurar que tenham efetividade razoável, não se tornando mera camuflagem para ocultar eventual burocracia e até omissão administrativas.

Nesse sentido, o art. 374 do Código de Processo Civil prevê que independem de prova tanto os fatos notórios, quanto os fatos admitidos no processo como incontroversos.

No caso, a necessidade de efetivação de medidas para melhoria das condições de tráfego da rodovia BR-101 na faixa entre os Municípios de Penha e Balneário Camboriú, de modo a debelar congestionamentos e dar maior fluidez ao enorme fluxo de veículos, é pública e notória. Isso, aliás, já foi afirmado em decisão anterior (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 432, DESPADEC1), que por sinal, não foi objeto de recurso. Ou seja, trata-se de contexto fático público e notório, sobre o qual não se estabeleceu controvérsia nos autos.

De se observar, a propósito, que as ações que agora estão sob julgamento foram ajuizadas no ano de 2022. Desde então, sucederam-se nos autos afirmações diversas, das partes requeridas, de que as medidas para aperfeiçoar as condições de tráfego estariam sendo ultimadas em procedimento de revisão quinquenal. Quatro anos se passaram, com concessões reiteradas de prazos para eventual solução administrativa e, infelizmente, nenhuma medida concreta foi sequer noticiada neste processo, quanto mais implementada com efeitos concretos sobre o leito da rodovia.

E, evidentemente, as condições de tráfego são por demais inapropriadas há muito mais tempo que os quatro anos de duração das ações judiciais agora sob julgamento. Quando as ações judiciais foram aforadas, só foram ajuizadas porque já remontava há muitos anos antes a constatação de que os congestionamentos na rodovia deixaram de ser ocasionais e se tornaram constantes e até perenes no cotidiano da coletividade que se desloca na região metropolitana formada pelas cidades de Penha, Balneário Piçarras, Navegantes, Itajaí, Camboriú, Balneário Camboriú e mesmo Itapema, Porto Belo e Bombinhas.

Vale lembrar que tais cidades são bastante próximas, formadoras, na realidade cotidiana, de autêntica região metropolitana, não sendo incomum que residentes numa das cidades se desloquem para trabalhar noutra delas. Um percurso de casa ao trabalho que demandaria minutos para ser concluído tem exigido horas da vida dos integrantes da comunidade local.

A atividade econômica, incrementada tanto com as movimentações de carga para o Porto de Navegantes e para o Porto de Itajaí quanto com as partidas e chegadas de natureza profissional e turística pelo Aeroporto de Navegantes, se onera com a perda de agilidade e com a majoração de custos com deslocamentos que, pelas distâncias, deveriam ser rápidos e bem menos dispendiosos.

Parques temáticos de entretenimento e praias conhecidas internacionalmente atraem turistas do país e do exterior, os quais chegam de suas origens e para elas retornam fazendo uso direto da própria rodovia, ou do Aeroporto de Navegantes que, de sua parte, também demanda a rodovia para desaguar seus usuários.

Cidades vizinhas populosas e de expressiva importância econômica como Blumenau, Brusque e Jaraguá do Sul, situadas mais ao interior, comunicam-se com o país por vias de acesso que se conectam todas com a rodovia BR-101 justamente na faixa sobre a qual se debate nos autos. Joinville mais ao norte e Florianópolis mais ao sul são grandes centros populacionais e econômicos que se interligam mediante passagem pelo mesmo leito incessantemente congestionado da rodovia.

E vale lembrar que o Rio Itajaí-Açu, que separa as cidades mais ao norte daquelas outras situadas mais ao sul da faixa da rodovia sobre a qual nestes autos se pretende melhorias, somente permite travessia, na região, por serviço de "ferry-boat", ou pelas pontes sobre as quais fluem as pistas de ida e de vinda, justamente, da BR-101, em meio ao trecho que se pretende que tenha o tráfego melhorado.

Nesse contexto, não pode ser considerada eficiente uma administração que permite estrangulamento cada vez maior do leito rodoviário, ao longo de mais de quatro anos, demorando-se na definição e aprovação de medidas concretas que deveriam muito antes ter sido implementadas.

Não há legalidade, moralidade e muito menos probidade em permitir risco sobre a vida de pessoas que necessitam de atendimento médico urgente, em unidades hospitalares voltadas a atendimento de complexidade superior ou mesmo média, admitindo por omissão e inércia que tenham que aguardar quase parados no leito da rodovia por horas, até concluírem a parcela do trajeto que somente sobre ela pode ser percorrido.

Não há transparência acerca da boa gestão da rodovia se tanto tempo se perde na definição de medidas para aprimorar a fluência do tráfego, e não se sabe ainda, de maneira objetiva e precisa, uma data específica na qual tais medidas estarão finalmente e com certeza claramente definidas.

Nesse sentido, entendo que há fundamento para que o Poder Judiciário interfira na atividade administrativa, instando a que se apresse na definição de medidas voltadas à melhoria das condições de tráfego da BR-101, naquela faixa compreendida entre os Municípios de Penha e Balneário Camboriú.

De outro lado, tendo havido tamanha demora na efetivação de melhorias que sanassem os problemas com a rodovia, disso sendo ocasionados desconforto, ansiedade, irritação e intranquilidade psíquica relevantes para considerável parcela da população que vivencia o cotidiano da rodovia naquela faixa sobre a qual se discute nos autos, entendo dever haver condenação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a quem incumbe definir e aprovar as medidas para melhoria das condições de tráfego rodoviário, exigindo sua implementação das concessionárias, e bem assim também da União Federal, esta em caráter subsidiário, ao pagamento de indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 9.000.000,00.

Tal valor deverá ser partilhado igualitariamente entre os Municípios de Penha, Balneário Piçarras, Navegantes, Itajaí, Camboriú, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas. Os municípios deverão estar prontos a demonstrar, depois de perceberem os recursos, que foram revertidos para iniciativas de melhoria da mobilidade de veículos e pedestres no âmbito de cada município, sobretudo em vias que se conectam ou que estejam próximas do leito da BR-101.

Sobre o valor antes referido incide atualização monetária desde a data de prolação desta sentença, nos termos do enunciado da Súmula 362 do Superior Tribunal de Justiça.

Quanto aos juros, o enunciado da Súmula 54 do Superior Tribunal de Justiça proclama incidência, no caso de indenização por dano moral, desde a data do evento danoso, no caso de responsabilidade extracontratual. O enunciado da referida Súmula é aplicável, porém, às situações em que o dano moral é passível de quantificação já à época do evento danoso. Quando, diversamente, o valor dos danos morais decorrentes de responsabilidade extracontratual é objeto de arbitramento ao longo do processo judicial, na sentença ou em acórdão, também os juros moratórios, além da correção monetária, devem incidir a partir do arbitramento, já que sentido não haveria em fazer incidentes os juros em época na qual o valor dos danos a serem pagos sequer estava estabelecido:

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INFECÇÃO HOSPITALAR. SEQUELAS IRREVERSÍVEIS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. CULPA CONTRATUAL. SÚMULA 7. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE. DANO MORAL. REVISÃO DO VALOR. JUROS DE MORA. CORREÇÃO MONETÁRIA. TERMO INICIAL. DATA DO ARBITRAMENTO. REDUÇÃO DA CAPACIDADE PARA O TRABALHO. PENSÃO MENSAL DEVIDA. 1. (...). 6. A correção monetária deve incidir a partir da fixação de valor definitivo para a indenização do dano moral. Enunciado 362 da Súmula do STJ. 7. No caso de responsabilidade contratual, os juros de mora incidentes sobre a indenização por danos materiais, mesmo ilíquida, fluem a partir da citação. 8. A indenização por dano moral puro (prejuízo, por definição, extrapatrimonial) somente passa a ter expressão em dinheiro a partir da decisão judicial que a arbitrou. O

pedido do autor é considerado, pela jurisprudência do STJ, mera estimativa, que não lhe acarretará ônus de sucumbência, caso o valor da indenização seja bastante inferior ao pedido (Súmula 326). Assim, a ausência de seu pagamento desde a data do ilícito não pode ser considerada como omissão imputável ao devedor, para o efeito de tê-lo em mora, pois, mesmo que o quisesse, não teria como satisfazer obrigação decorrente de dano moral, sem base de cálculo, não traduzida em dinheiro por sentença judicial, arbitramento ou acordo (CC/1916, art. 1064). Os juros moratórios devem, pois, fluir, no caso de indenização por dano moral, assim como a correção monetária, a partir da data do julgamento em que foi arbitrada a indenização, tendo presente o magistrado, no momento da mensuração do valor, também o período, maior ou menor, decorrido desde o fato causador do sofrimento infligido ao autor e as consequências, em seu estado emocional, desta demora. 9. (...). (RESP - RECURSO ESPECIAL - 903258 2006.01.84808-0, MARIA ISABEL GALLOTTI, STJ - QUARTA TURMA, DJE DATA:17/11/2011 RJTJRS VOL.:00290 PG:00068).

Portanto, tenho que sobre o valor antes arbitrado de danos morais deve haver incidência da Taxa Selic, a contar da data de prolação desta sentença, englobando tanto atualização monetária quanto juros de mora, nos termos do tópico 4.2.1.1 e, especialmente, de sua Nota 2 e, também, do tópico 4.2.2 do Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal, edição de 2025. Referido manual pode ser consultado no endereço eletrônico seguinte:

[http:// https://sicom.cjf.jus.br/arquivos/pdf/manual_de_calculos_2025_vf.pdf](http://https://sicom.cjf.jus.br/arquivos/pdf/manual_de_calculos_2025_vf.pdf)

DISPOSITIVO.

Ante o exposto, defiro tutela provisória e julgo extinto tanto o Processo 50103651720224047208, quanto o Processo 50103651720224047208, com apreciação de mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, acolhendo parcialmente o pedido feito nas iniciais de tais processos, para:

(a) condenar a Agência Nacional de Transportes Terrestres à obrigação de fazer de demonstrar nos presentes autos, no prazo de 90 dias contados da intimação sobre a presente decisão, a conclusão dos estudos, laudos técnicos e demais providências administrativas necessárias à definição de medidas concretas e eficazes para melhoria relevante das condições de tráfego da rodovia BR-101, na faixa entre os Municípios de Penha e Balneário Camboriú, e, inclusive, a formalização definitiva de ajuste, com a empresa Concessionária Autopista Litoral Sul S/A, a quem atualmente concedida a exploração da via de trânsito, para implemento imediato das medidas definidas, sob pena de multa de R\$ 9.000,00 por dia de atraso, a ser revertida em partes iguais aos Municípios de Penha, Balneário Piçarras, Navegantes, Itajaí, Camboriú, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas; registro que insuficiência manifesta das medidas que vierem a ser definidas poderá ser objeto de deliberação futura, na fase de cumprimento da sentença, daí a necessidade de que desde logo sejam buscadas soluções realmente eficazes, e não meramente procrastinatórias;

(b) condenar a Agência Nacional de Transportes Terrestres e, subsidiariamente, também a União Federal, ao pagamento, pelos fatos narrados nas petições iniciais de ambos os processos, de indenização por danos morais ocasionados sobretudo aos cidadãos domiciliados nos Municípios de Penha, Balneário Piçarras, Navegantes, Itajaí, Camboriú, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas, no valor total de R\$ 9.000.000,00, destinada em parcelas iguais em favor de cada qual desses entes municipais antes referidos, com incidência, sobre esse valor, de atualização monetária e juros, na forma explicitada na fundamentação.

Considerando a natureza das ações judiciais conjuntamente julgadas, não vislumbrando má-fé na propositura da ação pelas partes requerentes e, de outro lado, por simetria em favor das partes requeridas, deixo de condenar as partes requerentes e requeridas ao pagamento de honorários advocatícios e de custas processuais, observada, no caso, a previsão do art. 18 da Lei nº 7.347/85 (STJ, EARESP 962.250/SP, Processo 201602050849, rel. Min. Og Fernandes, julgamento em 15.08.2018).

Segundo o Tema Repetitivo 17 do Superior Tribunal de Justiça, sendo ainda ilíquido o resultado material de decisão proferida contra a Fazenda Pública, como neste caso presente em que não se tem ainda como quantificar a expressão econômica da obrigação de fazer imposta, é obrigatório o reexame pela jurisdição de grau superior (STJ, RESP 1101727, Processo 200802437020, rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgamento em 04.11.2009). Considerando isso, decorrido o prazo recursal sem a interposição de recurso voluntário por qualquer das partes, deverão os autos ser submetidos a remessa oficial para apreciação em segundo grau de jurisdição, observada a disciplina do art. 496 do Código de Processo Civil.

Sendo indevido, neste grau de jurisdição, nos termos do § 3º do art. 1010 do Código de Processo Civil de 2015, juízo de admissibilidade de recurso eventualmente interposto, determino que, havendo interposição, proceda a secretaria do juízo, de imediato, à intimação, das partes recorridas, para oferta de contrarrazões, nos termos do § 1º do art. 1.010 do Código de Processo Civil de 2015, bem como de que haverá, posteriormente, independentemente de novas intimações, remessa à jurisdição de grau superior; havendo apelação adesiva, proceda a secretaria do juízo, também, à intimação, das partes adversas, para as contrarrazões, nos termos do § 2º do art. 1.010 do Código de Processo Civil, bem como de que haverá, posteriormente, independentemente de novas intimações, remessa à jurisdição de grau superior. Ao final do prazo para contrarrazões por todas as partes recorridas, efetive-se remessa à jurisdição de grau superior.

Traslade-se cópia da presente sentença para o Processo 50136216520224047208. Depois, dê-se baixa no referido Processo 50136216520224047208, considerando que a tramitação processual que nele ocorreria foi por decisão anterior já encerrada, em razão de ter sido transferida para este Processo 50103651720224047208 (processo 5013621-65.2022.4.04.7208/SC, evento 216, DESPADEC1).

Apenas no Processo 50103651720224047208, intinem-se todas as partes e interessados sobre os termos desta sentença. É no Processo 50103651720224047208 que deverão ser interpostos todos os eventuais recursos que se pretenda interpor, e é também no Processo 50103651720224047208 que deverá ser depois proposto eventual cumprimento de sentença em relação à decisão final que vier a transitar em julgado.

Documento eletrônico assinado por **MOSER VHOSS, Juiz 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 **720014814004v45** e do código CRC **ad36fe23**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MOSER VHOSS
Data e Hora: 21/07/2026, às 18:53:41

5010365-17.2022.4.04.7208

720014814004.V45