



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.

A União Federal opôs embargos de declaração em relação à sentença prolatada, sustentando, em síntese, existência de erro material ou contradição, eis que não seria ela parte requerida no processo, mas apenas assistente simples da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), não podendo, por isso, ser condenada subsidiariamente em relação a esta última à obrigação de pagamento de danos morais (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 470, EMBDECL1).

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) opôs embargos de declaração em relação à sentença prolatada, sustentando, em suma, existência de contradição intrínseca por impor não apenas a realização de estudos e providências necessários à definição de medidas concretas para melhoria das condições de tráfego da rodovia, mas, também a formalização definitiva de ajuste com a empresa concessionária da rodovia para implemento das medidas definidas, impondo-lhe, com isso, providências cuja efetivação dependeria da aceitação de terceiro, para tanto podendo ser necessários recursos de valor elevado. Também foi alegado que teria havido omissão pela falta de definição de um teto máximo para o montante das astreintes estabelecidas. Afirmou-se que teria havido omissão por ter a solução proposta na sentença ignorado que também os municípios favorecidos com a condenação teriam contribuído para a situação caótica da rodovia, já que teriam permitido crescimento urbano desordenado às suas margens. Argumentou-se que, ao determinar a formalização definitiva de ajuste para implemento das melhorias, teria se omitido sobre normatização recente que teria admitido a celebração de termo contratual aditivo com valores provisórios quando a definição final do orçamento envolver elementos de maior complexidade que não prejudiquem o início da execução, desde que seja possível estabelecer estimativa com razoável grau de segurança, ignorando laudos que apontaram complexidade das análises provisórias demonstrando a necessidade de 90 a 150 dias de instrução puramente técnica, contados após a aprovação dos projetos de engenharia. Defendeu que haveria contradição e omissão pela falta de esclarecimento sobre como a fixação de prazo peremptório para a formalização definitiva de termo aditivo envolvendo centenas de milhões de reais não caracterizaria adoção de medida pontual e casuística expressamente vedada pelo item 2 do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, adotado que foi este nas razões de decidir da sentença. Asseverou que haveria omissão por inobservância à vedação constitucional de despesa sem prévia fonte de dotação orçamentária e aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 483, EMBDECL1).

O Ministério Público Federal informou ciência dos embargos de declaração opostos pela União Federal (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 496, MANIF_MPF1).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) informou ciência dos embargos de declaração opostos pela União Federal e afirmou que não pretendia ofertar contrarrazões (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 500, PET1).

O Ministério Público Federal informou ciência dos embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 503, MANIF_MPF1).

A União Federal informou ciência dos embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e afirmou que não pretendia ofertar contrarrazões (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 505, PET1).

A Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) também opôs embargos de declaração sustentando ter havido omissão quanto aos municípios de Ilhota e Luiz Alves, que não teriam sido contemplados na destinação de parcela dos valores relativos à reparação de danos morais e da multa definidos em desfavor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e, subsidiariamente, da União Federal. Também referiu ter havido erro material quando consignados, na parte dispositiva, os números dos processos julgados, tendo havido menção em duplicidade da numeração de um deles e omissão da numeração do outro (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 506, EMBDECL1).



A Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) ofertou contrarrazões aos embargos de declaração opostos pela União Federal e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), postulando que sejam improvidos (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 509, CONTRAZ1).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ofertou contrarrazões aos embargos de declaração opostos pela Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), postulando que não sejam conhecidos, ou que sejam desprovidos, ressalvada a correção de erro material neles alegada.

Ainda abertos os prazos para eventuais embargos de declaração do Município de Penha em relação à sentença proferida (Processo 50103651720224047208, eventos 466 e 507) e para contrarrazões pela Concessionária Autopista Litoral Sul S/A e pela União Federal em relação aos embargos de declaração opostos pela Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) (Processo 50103651720224047208, eventos 515, 516, 521 e 522), houve conclusão do processo para apreciação judicial.

FUNDAMENTAÇÃO.

Embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Da fundamentação da sentença embargada constou:

(...).

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 AMBITO DO DISCRICIONARIO, A OPORTUNIDADE E CONVENIENCIA. O MERITO DO ATO E DEFINIDO, NO CASO DOS AUTOS, PELO EXECUTIVO. AO JUDICIARIO E VEDADO SUBSTITUIR O ADMINISTRADOR. O EXAME DA LEGALIDADE, ALEM DO ASPECTO FORMAL, COMPREENDE TAMBEM A ANALISE DOS FATOS LEVADOS EM CONTA PELO EXECUTIVO. INADEQUADO, POREM, 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 quinzenal. 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 despendiosos.

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.

(...).

(processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 457, SENTI).

Na fundamentação da sentença embargada foi empreendida ponderação entre a discricionariedade e até a autonomia que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) reconhecidamente tem para definir quais as medidas adequadas para melhoria do trânsito da Rodovia BR-101, naquele trecho que é objeto dos autos, e a concomitante necessidade, porém, de que sejam observados os princípios constitucionais da eficiência, probidade, moralidade e transparência nessa definição das medidas adequadas à melhoria das condições de tráfego da rodovia.

Não seria juridicamente absurdo ou teratológico - e a este juízo federal seria seguramente bem mais cômodo - apenas invocar a discricionariedade e autonomia inerentes às ações das agências reguladoras para negar procedência aos pedidos formulados nas iniciais de ambas as ações julgadas, afirmando, simplesmente, que não compete ao Poder Judiciário intervir, em nenhum nível, em nenhuma circunstância, nas iniciativas a serem empreendidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Entretanto, uma tal postura deste juízo federal, de manter-se distante do problema lavando as mãos quanto ao drama vivenciado por tantos e tantos jurisdicionados diante da demora administrativa da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em fazer com que melhoria razoável das condições de tráfego se torne concretamente sensível, representaria, em verdade, iníqua insensibilidade do Poder Judiciário, parecendo ser deste exigido que atue, sem violar a discricionariedade e autonomia da agência referida, para fazer cessar inércia e letargia desproporcionais e não razoáveis nas quais vem ela incorrendo, em prol de maior celeridade, proatividade e efetividade na construção de soluções para melhoria do tráfego na rodovia.

Se o julgamento da lide demanda ponderação entre princípios tão relevantes, a construção de uma solução que possa ser tida como a mais adequada se revela atribuição das mais complexas, demandando tanto empatia do juízo com a diminuição de dificuldades para que as partes se adequem à solução proposta, quando cooperação interessada das partes num atendimento à solução proposta com objetivo sincero de dar-lhe efetividade plena, e não tratamento meramente burocrático.

É dentro dessa compreensão e com a empatia antes referida que este juízo federal faz apreciação dos embargos de declaração que foram apresentados pelas partes, especialmente aqueles opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ou seja, os embargos de declaração apresentados, mais que indicadores de omissões, obscuridades, contradições e erros eventualmente existentes na sentença embargada, devem ser tomados como oportunidade para aprimoramento da solução judicial em construção, de forma colaborativa e sinérgica.

Nesse sentido, os embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) receberão acolhimento para adequação da parte dispositiva da sentença embargada, nos termos que serão apresentados ao final da presente decisão, buscando eliminar aspectos e circunstâncias levantadas de maneira crítica pela parte embargante.

A adequação da parte dispositiva da sentença embargada deixará claro que as providências a serem empreendidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não a obrigam à celebração de contrato necessária e exclusivamente com a entidade empresarial em favor de quem concedida a rodovia, podendo as medidas serem objeto de execução pela própria Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), diretamente ou através de terceiros. O que se pretende é que a atuação da agência não esteja restrita à simples concepção de estudos e laudos técnicos, devendo abarcar, também, iniciativas pragmáticas para efetivação real e concreta do que planejado, em tempo razoável, evitando-se a eternização burocrática da situação extrema que já é vivenciada. Somente planejar, por anos e anos, sem quase nada executar, significa persistir em letargia que, como opção política, é até admissível, mas apenas enquanto não atingida situação tão extrema e nefasta como a atualmente vivenciada. Inobstante, o prazo para que as ações de concretização das melhorias foi alongado, de modo a propiciar previsão orçamentária, ainda que a situação vivenciada já se apresente extraordinária e reclame urgência numa resolução prática. Esses ajustes na solução judicial que será apresentada na parte dispositiva desta decisão contemplam os reclamos, da parte embargante, de que haveria desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e às demandas por previsão orçamentária, de que haveria indevida imposição de contratação sinalagmática com terceiro que poderia não estar disposto a contratar em termos razoáveis, e de que a contratação com a empresa concessionária como única providência admitida implicaria medida pontual vedada pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal.

Também acolhendo reclamo dos embargos aclaratórios, será estabelecido teto inicial máximo para o montante das multas estabelecidas, ainda que não se veja exigência no ordenamento vigente de que assim se proceda, e ressalvado que por nova decisão haja majoração desse teto, se persistente o descumprimento das determinações exaradas.

A afirmação dos embargos de declaração, de que teria havido omissão por ter a solução proposta na sentença ignorado que também os municípios favorecidos com a condenação haveriam contribuído para a situação caótica da rodovia, já que teriam permitido crescimento urbano desordenado às suas margens, abrange reanálise do mérito da decisão, por isso não merecendo acolhida, até porque, por mais que tenha havido crescimento urbano desordenado como resultado exclusivamente de omissão e inércia indevidas das municipalidades, não têm estas meios de controlar a afluência migratória à região e, mesmo que tivessem, daí não adviria dispensa de que as condições de tráfego da rodovia sejam aperfeiçoadas em razão das mutações do fluxo de veículos.

Quanto à alegação de que recente normatização teria admitido a celebração de termo contratual aditivo com valores provisórios quando a definição final do orçamento envolver elementos de maior complexidade que não prejudiquem o início da execução, desde que seja possível estabelecer estimativa com razoável grau de segurança, ignorando laudos que apontaram complexidade das análises provisórias demonstrando a necessidade de 90 a 150 dias de instrução puramente técnica, contados após a aprovação dos projetos de engenharia, a decisão embargada externou com clareza que vários anos se passaram sem que se tenha evoluído a alguma medida concreta que produza efeitos diretos e imediatos sobre o leito da rodovia, devendo haver empenho para maior celeridade, inclusive na conclusão dos estudos faltantes. A solução apresentada na parte dispositiva desta decisão não reclama providências que sejam definitivas, mas que alcancem efetividade e concretude. Irresignação quanto à conclusão da sentença é até natural, mas demanda, no ponto, combate pela via recursal apropriada, e não manejo de embargos aclaratórios, estes que não se comprazem com simples reanálise do mérito.

Embargos de declaração opostos pela União Federal.

Tem razão a União Federal quando alega ter havido erro material na sentença embargada, ao lhe impor obrigação de reparar dano moral de maneira subsidiária à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

É que, de fato, nenhuma das duas ações julgadas foi originariamente proposta em desfavor da União Federal, havendo esta sido incluída no polo passivo apenas em razão de haver se habilitado como assistente simples da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 55, PET1).

Nesse sentido, os embargos de declaração em questão merecem provimento para que seja afastada a responsabilização subsidiária da União Federal, em relação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), pelos danos morais a cuja reparação foi esta última condenada.

Embargos de declaração opostos pela Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI).

Tem razão a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) quando menciona ter a sentença embargada incorrido em erro de fato, em sua parte dispositiva, ao mencionar por duas vezes a extinção do Processo 50103651720224047208, sem fazer menção expressa de que o Processo 50136216520224047208 também estava sendo extinto. Nesse ponto, os embargos de declaração merecem acolhida para registrar a extinção de ambos os processos mencionados.

De outro lado, quanto à alegação da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), de que teria havido omissão por não ter a sentença incluído o Município de Ilhota e o Município de Luiz Alves como também destinatários de valores concernentes à condenação por danos morais e à multa incidente na hipótese de descumprimento das determinações da decisão embargada, é conveniente esclarecer que, muito embora cidadãos domiciliados nos mais diversos municípios brasileiros, mais próximos e mais distantes, já tenham passado por desconforto, ansiedade, irritação e intranquilidade psíquica relevantes em decorrência do esgotamento da capacidade de tráfego da rodovia naquele trecho que é objeto da ação, é evidente que o número de cidadãos afetados nos municípios situados imediatamente à margem da rodovia, no trecho em questão, é muito mais volumoso. A sentença embargada entendeu, portanto, que a destinação de recursos da reparação por dano moral e das multas que vierem a incidir deve contemplar os municípios cujos centros urbanos estão situados efetivamente à margem da rodovia, e não aqueles cujos centros urbanos situam-se mais distantes, como é o caso do Município de Ilhota e do Município de Luiz Alves. Insurgência contra tal critério é até natural, mas enseja ela combate na via recursal, e não oposição de embargos que, em regra, não se comprazem com a atribuição de efeitos infringentes.

Como se vê, no que se refere especificamente aos embargos de declaração opostos pela Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), está havendo provimento apenas para correção de erro material quanto à menção em duplicidade do número de um processo e omissão da numeração do outro, não havendo atribuição de efeitos infringentes ou modificativos relativamente ao mérito do julgado e não estando presente, portanto, a situação condicionante aventada na parte final do § 2º do art. 1.023 do Código de Processo Civil, pelo que dispensada estava a intimação das demais partes para acerca de tais aclaratórios emitirem manifestação. Considerando isso e levando em conta a necessidade de agilizar a tramitação de ação judicial com efeitos sociais tão abrangentes e relevantes como os da presente, determino que sejam considerados encerrados os prazos que ainda estejam abertos em relação às intimações dos eventos 515 e 516 e profiro desde logo a presente decisão.

Novos embargos declaratórios.

A relevância da causa sobre a qual versa a ação demanda que se procure impulsionar a tramitação com agilidade.

Omissões, obscuridades e contradições que se reputava presentes foram objeto de embargos de declaração que agora estão sendo apreciados.

Defeitos que se repute ainda existentes na solução proposta para a demanda devem ser combatidos, em regra, na via recursal.

Nesse sentido, consigno que oposição de novos embargos declaratórios, por aqueles que já os opuseram, contemplando matérias em função deles já apreciadas, poderá ser tomada como medida procrastinatória e produtora de improbidade processual, podendo ensejar cominações decorrentes de litigância de má-fé.

DISPOSITIVO.

Ante o exposto, dou provimento parcial aos embargos de declaração até aqui opostos (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 470, EMBDECL1; evento 483, EMBDECL1; evento 506, EMBDECL1) para, nos termos da fundamentação, fazer com que a parte dispositiva da sentença embargada (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 457, SENT1) passe a ter a seguinte redação:

(...).

Ante o exposto, defiro tutela provisória e julgo extinto tanto o Processo 50136216520224047208 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 (ANTT), inclusive em tutela provisória, à obrigação de fazer consistente em demonstrar nos presentes autos, no prazo de 90 dias contados da intimação sobre a sentença anteriormente proferida (processo 5010365-17.2022.4.04.7208/SC, evento 457, SENT1), 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, sob pena de multa de R\$ 9.000,00 por dia de atraso ou de descumprimento, incidente até que atingido teto no montante de R\$ 900.000,00, a ser revertida em partes iguais aos Municípios de Penha, Balneário Piçarras, Navegantes, Itajaí, Camboriú, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas, podendo o valor dessa multa diária e bem assim o montante do teto que pode ela atingir ser futuramente majorados na hipótese de não se mostrarem suficientes a demover a parte devedora do descumprimento da obrigação; 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 (ANTT), inclusive em tutela provisória, à obrigação de fazer consistente na adoção das ações administrativas necessárias a que as obras e providências necessárias à melhoria relevante das condições de tráfego da rodovia BR-101, na faixa entre os Municípios de Penha e Balneário Camboriú, nos termos da alínea anterior; sejam iniciadas, pela concessionária, por empresa por ela contratada, pela própria Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ou por quem esta a tanto incumbir, até 30.04.2028, englobadas entre as providências referidas também aquelas necessárias à contemplação, em previsão orçamentária, dos recursos necessários ao custeio do cumprimento da obrigação, com evolução dos trabalhos condizente a que sejam executados, em cada mês após o início, pelo menos 5,5% do total das obras e providências planejadas, sob pena de multa de R\$ 9.000,00 por dia de atraso ou de descumprimento, incidente até que atingido teto no montante de R\$ 900.000,00, a ser revertida em partes iguais aos Municípios de Penha, Balneário Piçarras, Navegantes, Itajaí, Camboriú, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas, podendo o valor dessa multa diária e bem assim o montante do teto que pode ela atingir serem futuramente majorados na hipótese de não se mostrarem suficientes a demover a parte devedora do descumprimento da obrigação; registro que as multas previstas nas alíneas "a" e "b" poderão incidir cumuladamente, se houver descumprimento das obrigações previstas em cada qual de tais alíneas;

(c) condenar a Agência Nacional de Transportes Terrestres 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, intuem-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.
(...).

Nos termos da fundamentação, determino que sejam considerados encerrados os prazos ainda abertos das intimações dos eventos 515 e 516.

Intuem-se.

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 **720015106831v55** e do código CRC **988d4a2d**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MOSER VHOSS
Data e Hora: 19/08/2026, às 17:02:47

5010365-17.2022.4.04.7208

720015106831 .V55