



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 5031691-89.2023.4.04.0000/PR

REQUERENTE: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

REQUERENTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

REQUERIDO: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pela UNIÃO e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT - em face da decisão do MM. Juízo da 11ª Vara Federal de Curitiba/PR, proferida nos autos da Tutela Cautelar Antecedente nº 5061290-25.2023.4.04.7000/PR, que deferiu o pedido liminar *"para suspender os efeitos do Leilão referente ao lote 1 do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT"*, sob o fundamento de que o serviço público não poderia ter sido levado a leilão, tendo em conta que a audiência pública realizada pela ANTT não supriria a necessidade da consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais afetadas pela concessão da rodovia BR476 (evento 20 do originário).

Apontam os Requerentes a ocorrência de grave lesão à ordem público-administrativa por ofensa à separação de poderes, deferência judicial e capacidades institucionais, defendendo o entendimento de precedente do STJ, no sentido de que há a referida lesão, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do ato administrativo impugnado. Acrescentam que tal posicionamento adquire ainda maior inportância quando diante de decisões de agências reguladoras que, pela sua própria natureza, são entidades públicas dotadas de discricionariedade técnica, de capacidade institucional para emitir decisões, normas, etc. para regular um campo especializado e referente a uma atividade econômica relevante e específica.

Sustentam que a decisão que se busca suspender produz também a alteração dos cronogramas para a realização dos futuros certames que já estão com o instrumento convocatório amplamente divulgado, e que possuem características semelhantes, e que a suspensão do referido leilão pode causar descontentamento entre partes interessadas, como investidores, empresas, como a vencedora do certame, órgãos governamentais e cidadãos/usuários, devido à insegurança jurídica criada. Observam que essa decisão impactará os cinco lotes de concessões pendentes, causando gravíssimos danos a ordem público-administrativa, na medida em que tem potencial de atrasar a realização do leilão em mais de 2 (dois) anos, o que interfere de forma grave e desarrazoada na política pública, nos trabalhos técnicos empreendidos há mais de 4 (quatro) anos.

Sinalizam os Requerentes, ainda, grave lesão à ordem econômica, na medida em que a manutenção da decisão implica no adiamento dos investimentos previstos de cerca de 4,4 bilhões de reais, com perda de receita com tributos federais e municipais, bem como prejuízo econômico, tendo em vista que nos primeiros três anos de concessão está previsto um investimento significativo de aproximadamente 448 milhões de reais a título de despesa de capital. Conforme estimativa da área técnica da ANTT, deixarão de ser ofertados cerca de 81.722 empregos diretos, indiretos e efeito-renda no Estado do Paraná.

Na sequência de fundamentos, indicam os Requerentes a ocorrência de grave lesão à segurança pública, na medida em que a melhoria da infraestrutura rodoviária pode impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região, facilitando o transporte de mercadorias, e a mobilidade das pessoas, ao promover diminuição do tempo, a redução de acidentes e do custo-brasil.

No tocante ao juízo mínimo de delibação, afirmam os Requerentes que é durante a execução contratual que deverá ocorrer a consulta prévia das comunidades, e apontam equívoco na decisão impugnada, na medida em que eventuais obras na rodovia observarão previamente toda e qualquer condicionante legal (ambiental, de engenharia, cultural, indigenista, etc.), pois não será feita obra de duplicação na rodovia sem a oitiva das comunidades interessadas. Ademais, ressaltam que a simples realização do leilão não traz prejuízo direto algum às comunidades quilombolas, uma vez que a rodovia já existe e já passa pelo território da comunidade, ou seja, não se está a modificar substancialmente nada, de maneira que qualquer obra que possa impactar diretamente as

comunidades terão que seguir a tramitação regular de licenciamento, com a consulta prévia, se for o caso, conforme explicitado no Edital do Leilão, que obriga o vencedor a realizar todo e qualquer tipo de licenciamento - seja ele ambiental ou não.

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo desprovisionamento do pedido.

Decido.

O artigo 4º, *caput*, da Lei 8.437/92 estabelece os contornos jurídicos do presente incidente:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Compete à Presidência do Tribunal, como se percebe, apreciar os pedidos de suspensão, mediante incidente deflagrado pelo Ministério Público ou por pessoa jurídica de direito público, admitindo-se, excepcionalmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, quando atuando inequivocamente na defesa de interesse público (STJ, AgInt no AREsp 916.084/BA, Primeira Turma, Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 15-12-2016, DJe 3-2-2017 e AgInt na SS 2.869/SP, Corte Especial, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 7-6-2017, DJe 14-6-2017).

O artigo 180 do Regimento Interno desta Corte dispõe que o Presidente poderá "*a requerimento do Ministério Público Federal ou de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar ou de sentença concessiva de mandado de segurança proferida por Juiz Federal*", bem assim, nos termos do artigo 181, *caput*, do mesmo diploma, "*poderá igualmente suspender a execução de liminar nas hipóteses de que tratam as Leis 7.347/85 (art. 12, § 1º), 8.437/92 (art. 4º) e 9.494/97 (art. 1º), e a execução de sentença, na hipótese da Lei 8.437/92 (§ 1º), observada a devida correspondência ao novo Código de Processo Civil.*"

Relevante consignar que a competência em comento diz respeito apenas às decisões liminares ou às sentenças proferidas no âmbito do primeiro grau de jurisdição.

Havendo interposição de recurso ou de incidente correlato no Tribunal, e exarada decisão, quer seja monocraticamente pelo Relator, quer seja pelo Colegiado, perfectibiliza-se, caso essa seja anterior ao ajuizamento do procedimento de contracautela, a incompetência dessa Presidência, ou, se posterior, a perda superveniente de seu objeto, em face da ausência de competência suspensiva horizontal (TRF4, ASL 5029846-95.2018.4.04.0000, Corte Especial, Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 25-10-2018 e ASL 5019730-93.2019.4.04.0000, Corte Especial, Relator Desembargador Federal Victor Luiz dos Santos Laus, juntado aos autos em 13-10-2019).

A suspensão de segurança, de fato, constitui incidente processual, não sucedâneo recursal, ostentando nítida finalidade preventiva, pois se presta a acautelar o interesse público de alegada lesão.

Oportunos os ensinamentos de Caio César Rocha:

[...] o pedido de suspensão possui natureza de incidente processual preventivo, já que se manifesta através do surgimento de uma questão processual que pode ser arguida mediante defesa impeditiva sustentada pela Fazenda Pública. É típico incidente processual voluntário, que deve ser suscitado por partes legitimamente interessadas, dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual couber o respectivo recurso. É fato que o pedido de suspensão depende da existência de um processo anterior, o que lhe dá contorno acessório ou secundário, elemento básico de todo incidente processual.

*Além disso, o fato de ser apreciado pelo Presidente do Tribunal ao qual couber o ajuizamento do respectivo recurso coloca esse incidente ao lado daqueles outros cuja resolução compete a órgão jurisdicional distinto daquele que conduz o feito principal. [...] Sobre este assunto, a escolha do legislador que atribuiu ao Presidente do tribunal respectivo a competência para processar o pedido de suspensão apenas reforça essa sua característica, afastando uma improvável natureza recursal, administrativa ou cautelar. (**Pedido de Suspensão de decisões contra o Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 158-159)*

O procedimento de contracautela, portanto, se apresenta como via para sustar os efeitos de decisão deferida em primeiro grau, afastando sua execução, com o fito de preservar o Poder Público de prejuízo que possa advir do pronunciamento judicial. Com efeito, não se destina à análise da juridicidade do *decisum* cujos efeitos se colima sobrestar, bem como não se presta a anulá-lo,

revogá-lo ou desconstituí-lo, mas tão somente, presentes os requisitos, a retirar sua eficácia.

Elton Venturi assim aclara:

*Muito embora o presidente do Tribunal competente para apreciá-lo deva naturalmente inteirar-se da causa de pedir, do pedido e da decisão que se pretende suspender, tal cognição não lhe autoriza qualquer reapreciação do provimento judicial, muito menos um prejulgamento da causa, senão a pura e simples negativa de execução da liminar ou da sentença, temporariamente determinada por razões de especial interesse público. Não lhe é dado, em suma, analisar eventuais erros in procedendo ou errores in iudicando porventura existentes na decisão judicial que se pretende sustar. (**Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público**. 3ª ed. revista, atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 66)*

Assevera, ainda, o autor, que possível ao Presidente do Tribunal tão somente a sustação da eficácia do provimento em cognição sumaríssima, "que nada tem a ver com o erro ou o acerto da decisão cuja eficácia se deseja sustar, senão a respeito da existência ou não do direito substancial da cautela do interesse público primário, verdadeiro e único objetivo almejado pelo expediente suspensivo" (ob. cit, p. 70).

Há de se frisar, o deferimento do pedido de suspensão só se mostra possível quando devidamente comprovado o risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, para preservação do interesse público.

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LICENÇA PRÉVIA. DECISÃO PARCIALMENTE MANTIDA PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3.ª REGIÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CABAL DA LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. VULTOSOS VALORES ENVOLVIDOS NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO SUSPENSO. CIRCUNSTÂNCIA QUE, POR SI SÓ, NÃO AUTORIZA O DEFERIMENTO DA MEDIDA. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DO ACERTO OU DESACERTO DA DECISÃO ATACADA. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS.

1. A legislação de regência do instituto da suspensão de segurança e de liminar e de sentença (Leis n.ºs 8.437/92 e 12.016/09) prevê, como requisito autorizador à concessão da medida de contracautela, que a decisão a quo importe em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Assim, o deferimento da medida afigura-se providência excepcional, cabendo ao Requerente a efetiva demonstração da sustentada gravidade aos citados bens tutelados.

2. Não há demonstração cabal da existência de lesão à ordem ou economia públicas decorrente das decisões impugnadas, proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 3.ª Região. A determinação de complementação do EIA/RIMA para abarcar aspectos não abrangidos no estudo inicial possui um duplo sentido relativamente ao interesse público. Sopesando-os, conclui-se que a suspensão da licença prévia para complementação do EIA/RIMA atende de maneira mais completa o interesse público, na medida em que a continuidade do projeto pode resultar em danos irreversíveis e irreparáveis ao meio ambiente.

3. A existência de vultosos valores envolvidos no projeto não é suficiente, por si só, para justificar a suspensão da decisão impugnada, pois não se está encerrando o empreendimento em si.

Cumpridos os requisitos necessários exigidos na decisão atacada, o projeto será efetivamente concluído.

4. É inviável a revisão dos fundamentos da decisão impugnada no âmbito do pedido de suspensão, pois este não se presta à discussão do acerto ou desacerto do decisor, que deve limitar-se à verificação de potencial lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

5. Agravos regimentais desprovidos. (STJ, AgRg na SLS 2.049/SP, Corte Especial, Reatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 16-11-2016, DJe 06-12-2016, grifei)

- - -

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE OFENSA À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICA, BEM COMO À ORDEM JURÍDICA; ESTA ÚLTIMA NÃO CONSTA DO ROL DOS BENS TUTELADOS PELA LEI DE REGÊNCIA. AGRAVADA VENCEU EM CINCO LOTES DE PREGÃO ELETRÔNICO, POSTERIORES AO PEDIDO SUSPENSIVO INDEFERIDO. FALTA DE PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES DE GRAVE LESÃO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O pedido de suspensão visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento, alheio ao mérito da causa. É uma prerrogativa da pessoa jurídica de direito público ou do Ministério Público decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, cujo titular é a coletividade, cabendo ao postulante a efetiva demonstração da alegada ofensa grave a um daqueles valores.

2. Tal pedido, por sua estreiteza, é vocacionado a tutelar tão somente os citados bens tutelados pela lei de regência (Leis n.ºs 8.437/92 e 12.016/2009), não podendo ser manejado como se fosse sucedâneo

recursal, para que se examine o acerto ou desacerto da decisão cujos efeitos pretende-se sobrestar. Sustentada alegação de lesão à "ordem jurídica" não existe no rol dos bens tutelados pela lei de regência.

3. A ora Agravada ainda presta serviço ao Agravante, com participação em certames licitatórios no âmbito do fornecimento de refeições hospitalares, tendo vencido em cinco lotes de pregão eletrônico, posteriores ao pedido de suspensão indeferido. Ausência da plausibilidade sustentada pelo Agravante, no tocante às graves lesões à ordem e à saúde públicas.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SS 2.887/BA, Corte Especial, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 20-09-2017, DJe 27-09-2017)

Com efeito, como consignado pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ementa do Agravo Regimental na SS 846, "*A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública*".

Esta natureza cautelar, ou, mais precisamente, contracautelar, se justifica somente quando fundamentos político-jurídicos ligados precipuamente a possíveis riscos de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas se fizerem presentes. Em outras palavras, ao presidente compete precipuamente, inclusive em caráter liminar, deliberar sobre a necessidade de suspensão da decisão, nas hipóteses contempladas na norma autorizadora, pois fundamentos que digam com alegações relacionadas à probabilidade do direito ou a perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (desvinculados de pressupostos político-jurídicos), se prestam a viabilizar manejo de pedido de deferimento de efeito suspensivo ao relator ou futuro relator do agravo de instrumento ou da apelação (artigos 1.019 e 1.012 do do CPC).

Nessa senda, constitui incidente excepcional com características próprias, devendo, portanto, estarem preenchidos efetivamente seus requisitos, sob pena de sua vulgarização.

Estabelecidas estas premissas, passo à análise do caso concreto.

O presente pedido busca suspender os efeitos da decisão proferida nos autos da Tutela Cautelar Antecedente nº 5061290-25.2023.4.04.7000/PR, que deferiu o pedido liminar "*para suspender os efeitos do Leilão referente ao lote 1 do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT*", sob o fundamento de que o serviço público não poderia ter sido levado a leilão, tendo em conta que a audiência pública realizada pela ANTT não supriria a necessidade da consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais afetadas pela concessão da rodovia BR476.

O Leilão do Lote 1 do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT em questão visa a concessão para exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário, composto pelos trechos da BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427 (evento 1, EDITAL8, p. 9, do originário).

A Defensoria Pública da União pediu a suspensão parcial do Leilão do Lote 1 do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT, referente ao sistema rodoviário no Paraná, **especificamente**, em relação: **(i)** à praça de pedágio localizada no km 191 da BR-476; **(ii)** às obras de duplicação previstas no Programa de Exploração da Rodovia para a BR-476/PR no trecho compreendido entre as coordenadas iniciando em 25° 40' 46,07" S 49° 31' 23,49" O e finalizando em 25° 45' 50,89" S 49° 44' 16,72".

A DPU sustentou que as Comunidades não foram ouvidas previamente ao Leilão, conforme previsto no art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, e que dependem dos serviços e comércios situados no Município da Lapa, sendo que a única forma de acesso exigirá o pagamento de pedágio. Destacou, ainda, que a demanda para isenção da tarifa do pedágio pelos quilombolas já é antiga, asseverando que a isenção pretendida não consta do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT.

Na inicial do originário (Tutela Cautelar Antecedente nº 5061290-25.2023.4.04.7000/PR), a DPU aduziu que "*No Km 191 da BR-476 está localizada a praça de pedágio da Lapa anteriormente administrada pela Concessionária Caminhos do Paraná. A demanda das comunidades quilombolas da região da Lapa pela isenção da tarifa do pedágio é antiga, em virtude da necessidade de acesso aos serviços de saúde, educação e demais serviços essenciais localizados no Município, e já havia sido apresentada na ocasião da vigência do último contrato de concessão.*"

Ao analisar o pedido liminar, a MM. Magistrada *a quo* deliberou que **neste momento do**

processo não cabe decidir sobre o direito à isenção de pedágio ou à integridade do território, entendendo por suspender o leilão ao fundamento de que o serviço público não poderia ter sido levado a leilão porque não ouviu, previamente, as comunidades tradicionais afetadas pela concessão da rodovia BR476. (evento 20, DESPADEC1, do originário)

Os Requerentes reputam a existência de grave lesão à ordem pública, à ordem econômica e à segurança pública (artigo 4º, Lei nº 8.437/92) a embasar o seu pleito.

Segundo a inicial submetida (evento 1, INIC1):

"(...)

III.1. Da grave lesão à ordem público-administrativa: separação de poderes, deferência judicial e capacidades institucionais:

O STJ há muito já pacificou que "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do ato administrativo impugnado" (AgRgna STA 66/MA, Rel. Ministro Edson Vidigal, Corte Especial, j. 25/10/2004, DJ06/12/2004, p. 171)

Esse posicionamento adquire ainda maior importância quando diante de decisões de agências reguladoras que, pela sua própria natureza, são entidades públicas dotadas de discricionariedade técnica, isto é, de capacidade institucional para emitir decisões, normas etc. para regular um campo especializado e referente a uma atividade econômica relevante e específica. Desse modo, por estarem em uma melhor posição em relação ao domínio do conhecimento técnico e das especificidades da atividade regulada, as agências- ou melhor, suas decisões - devem ser tratadas com deferência pelo Poder Judiciário. Isto significa que a substituição da atividade administrativa pela decisão judicial - em especial nos casos em que se está diante de atos dotados de alta especificidade técnica-regulatória - deve ser excepcional, limitando-se às hipóteses de flagrante ilegalidade ou desrespeito às normas constitucionais.

(...)

Uma atuação judicial não comedida é capaz de gerar efeitos sistêmicos negativos, não só aos agentes econômicos da atividade regulada, mas também à coletividade, que de alguma forma será usuária (direta ou indireta) dos serviços prestados. Quanto ao tema da deferência judicial aos atos administrativos dotados de discricionariedade técnica, a Presidência do STJ já teve oportunidade de se manifestar, como, por exemplo, na SLS nº 2162/DF, considerou-se configurada a lesão à ordem pública, "que resulta da circunstância de que o Poder Judiciário não pode, como na espécie, imiscuir-se na seara Administrativa para, substituindo-se ao órgão regulador competente, em sede de liminar, alterar as regras de um setor altamente marcado por rigorosos critérios técnicos, devendo ser prestigiada a presunção de legalidade do ato administrativo" (Rel. Min. Presidente Laurita Vaz, j. 15/06/2016, DJe02/08/2016). Da mesma forma, na SS nº 2727/DF, a Presidência do STJ entendeu que "o Poder Judiciário, quando instado a se manifestar acerca de algum ato administrativo, deve agir com cautela, nos estreitos limites da legalidade, mormente em se tratando de questões concernentes a atos administrativos de agências reguladoras, cujo âmbito de atuação se dá com fulcro em legislação com ampla especificidade técnica sobre o mercado regulado" (Rel. Min. Presidente Felix Fischer, j. 05/08/2014, DJe07/08/2014)

No caso tem tela, a decisão de 1ª grau produz também a alteração dos cronogramas para a realização dos futuros certames que já estão com o instrumento convocatório amplamente divulgado e que possuem características semelhantes. É preciso destacar que a suspensão do referido Leilão pode causar descontentamento entre partes interessadas, como investidores, empresas, como a vencedora do certame, órgãos governamentais e cidadãos/usuários, devido à insegurança jurídica criada.

*Apenas em reforço a essas ponderações, **o cronograma do leilão não poderá ser mantido com a vigência da decisão ora impugnada**, retardando sobremodo a concessão, não apenas do trecho em debate, mas dos demais e subsequentes especialmente o Edital de Licitação nº 02/2023, marcado para ocorrer em 29/09/2023.*

(...)

III.2. Da grave lesão à ordem econômica:

Há uma grave lesão à ordem econômico-administrativa com a decisão em questão (como apontado pela área técnica da ANTT nas informações em anexo), com o sobrestamento e adiamento dos atos previstos no Leilão (inclusive a assinatura do contrato), bem como o adiamento da assunção do objeto da licitação e dos serviços a serem prestados pela licitante vencedora.

A manutenção da decisão implica no adiamento dos investimentos previstos de cerca de 4,4 bilhões de reais.

(...)

Outro impacto econômico e administrativo da decisão é a retirada da praça de pedágio na Lapa e/ou de retirada ou alteração dos investimentos previstos; alteração do programa de investimentos e da modelagem econômico-financeira, bem como o aumento da tarifa de pedágio nas demais praças de pedágio existentes, impactando os usuários e todo o sistema rodoviário. Isso porque a proposta vencedora apresentada pela Infraestrutura Holding XXI S.A. representa um **desconto sobre a tarifa básica de pedágio em 18,25%, com o valor de aporte em R\$ 25.000.000 (vinte e cinco milhões)**.

E, em reforço à tese do grave prejuízo econômico, a área técnica da ANTT elaborou parecer do qual se extrai que nos primeiros três anos de concessão está previsto um investimento significativo de aproximadamente 448 milhões de reais a título de despesas de capital. Por fim, com a suspensão do leilão, a área técnica estima que deixarão de ser ofertados cerca de 81.722 empregos diretos, indiretos e efeito-renda no Estado do Paraná.

(...)

III.3. Da grave lesão à segurança pública:

A melhoria da infraestrutura rodoviária pode impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região, facilitando o transporte de mercadorias, e a mobilidade das pessoas, ao promover diminuição do tempo, a redução de acidentes e do custo-brasil.

Vale mencionar que concessão do lote 1 perpassa a região metropolitana de Curitiba e abrange as principais rodovias próximas à capital, a São José dos Pinhais e a Ponta Grossa, sendo o modal rodoviário o principal meio de transporte utilizado no Estado do Paraná, correspondendo a 86% da matriz de transporte daquele Estado, conforme dados do TCU. Tendo em vista que o projeto de concessão rodoviária envolve melhorias na segurança viária, a paralisação poderia adiar a implementação de medidas que poderiam reduzir acidentes e salvar vidas.

Recorda-se que com as concessões está prevista a prestação de serviços que repercutem diretamente na segurança e saúde dos usuários, ao serem fornecidas ambulâncias, socorro mecânico, resgate de animais nas vias, além das melhorias na pavimentação e no tráfego de veículos automotores, além de bicicletas (já que inúmeras ciclovias estão previstas para serem implantadas, total de 27,4 Km).

Sabe-se que, segundo dados de concessões rodoviárias de 2015 a 2019 da ANTT, a concessão de rodovias gera uma **redução de 25% de número de mortes, 20% de número de acidentes graves e 13 % de número de acidentes em geral**. Assim, a suspensão do leilão em destaque poderá resultar na interrupção de investimentos e projetos planejados, que podem trazer benefícios econômicos e sociais para a região e para o país, por meio da melhoria da infraestrutura rodoviária, e consequentemente prejuízo à Administração Pública e aos usuários, bem como ensejará diretamente em atraso nos objetivos do empreendimento.

(...)

V. DA TUTELA DE URGÊNCIA NA CONCESSÃO DA PRESENTE SUSPENSÃO

Quanto ao mérito da decisão que se busca suspender, apenas com o fito de corroborar o cumprimento da estrita legalidade pela autarquia regulatória, a ANTT não desconhece, em absoluto, da proteção constitucional às quilombolas, a teor da dicção dos art.s 215, § 1º; 216, § 5º e ADCT, art. 68, bem como as determinações da convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais (em vigor segundo o art. 2º, LXII do decreto n. 10.088/19).

O edital do leilão em momento algum põe em perigo ou questiona as áreas das referidas quilombolas, não viola qualquer direito dessas comunidades nem suas integridades físicas ou morais. Pertinentemente ao caso concreto, rememora-se que o projeto passou pelo escrutínio e aprovação por parte do Tribunal de Contas da União, sem ressalvas quanto ao objeto de impugnação carreado pela petição inicial.

Com relação à possibilidade de duplicação de trecho da rodovia, o edital de concessão deixa claro que o arrematante deverá observar todos os condicionantes (ambientais, históricos, culturais etc.) para a obra. **De forma alguma estará autorizada a concessionária a duplicar a rodovia sem a oitiva de todas as pessoas e comunidades atingidas pela obra.** Portanto, em havendo previsão concreta (após estudos de engenharia) de obras de alteração da rodovia, todos os interessados (aí incluídas as quilombolas citadas na petição inicial) serão ouvidos e poderão apresentar suas ressalvas de modo idôneo.

Resta claro o equívoco da decisão impugnada, uma vez que eventuais obras na rodovia observarão **previamente** toda e qualquer condicionante legal (ambiental, de engenharia, cultural, indigenista etc.). Não será feita obra de duplicação na rodovia sem a oitiva das comunidades interessadas.

Cabe trazer os esclarecimentos produzidos pela ANTT a respeito dos questionamentos feitos pela Defensoria Pública:

[...] Sobre o tema, esclarecemos que caso seja estabelecido no contrato de concessão a incidência de isenção tarifária para determinado grupo de usuários seria criado um precedente para que os demais grupos pleiteassem a obtenção do mesmo benefício, tendo em vista o tratamento desigual

aplicado. [...]

O objetivo da aplicabilidade do princípio da igualdade é dar tratamento a todos os cidadãos de forma igual, evitando o tratamento desigual independente de raça, cor, sexo, classe social, situação econômica, etc.

Noutro giro, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, tem o escopo de regulamentar o regime de concessão e permissão de serviços públicos, neste prisma, a regulação das concessões rodoviárias no Brasil é subordinada à aplicabilidade desse diploma legal, de regência específica.

Destarte, a legislação supracitada estabelece ser imprescindível, no âmbito de todas as concessões e/ou permissões, **a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários**, art. 6º. Partindo deste ponto, os valores cobrados dos usuários a título tarifário servem para garantir pleno funcionamento da concessão rodoviária com vistas a assegurar a prestação adequada e contínua dos serviços oferecidos, em consonância com o estabelecido no referido diploma legal.

Ademais, eventuais desonerações ou isenções tarifárias devem observar prescrição legal, que contenha origem dos recursos, com o objetivo de assegurar que os custos adicionais gerados por tais medidas sejam devidamente compensados ou repassados de forma equitativa, em consonância ao prescrito pela Lei n. 9.074/1995 [art. 35, parágrafo único] [...]

Ressaltamos, ainda, que o assunto relacionado à isenção tarifária deve ser tratado por intermédio de Política Pública, neste prisma nos cabe informar que o órgão formulador de política pública é o Ministério dos Transportes e dentro dos limites estabelecidos pela Lei 10.233/2021, a ANTT **executa a Política Pública definida em nível**.

Ante o exposto, a isenção tarifária incidente nas concessões rodoviárias **não é permitida de forma geral e indiscriminada para um grupo específico de usuários**, neste sentido, recomenda-se que a presente demanda seja direcionada ao Ministério dos Transportes órgão formulador de política pública. [...]

E, em reforço ao argumento da ANTT, cabe referir que

[...] As comunidades Feixo, Restinga e Vila Esperança de Mariental, todas no município de Lapa, estariam localizadas a menos de 10 km da rodovia, se enquadrando no critério estabelecido na Portaria Interministerial Nº60/2015. **É importante observar que essas distâncias foram obtidas a partir de um ponto e não do limite das áreas, uma vez que essas comunidades, embora certificadas, ainda não possuem delimitação formal de seu território estabelecida pelo INCRA/FCP.** Não foram, portanto, evidenciados os limites das comunidades, apenas o ponto central de localização, disponível no Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná, por meio das quais foram calculadas as distâncias dessas comunidades em relação à rodovia [...]

Ressalta-se que, conforme manifestações enviadas anteriormente e complementos em resposta ao item 6, **estudos mais detalhados socioambientais e de engenharia das obras deverão ser realizados pela concessionária e os reais impactos diante das obras a serem realizadas somente poderão ser avaliados com maior aprofundamento e exatidão na ocasião do licenciamento ambiental e da elaboração do projeto executivo das obras de ampliação.** [...]

Já para as obras de ampliação na BR-476 e PR-427 foi previsto nos Estudos Ambientais o licenciamento ordinário com a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Conforme Portaria Interministerial nº 60/2015, e demais normativas vigentes, devido à presença dessas três comunidades no entorno do projeto, é prevista também a realização do Estudo do Componente Quilombola. O Estudo do Componente Quilombola prevê a realização de Consulta Livre, prévia e Informada durante o devido processo legal, e com o acompanhamento dos órgãos competentes. [...] (grifos originais)

De notar que a decisão impugnada ignora os termos da Recomendação n. 129/22 do Conselho Nacional de Justiça,

Art. 3º Com o objetivo de garantir segurança jurídica e de evitar os efeitos danosos do abuso do direito de demandar nos projetos de infraestrutura qualificados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), recomenda-se que os magistrados adotem, quanto ao tema e sempre que possível, as seguintes cautelas antes de decidir qualquer tutela de urgência: I – verificar se o projeto a que se refere o caput observa o procedimento de governança, conforme protocolo Anexo; II – ouvir os órgãos da Administração Pública responsáveis pelo projeto de que trata o caput; e III – consultar o protocolo Anexo para subsidiar suas decisões quanto às ações referentes aos projetos de que trata o caput.

Não sobeja ressaltar que a consulta prévia prevista na convenção n. 169 da OIT deve ocorrer somente nas hipóteses em que a obra pública possa causar dano à integridade territorial ou aos costumes das comunidades quilombolas correlatos. A renovação da concessão da rodovia não trará impactos na vida das pessoas dessas comunidades e, caso seja necessário duplicar trechos da via, as condicionantes ambientais, culturais etc. serão levadas em conta através de audiências públicas e questionamentos

aos órgãos estatais correlatos (Estado do Paraná, ANTT, IBAMA, IPHAN etc.).

Em síntese, **haverá grave lesão à ordem (administrativa), à economia e à segurança pública com a manutenção da decisão singular, sendo urgente a cassação dela para que o leilão em debate** - e os demais agendados que lhe são subseqüentes - **seja retomado.**

Argumentos em defesa dos interesses quilombolas, além de genéricos, não estão justificados, porque eventual duplicação da rodovia terá como conditio sine qua non a oitiva de todas as comunidades (indígenas e população em geral também) eventualmente atingidas pela obra."

Assiste razão aos Recorrentes.

Conforme disposto no artigo 6º da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

*a) **consultar os povos interessados**, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, **cada vez que sejam previstas medidas** legislativas ou administrativas **suscetíveis de afetá-los diretamente**;*

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

A Nota Técnica nº 106/2023/JUD-SNTR/SNTR (evento 17, OUT2, do originário) esclarece que: **(i)** o projeto para a concessão passou por procedimento de audiência pública com ampla divulgação e aberta a qualquer interessado; **(ii)** na audiência pública houve questionamento sobre as comunidades quilombolas, abordando-se a questão da isenção de pedágio; **(iii)** houve um amplo estudo sobre o componente socioambiental no EVTEA (Estudos para a viabilidade técnica, econômica e ambiental); **(iv) o atendimento ao art. 6 da Convenção 169 da OIT é realizado no âmbito das audiências públicas para a obtenção do licenciamento ambiental, após a realização do leilão de licitação e pelo vencedor da licitação;** **(v)** a praça de pedágio da Lapa representa 15% da arrecadação tarifária de todo o sistema rodoviário; **(vi)** a solução mais razoável seria a realização do leilão da concessão e, posteriormente, a discussão sobre a isenção às comunidades quilombolas e o reequilíbrio econômico-financeiro, a ser tratado no âmbito do contrato, entre concessionário e ANTT. Grifei

Com efeito, tendo em vista que a r. decisão que se busca suspender registrou que neste momento do processo não cabe decidir sobre o direito à isenção de pedágio ou à integridade do território, bem como a informação da ANTT de que a execução contratual com a duplicação da rodovia dependerá de licença ambiental, momento adequado em que poderão ser ouvidas as Comunidades Quilombolas, entendo não estar presente a urgência que resultou na concessão da liminar combatida.

Ressalte-se que a praça de pedágio da Lapa já existe, anteriormente administrada pela Concessionária Caminhos do Paraná.

Ademais, reputo que a consulta às Comunidades Quilombolas, nos termos do artigo 6º da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, podem ser realizadas em momento oportuno, no caso de eventual risco à integridade territorial protegida, o que dependerá também de aprovação mediante confecção de laudo ambiental.

Da mesma forma, não deve ser olvidado que o processo administrativo tem a tutela constitucional e suas conclusões estão acobertadas pelo vetusto princípio da presunção de validade e legitimidade dos atos do Poder Público.

Ainda, tenho que está devidamente demonstrada a grave lesão à ordem pública, à segurança e à economia pública, tendo em vista os reflexos decorrentes da suspensão do leilão em tela, que acarretam prejuízos: (i) ao procedimento licitatório (ordem pública), que visa a concessão para exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e

manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário, no caso, composto pelos trechos da BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427; (ii) à infraestrutura rodoviária (segurança pública), que impulsiona o desenvolvimento econômico e social da região, facilitando o transporte de mercadorias, e a mobilidade das pessoas, ao promover diminuição do tempo, a redução de acidentes e do custo-brasil; e (iii) à economia pública, pois deixarão de ser ofertados cerca de 81.722 empregos diretos, indiretos e efeito-renda no Estado do Paraná.

Nesse sentido, colaciono a jurisprudência do STJ, *verbis*:

AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. ELABORAÇÃO DE PROJETO E EXECUÇÃO DAS OBRAS REMANESCENTES DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR 101/AL. INABILITAÇÃO TÉCNICA DE LICITANTE. PARALISAÇÃO DO ANDAMENTO DO CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Nos termos da legislação de regência (Lei n.º 12.016/2009), a suspensão da execução de decisum proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa. 2. Hipótese em que a decisão objeto do pleito suspensivo inibiu o prosseguimento da concorrência pública de contratação de empresa para a elaboração de projetos e execução das obras remanescentes de duplicação e restauração da pista existente na BR 101/AL. 3. Potencial lesivo, de natureza grave, à ordem pública. A interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado. 4. Lesão à segurança pública. A falta de conservação da referida via é causa suficiente para aumentar os acidentes de trânsito. Manifesta urgência do procedimento licitatório. 5. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS N. 2.864/DF, Relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 25/04/2017, grifo meu.).

Reitero que as questões relacionadas à plausibilidade da questão de fundo devem ser apreciadas - em cada minúcia - em sede própria, pelo juízo natural da causa.

Descabida assim uma incursão maior acerca do mérito da discussão que deu origem a este incidente. Se é que os fundamentos em que se sustenta a decisão questionadas são apropriados ou não, isso toca aos órgãos competentes para conhecer da matéria, até mesmo em grau recursal.

O Judiciário, é verdade, não pode deixar de conferir efetividade aos seus provimentos. Não obstante, deve observar a razoabilidade na implementação destas decisões.

No presente caso, vejo presentes os pressupostos legais exigidos ao deferimento da pretensão suspensiva. Restaram demonstrados os riscos de grave lesão aos bens juridicamente protegidos pela legislação de regência e que decorrem dos efeitos causados pela tutela liminar concedida em primeiro grau.

Ante o exposto, **defiro o pedido de suspensão da liminar** concedida na Tutela Cautelar Antecedente nº 5061290-25.2023.4.04.7000/PR, até o trânsito em julgado da decisão de mérito, autorizando, assim, a retomada imediata do Leilão do Lote 1 do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT.

Intimem-se **com urgência**.

Translade-se cópia desta decisão aos autos da Tutela Cautelar Antecedente nº 5061290-25.2023.4.04.7000/PR.

Nada mais requerido, dê-se baixa.

Documento eletrônico assinado por **FERNANDO QUADROS DA SILVA, Presidente**, 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 <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40004135222v68** e do código CRC **0c94c45c**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): FERNANDO QUADROS DA SILVA
Data e Hora: 19/9/2023, às 18:16:39