



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2155341 - SP (2022/0190701-7)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
AGRAVADO : AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT S/A
ADVOGADOS : CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
BRUNO CORIM DE OLIVEIRA CASTRO - SP336219
STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355
RAFAEL PAES ARIDA - SP324800

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONTRATO DE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA. RODOVIA RÉGIS BITTENCOURT (BR-116). OBRAS DE RESTAURAÇÃO. TRECHO MIRACATU-BARRA DO TURVO/SP. INEXECUÇÃO PARCIAL DO CONTRATO. CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO PELA ANTT. NÃO COMPROVADA. INEXISTÊNCIA DE PEDIDO GENÉRICO CONSIGNADA EM FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DESPROVIMENTO DO AGRADO INTERNO MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública, pleiteando, em suma, a fiscalização por parte da autarquia e o cumprimento por parte da contratada das obrigações contraídas por contrato de concessão de rodovia federal. A sentença julgou extinto o feito em parte por perda superveniente do interesse de agir, visto que foram realizadas obras de melhoria e recuperação no trecho, e julgou extinto o feito com resolução do mérito para condenar a empresa a adotar diversas providências para a recuperação da rodovia. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região reformou parcialmente a sentença para afastar as condenações específicas impostas à concessionária e à autarquia.

II - Verifica-se que a irresignação do Parquet recorrente acerca da possibilidade de formulação de pedido genérico em ação civil pública é

consoante ao entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, que admite tal pleito considerando que esse seja devidamente especificado na fase de liquidação, em que se poderá produzir prova técnica complexa. Confirase: AREsp n. 1.775.384/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/4/2021, DJe de 1/7/2021.

III - Ocorre que, no caso dos autos, as convicções do julgador a quo, lastreadas no conjunto probatório constante dos autos, decidiu que o pedido formulado fez-se de forma excessivamente aberta, implicando em sujeição da concessionária ao entendimento do autor do que seriam, na prática, "constante conservação", elementos constantes do pedido.

IV - Dessa forma, para rever tal posição e interpretar os dispositivos legais indicados como violados, seria necessário o reexame desses mesmos elementos fático- probatórios, especialmente o teor da inicial de ação civil pública, o que é vedado no âmbito estreito do recurso especial. Incide na hipótese a Súmula n. 7/STJ.

V - Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 11/04/2023 a 17/04/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 17 de abril de 2023.

Ministro FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2155341 - SP (2022/0190701-7)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
AGRAVADO : AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT S/A
ADVOGADOS : CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
BRUNO CORIM DE OLIVEIRA CASTRO - SP336219
STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355
RAFAEL PAES ARIDA - SP324800

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONTRATO DE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA. RODOVIA RÉGIS BITTENCOURT (BR-116). OBRAS DE RESTAURAÇÃO. TRECHO MIRACATU-BARRA DO TURVO/SP. INEXECUÇÃO PARCIAL DO CONTRATO. CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO PELA ANTT. NÃO COMPROVADA. INEXISTÊNCIA DE PEDIDO GENÉRICO CONSIGNADA EM FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DESPROVIMENTO DO AGRADO INTERNO MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública, pleiteando, em suma, a fiscalização por parte da autarquia e o cumprimento por parte da contratada das obrigações contraídas por contrato de concessão de rodovia federal. A sentença julgou extinto o feito em parte por perda superveniente do interesse de agir, visto que foram realizadas obras de melhoria e recuperação no trecho, e julgou extinto o feito com resolução do mérito para condenar a empresa a adotar diversas providências para a recuperação da rodovia. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região reformou parcialmente a sentença para afastar as condenações específicas impostas à concessionária e à autarquia.

II - Verifica-se que a irresignação do Parquet recorrente acerca da possibilidade de formulação de pedido genérico em ação civil pública é

consoante ao entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, que admite tal pleito considerando que esse seja devidamente especificado na fase de liquidação, em que se poderá produzir prova técnica complexa. Confirma-se: AREsp n. 1.775.384/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/4/2021, DJe de 1/7/2021.

III - Ocorre que, no caso dos autos, as convicções do julgador a quo, lastreadas no conjunto probatório constante dos autos, decidiu que o pedido formulado fez-se de forma excessivamente aberta, implicando em sujeição da concessionária ao entendimento do autor do que seriam, na prática, "constante conservação", elementos constantes do pedido.

IV - Dessa forma, para rever tal posição e interpretar os dispositivos legais indicados como violados, seria necessário o reexame desses mesmos elementos fático- probatórios, especialmente o teor da inicial de ação civil pública, o que é vedado no âmbito estreito do recurso especial. Incide na hipótese a Súmula n. 7/STJ.

V - Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Autopista Regis Bittencourt S.A., pleiteando, em suma, a fiscalização por parte da autarquia e o cumprimento por parte da contratada das obrigações contraídas pelo contrato de concessão da rodovia .federal BR-116, firmado em 2008, sob pena de que seja impedida a cobrança de pedágio no trecho entre os Municípios de Miracatu e Barra do Turvo.

A sentença julgou extinto o feito em parte por perada superveniente do interesse de agir, visto que foram realizadas obras de melhoria e recuperação no trecho, e julgou extinto o feito com resolução do mérito para condenar a empresa a adotar diversas providências para a recuperação da rodovia (fls. 1.590-1.620).

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região reformou parcialmente a sentença para afastar as condenações específicas impostas à concessionária e à autarquia, nos termos assim ementados (fls. 6.818-6.823):

REMESSA

NECESSÁRIA

E

APELAÇÕES.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO RETIDO NÃO CONHECIDO. PRELIMINARES AFASTADAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONTRATO DE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA. RODOVIA RÉGIS BITTENCOURT (BR-116). OBRAS DE RESTAURAÇÃO. TRECHO MIRACATU-BARRA DO TURVO/SP. INEXECUÇÃO PARCIAL DO CONTRATO. CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO PELA ANTT. NÃO COMPROVADA. PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA. PROVIMENTO DORECURSO DA ANTT.

1. A parcela da r. sentença que não acolheu integralmente os pedidos formulados nesta ação civil pública está sujeita a remessa necessária, consoante pacífica jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça.

2. Não se conhece do agravo retido interposto pela Autopista Regis Bittencourt S/A (id.57614289, fls. 820/836), por ausência de reiteração, na forma do art. 523, § 1º, CPC/73.

3. A preliminar de carência da ação arguida por Autopista Regis Bittencourt S/A, sob o fundamento de que as obras postuladas nesta demanda já foram realizadas, a bem ver, confunde-se com o mérito, uma vez que a verificação do atendimento ou não dos termos do contrato de concessão da rodovia federal pela concessionária se apresenta como a questão controversa.

4. Não há falar-se em nulidade pela não realização de prova pericial, pois, consoante registrado pelo MM. Juízo a quo, esta ACP foi instruída com diversos relatórios e pareceres técnicos, de diversos órgãos, suficientes à compreensão da causa.

5. Ademais, a decisão pela qual indeferida a realização de perícia, proferida na vigência do CPC/2015, não foi sequer contestada pelo MPF, autor da demanda, em contrarrazões, como permite o art. 1.009, § 1º, parte final, do CPC/2015, e foi lembrada tão somente na ocasião do oferecimento de parecer pela d. Procuradoria Regional da República.

6. Quanto ao mérito, cinge-se a questão acerca do cumprimento dos deveres estabelecidos em contrato de concessão firmado em 14/02/2008 pelo qual a União, mediante a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, concedeu à empresa Autopista Regis Bittencourt S/A a responsabilidade pela exploração da Rodovia Régis Bittencourt — BR 116, no trecho São Paulo— Curitiba.

7. Segundo alegado pelo MPF, referido contrato compreende serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração desse lote rodoviário, bem como a previsão de que, antes de iniciada a cobrança do pedágio, a concessionária deveria proceder à execução de serviços emergenciais de melhorias na rodovia, em benefício dos usuários, o que se denominou de "Trabalhos Iniciais".

8. Ainda segundo o Parquet Federal, ficou também estipulado que, após executadas as obras relativas aos "Trabalhos Iniciais", a concessionária teria o prazo de até cinco anos, contados do início da concessão, para promover as obras e serviços destinados à recuperação da rodovia.

9. No ponto, consta como parte integrante do contrato de concessão o denominado Programa de Exploração da Rodovia – PER, pelo qual especificadas as condições para a execução da avença, dispondo sobre as correspondentes formas de manutenção e conservação.

10. Sustenta o MPF que, consoante o ICP 1.34.012.000638/2010-58, após conclusão registrada em Relatório Técnico elaborado por Analista Pericial da Procuradoria da República em São Paulo, decorridos mais de cinco anos de vigência desse contrato de concessão, a rodovia Régis Bittencourt – BR-116, nos trechos compreendidos entre os Municípios de Miracatu, Jiquiá, Cajati e Barra do Turvo, todos no estado paulista, ainda apresentava condições precárias de segurança e trafegabilidade, com intensa exposição de risco aos seus usuários.

11. Daí o ajuizamento desta ACP, postulando-se ordem judicial para que a concessionária realize as obras de manutenção e melhorias nos trechos indicados na exordial e no relatório técnico, localizados entre os municípios de Miracatu e Barra do Turvo.

Pugnou-se, também, pela condenação da ANTT na obrigação de fazer consistente na efetiva fiscalização do mencionado contrato de concessão.

12. A r. sentença, a seu turno, analisando minuciosamente todos os segmentos da BR 116 indicados pelo MPF e constantes dos pareceres técnicos, afastou as irregularidades relativas aos trechos indicados no id. 57614291 (fls. 1.265-v/1.266).

13. Para alcançar tal conclusão, o MM. Juízo sentenciante baseou-se em relatório de vistoria e fiscalização, elaborado pela equipe técnica da concessionária e por agentes da ANTT, datado de novembro de 2013, que indicou as supracitadas obras de melhoria e conservação, e que não foram contestadas pelo autor da demanda.

14. Com efeito, diante do silêncio do MPF a respeito das obras mencionadas nos trechos acima indicados, bem como considerada a consistência do aludido relatório, não há como desconstituir a conclusão da r. sentença, no sentido de que, em relação a tais segmentos da rodovia, não há irregularidade remanescente ou inexecução contratual por parte da concessionária ou da agência reguladora.

15. Por outro lado, a r. sentença reconheceu falhas e inexecução contratual indicadas pelo Federal nos seguintes trechos da rodovia (item “3.2” da parte dispositiva): Km 395 ao Parquet 397 (acostamento ruim); Km 397+800 e 400+100 (painéis no asfalto); Km 411+800 (ausência de acostamento e de baias para emergência); Km 520 (ausência de refletores de piso/olhos de gato); Km 551 (ausência de acostamento) e Km 443 (painéis na pista e asfalto rachado).

16. E consoante justificado pelo MM. Juízo a quo, o reconhecimento dessas irregularidades decorreu da análise da prova documental coligida, bem como de silêncio da concessionária a respeito, que não logrou demonstrar que, em tais trechos da rodovia, foram executadas obras de melhoria ou recuperação, de acordo com o estipulado no contrato.

17. Sobreveio, então, a procedência do pedido de condenação da Autopista Regis Bittencourt S/A em obrigação de fazer, consistente na implantação de obras de recuperação da malha rodoviária da BR-116 nos trechos acima indicados (item “3.2”, primeira parte, do dispositivo), bem como procedente o pedido de condenação dessa concessionária para que promova, constantemente, a conservação da rodovia federal, no trecho objeto desta ACP, em especial pelo fato da cobrança de tarifa de pedágio.

18. A r. sentença, julgou, ainda, procedente o pedido de condenação da ANTT em obrigação de fazer consubstanciada em realizar atos necessários de fiscalização do contrato de concessão, de acordo com suas atribuições institucionais, em especial no tocante ao trecho da BR-116, entre Miracatu/Barra do Turvo.

19. Dessa forma, nos termos do art. 1.010, III, do CPC/2015, caberia à concessionária e a ANTT, em seus recursos de apelação, demonstrar o alegado desacerto da r. sentença, comprovando o efetivo cumprimento de seus deveres contratuais e institucionais em relação aos trechos da rodovia considerados como irregulares.

20. A Autopista Regis Bittencourt S/A, em suas razões recursais, argumentou, assim como já havia feito em suas manifestações ao longo do processo, ter realizado todas as obras de recuperação e melhorias apontadas pelo MPF, consoante demonstrado por robusta prova documental, e que o relatório de vistoria elaborado no ICP em 2012 (e que embasou a propositura desta ação) está defasado.

21. Mencionou, ainda, o relatório da ANTT confeccionado em 2013 que, segundo sua interpretação, concluiu não haver quaisquer inobservâncias de cronogramas ou inexecuções contratuais por parte dela em relação ao tratamento do lote concedido.

22. A concessionária apresentou, também, fotografias que, no seu entender, comprovam que os trechos da rodovia declarados como irregulares na r. sentença, estão, ao contrário, em perfeitas condições de segurança e trafegabilidade.

23. Alegou, mais, que o contrato de concessão não prevê dever de construção de acostamento.

24. Por fim, ponderou a empresa apelante que a condenação referente à obrigação de promover, constantemente, a conservação da rodovia federal, consubstancia ordem futura, incerta e extra petita, o que vedado pelo art. 492 do CPC/2015.

25. Pois bem. Embora a concessionária entenda como defasado o parecer técnico do MPF concluído em 2012, não trouxe elementos concretos e suficientes a comprovar tal alegação, de forma a desconstituir as irregularidades apontadas na r. sentença.

26. O indigitado relatório, elaborado em conjunto com ANTT – conquanto suficiente para demonstrar a regularidade de diversos segmentos da rodovia impugnados nesta ACP, tanto que embasou o decreto de improcedência parcial – não faz referência específica às supracitadas irregularidades e, portanto, não desqualifica a prova em sentido contrário.

27. Em relação às fotografias, também não se mostram suficientes para atestar eventual desacerto do r. vergastado, porque, impugnadas pelo MPF, não identificam com decurso segurança os trechos nela apontados.

28. De se ressaltar, ainda, que as providências determinadas na r. sentença, tendentes à correção de falhas estruturais na rodovia e que comprometem a segurança dos usuários, não só encontram previsão no contrato de concessão firmado, mas também decorrem de obrigação legal, na medida em que o regime jurídico das concessões e o do tráfego determina a prestação de um serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, que satisfaça, entre o mais, as condições de regularidade, eficiência, segurança e atualidade, nesta compreendida a necessidade de constante melhoria e conservação das instalações e

dos serviços (CRF, art. 175, e inc. IV, Lei 8.987/95, arts. 6º, § 1º e 2º, 7º, I, 25, , § 1º e 2º e 31, Lei 9.503/97 – caput CTB, art. 1º, § 2º e Lei 10.233/2001, art. 26, VI e VII).

29. Em relação ao dever relacionado à construção de acostamento, com razão a concessionária recorrente.

30. De fato, inexistente previsão contratual que preveja obrigação de construir acostamentos. O item “1.2.1.1” do Programa de Exploração da Rodovia – PER se refere tão somente a dever de “”, ao passo que o item “1.1.1.1” restauração ou recomposição dos acostamentos existentes desse PER prevê obrigação de que se realizem “reparos localizados, necessários para correção estrutural e funcional do pavimento das pistas de rolamento, acostamentos e faixas de segurança, em segmentos críticos”.

31. Ainda que se possa entender recomendável a construção de acostamentos nos referidos trechos – como registrado no parecer técnico apresentado pelo MPF – há que se considerar, também, que tal obra é notoriamente custosa, razão pela qual a respectiva imposição mediante ordem judicial, sem anterior previsão no edital e no contrato, inequivocamente compromete a preservação do equilíbrio econômico e financeiro da avença administrativa, em prejuízo unilateral da concessionária, o que vedado pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 58, §1º, da Lei 8.666/93.

32. Assim que, ausente previsão contratual a respeito, bem como inexistente prova de que a construção de um acostamento (ou baias metálicas, como mencionado em pedido subsidiário) no referido trecho seja imprescindível à segurança estrutural da rodovia e à trafegabilidade pelos usuários, de rigor que se retire tal determinação da r. sentença.

33. Passa-se ao exame da insurgência da Autopista em relação à condenação “na obrigação de promover, constantemente, a conservação da rodovia federal, no trecho objeto desta ACP, em” (item “3.2”, parte final, do dispositivo da especial pelo fato da cobrança de tarifa de pedágio. r. sentença).

34. Ainda que a jurisprudência admitida a condenação genérica no bojo das ações coletivas, em situações até mais amplas do que as definidas no art. 324 do CPC/2015, é necessário que essa condenação, ao mesmo tempo, contenha necessária clareza e segurança jurídica, a fim de permitir o correspondente e efetivo cumprimento na fase executória, bem como que não confronte outros preceitos constitucionais.

35. A determinação para que a concessionária promova “constantemente, a conservação da” encerra ordem excessivamente aberta, empregando conceitos indeterminados e rodovia federal condicionando o respectivo cumprimento a requisitos pouco objetivos, criando insegurança jurídica e comprometendo a própria efetividade da prestação jurisdicional.

36. Ademais, é certo que tal determinação, da forma como expressa, tem o potencial de atribuir ao Ministério Público invariável poder de ingerência nos futuros desdobramentos do contrato administrativo, de modo a sempre sujeitá-lo a discussões judiciais, cenário que, indubitavelmente, viola o princípio da separação dos poderes expresso no art. 2º da Constituição da República.

37. No ponto, esta E. Sexta Turma já decidiu que a tutela dos interesses inerentes à ação civil pública, conquanto relevantíssimos, não podem conferir ao Ministério Público uma “carta-branca” para ações indiscriminadas. Precedentes.

38. Isso não bastasse, tal determinação, da maneira como posta, inverte a ordem natural das coisas, refletindo propriamente ausência de interesse processual.

39. Isso porque o Poder Judiciário age quando provocado, diante de ameaça ou lesão a direito (CRF, art. 5º, XXXV). A manutenção da rodovia federal em boas condições, como já explicado, é obrigação da concessionária decorrente de lei e do contrato. Caso o Parquet, ou qualquer outro legitimado, entenda, futuramente, que os termos dessa avença não estão sendo atendidos, poderá sempre socorrer-se do Judiciário (assim como feito na hipótese ora sob exame), sendo inviável a subsistência de uma ordem judicial que, antecipadamente, conjecture eventuais descumprimentos contratuais, eis que a boa-fé se presume.

40. Passa-se ao exame das razões da apelação interposta pela ANTT.

41. Sustenta a ANTT que, contrariamente ao alegado pelo MPF e registrado na r. sentença, exerce com diligência seu dever fiscalizatório relativo ao contrato de concessão em baila.

42. As atribuições da ANTT estão previstas na Lei 10.233/2001, dentre elas a de celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros e a de fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, a respectiva execução.

43. Da análise dos autos, verifica-se que, não obstante relatório da CGU mencionar eventuais falhas de fiscalização, a Agência mencionou Plano Anual de Fiscalização

(Portaria 312/2009), retratando fiscalizações realizadas nos anos de 2011, 2012 e 2013.

44. Ainda, e no intuito de demonstrar o cumprimento das respectivas obrigações contratuais e legais, a ANTT apontou quadro contendo relação de processos administrativos autuados com o objetivo de apurar penalidades relativas a irregularidades cometidas pela concessionária Autopista Regis Bittencourt S/A, desde o início da concessão até a data do oferecimento da contestação.

45. A Agência demonstrou, ainda, que as inexecuções contratuais por parte da concessionária são consideradas em processos anuais de revisão tarifária, resultando em correspondente redução a fim de reestabelecer o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, consoante quadro decrescente apresentado nos autos e não contestado.

46. Conforme se observa, o MM. Juízo sentenciante não apontou, concretamente, quais falhas de fiscalização a ANTT estaria incorrendo, mas sim, embasou sua condenação sob o fundamento de que essa atividade deveria se “modernizar”, “evoluir”, para que atendidos os “anseios” da população envolvida.

47. Todavia, o controle jurisdicional sobre os atos administrativos não pode, sob risco de vulneração ao preceito constitucional que assegura a independência e a separação dos Poderes, imiscuir-se no mérito da questão, devendo, por outro lado, centrar-se na averiguação da legalidade das medidas adotadas e a conformidade em geral com o direito. Jurisprudência do E. STJ e deste TRF da 3ª Região.

48. Destarte, conquanto respeitável, não pode a opinião do julgador, a propósito da qualidade e da necessidade de modernização da atividade fiscalizatória da Agência, se sobrepor a critérios estritos de verificação de legalidade e razoabilidade.

49. Dessa forma, ausente prova cabal de que a ANTT incida em ilegalidades do desempenho de seu mister fiscalizatório, merece reforma, nesse ponto, a r. sentença.

50. Ante o exposto, não se conhece do agravo retido; nega-se provimento à remessa necessária; dá-se parcial provimento à apelação de Autopista Regis Bittencourt S/A, para que retirada a condenação acerca de obrigação de construir acostamentos e a relativa a promover “”, mantidas, no mais, todas as obrigações de constantemente a conservação da rodovia federal fazer a ela impostas pela r. sentença; e, finalmente, à apelação da ANTT, para dá-se provimento que, em relação a ela, julgados improcedentes os pedidos iniciais.

51. Sem honorários advocatícios (art. 18 da Lei 7.347/85).

Os embargos de declaração opostos pela autarquia foram rejeitados, e os opostos pela concessionária foram parcialmente acolhidos para sanar omissão relativa à desnecessidade de promover a conservação da rodovia federal de forma constante (fls. 6.946-6.962) .

O Ministério Público Federal interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, alegando violação dos arts. 1º, 3º, 5º, I, 11 e 21 da Lei de Ação Civil Pública, dos arts. 83, 95 e 98 do CDC, e dos arts. 322, 324 e 492 do CPC/2015, em razão da possibilidade legal de condenação da concessionária a promover constantemente a conservação da rodovia no trecho objeto da ação civil pública. Isso porque é possível formular pedido genérico em situações como a presente, em que o caráter do pedido é dinâmico e perene, e a obrigação de fazer especificamente considerada pode ser determinada na execução, com realização de prova técnica.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 7.049-7.077), e o Tribunal de origem inadmitiu o recurso especial (fls. 7.111-7.119), tendo sido interposto o presente agravo.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, a, do RISTJ, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial."

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

[...]

11. O verbete nº 7 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça não merece ser aplicado neste caso, pois, ao contrário do estipulado na decisão agravada, não há necessidade de reexaminar o conjunto fático-probatório da demanda para concluir pela possibilidade de condenação da empresa concessionária a fim de cumprir as obrigações contraídas pelo contrato de concessão da rodovia federal BR- 116.

[...]

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Verifica-se que a irresignação do Parquet recorrente acerca da possibilidade de formulação de pedido genérico em ação civil pública é consoante ao entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, que admite tal pleito considerando que esse seja devidamente especificado na fase de liquidação, em que se poderá produzir prova técnica complexa. Confira-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ADEQUAÇÃO DE CALÇADAS ÀS NORMAS DE ACESSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE PEDIDO GENÉRICO CONSIGNADA EM FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do

Estado de Sergipe contra o Município de Aracaju, visando à intervenção nos passeios públicos do centro daquela capital, para adequá-los às normas de acessibilidade.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC.

3. O Tribunal de origem, com base nos elementos de convicção dos autos, afastou a alegação de inépcia da inicial, tendo em vista o seguinte embasamento: "Na situação em análise, o pedido formulado na presente ação civil pública mostra-se certo quanto à pretensão imediata de que os requeridos sejam obrigados a adequar às normas de acessibilidade as calçadas do centro da cidade e, conquanto não esteja indicando as ruas e números que precisem dos aludidos ajustes, é passível de determinação com o tempo (pedido mediato), com base nos estudos já desenvolvidos por uma das requeridas, no contrato retromencionado. Nesse desiderato, entendo não haver vulneração ao disposto no art. 324 do CPC, motivo pelo qual afasto a inépcia da inicial." (fl. 593, e-STJ).

4. No caso, o pedido formulado na presente Ação Civil Pública mostra-se certo quanto à pretensão de obrigar o recorrente a regularizar a acessibilidade dos passeios do centro da cidade de Aracaju. A definição de tais logradouros pode, como deve, ser reservada somente a uma etapa sucessiva de cumprimento de eventual sentença de procedência do pedido, até porque o distanciamento temporal entre o pedido e eventual cumprimento do julgado certamente implicará modificação da realidade fática da área.

5. Sempre é bom rememorar que a Ação Civil Pública é instrumento constitucional precipuamente destinado à defesa de direitos relevantes e, como tal, de relevância, direta ou indireta, para toda a sociedade, de modo que não se pode a ela aplicar, por transplante mecânico, o rigor textual do Código de Processo Civil, que tutela, como regra, pretensões de cunho exclusivamente individual.

6. Por isso, mesmo que se admitisse ser genérico o pedido formulado na inicial (o que não ocorre), ainda assim a inicial não poderia ser considerada inepta, pois seria caso de se admitir sua formulação nesses termos, por impossibilidade de apresentação de pedido determinado, com indicação desde já de todos os passeios públicos que demanda intervenção em prol da acessibilidade.

7. Como se sabe, o STJ admite formulação de pedido genérico diante da impossibilidade de imediata determinação do pedido ou da necessidade de prova complexa, de natureza técnica, bem como nas hipóteses de dano moral. Nesse sentido, entre outros precedentes: REsp 1597833/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 09/09/2020; REsp 1120117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.534.559/SP, Rel. Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, DJe 21.12.2016; REsp 764.820/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 20.11.2006, p. 280.

8. No mais, rever as premissas adotadas pelo acórdão recorrido, que, com base nas circunstâncias fático-probatórias dos autos, concluiu pela inexistência de pedido genérico, encontra óbice na Súmula 7/STJ. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.841.465/PR, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 4/6/2020; AgInt no REsp 1.777.742/RJ, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23/8/2019.

9. Agravo conhecido para se conhecer do Recurso Especial e negar-lhe provimento.

(AREsp n. 1.775.384/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/4/2021, DJe de 1/7/2021.)

Ocorre que, no caso dos autos, as convicções do julgador *a quo*, lastreadas no conjunto probatório constante dos autos, decidiu que o pedido formulado fez-se de forma excessivamente aberta, implicando em sujeição da concessionária ao entendimento do autor do que seriam, na prática, "constante conservação", elementos constantes do pedido. Confira-se o trecho do acórdão recorrido (fl. 6.955):

A jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a "condenação genérica é característica das ações coletivas que visam apenas identificar a lesão a direito e os danos causados, sujeitando-se à liquidação pelos interessados para especificar os prejuízos"(AgInt no REsp 1501965/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª

Turma, DJe 15/03/2019).

Entretanto, ainda que admitida a condenação genérica no bojo das ações coletivas, em situações até mais amplas do que as definidas no art. 324 do CPC/2015, é necessário que essa condenação, ao mesmo tempo, contenha necessária clareza e segurança jurídica, a fim de permitir o correspondente e efetivo cumprimento na fase executória, bem como que não confronte outros preceitos constitucionais.

Tornando ao caso em baila, verifica-se que a determinação para que a concessionária promova “constantemente, a conservação da rodovia federal” encerra ordem excessivamente aberta, empregando conceitos indeterminados e condicionando o respectivo cumprimento a condições pouco objetivas, criando insegurança jurídica e comprometendo a própria efetividade da prestação jurisdicional.

Ademais, é certo que tal determinação, da forma como expressa, tem o potencial de atribuir ao Ministério Público Federal invariável poder de ingerência nos futuros desdobramentos do contrato administrativo, de modo a sempre sujeitá-lo a discussões judiciais segundo o seu entendimento do que seja “constante” e “conservação”, cenário que, indubitavelmente, viola o princípio da separação dos poderes expresso no art. 2º da Constituição da República.

No ponto, esta E. Sexta Turma já decidiu que a tutela dos interesses inerentes à ação civil pública, conquanto relevantíssimos, não podem conferir ao Ministério Público uma “carta-branca” para ações indiscriminadas. [...]

Dessa forma, para rever tal posição e interpretar os dispositivos legais indicados como violados, seria necessário o reexame desses mesmos elementos fático-probatórios, especialmente o teor da inicial de ação civil pública, o que é vedado no âmbito estreito do recurso especial. Incide na hipótese a Súmula n. 7/STJ.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.155.341 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2022/0190701-7

Número de Origem:

00000015220134036129 000015220134036129 134012000638201058 15220134036129

Sessão Virtual de 11/04/2023 a 17/04/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

AGRAVADO : AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT S/A

ADVOGADOS : CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090

MAURÍCIO GIANNICO - SP172514

SAMUEL MEZZALIRA - SP257984

BRUNO CORIM DE OLIVEIRA CASTRO - SP336219

STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355

RAFAEL PAES ARIDA - SP324800

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO - TRANSPORTE
TERRESTRE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

AGRAVADO : AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT S/A

ADVOGADOS : CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090

MAURÍCIO GIANNICO - SP172514

SAMUEL MEZZALIRA - SP257984

BRUNO CORIM DE OLIVEIRA CASTRO - SP336219

STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355

RAFAEL PAES ARIDA - SP324800

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 11/04/2023 a 17/04/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 18 de abril de 2023