

**AÇÃO ORDINÁRIA (PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO) Nº 5053360-30.2012.404.7100/RS**

**AUTOR** : SANTA CRUZ RODOVIAS S/A  
**ADVOGADO** : FRANCISCO CORREA DE CAMARGO  
**RÉU** : DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DAER/RS  
: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT  
: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO (LIMINAR/ANTECIPAÇÃO DA TUTELA)**

Vistos.

Santa Cruz Rodovias S/A. interpôs a presente Ação Ordinária em face do Estado do Rio Grande do Sul, DAER/RS, União Federal e DNIT, objetivando, em síntese, indenização pelos desequilíbrios contratuais, a ser paga na forma de indenização prévia ou mediante prorrogação do prazo contratual até a amortização de tais valores.

No evento 36, formula pedido de antecipação dos efeitos da tutela, no sentido de que seja assegurada a validade do Contrato de Concessão até o dia 28 de dezembro de 2013, nos termos da cláusula 3.2. do Contrato, Ordem de Início da Operação e 4º Termo Aditivo ao Convênio de Delegação.

Refere que o pedido visa assegurar os direitos da autora, contratualmente previstos, bem como evitar danos irreparáveis ou de difícil (senão impossível) reparação, não somente a ela, mas também aos usuários do serviço de recuperação, manutenção, operação e conservação das rodovias pertencentes ao 'Pólo Rodoviário Santa Cruz do Sul'. Narra que, além da pretensão de encerrar o Contrato de Concessão em tela sem a devida, reconhecida e homologada indenização à Concessionária, os réus pretendem encerrá-lo prematuramente, contrariando a redação da cláusula 3.2., data da expedição da Ordem de Início das Operações, e a cláusula primeira do 4º Termo Aditivo ao Convênio de Delegação, as quais remetem o final da Concessão para o dia 28 de dezembro de 2013, 15 (quinze) anos após a data da emissão da Ordem de Início da Operação. Refere que, desde o primeiro momento, a autora se mostrou absolutamente contrária à posição dos réus ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e DAER/RS, acerca da data efetiva do encerramento do Contrato de Concessão e da à necessidade do pagamento de prévia indenização como condição para o seu encerramento, mas, à época do ajuizamento da ação, preferiu não requerer de pronto o pedido de antecipação de tutela, pois tinha esperança de que os réus revissem o seu equivocado posicionamento. Refere que, no dia 07 de janeiro, recebeu comunicação da Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul, informando que, não obstante o seu inconformismo, o Contrato de Concessão findar-se-ia prematuramente, no dia 29 de maio de 2013. Requer seja assegurado o cumprimento do Contrato de Concessão até o dia 28 de dezembro de 2013. Cita decisões proferidas em caso similar, no qual foi mantido o dia 28 de dezembro de 2013 como *dies ad quem* do Contrato de Concessão. Afirma que o indeferimento da liminar gerará danos à autora e aos usuários, bem

como insegurança jurídica, ressaltando que a concessão da medida não acarretará dano algum aos réus e usuários, eis que os serviços continuarão sendo prestados com comprometimento e responsabilidade, como o foram ao longo de quase 15 anos. Sustenta que a descontinuidade dos serviços de guinchos e ambulâncias colocará vidas em risco, e que a recém criada Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), que deverá assumir a administração e manutenção das rodovias estaduais, tem apresentado sérios problemas na sua estruturação e organização, haja vista sua dificuldade em cumprir o cronograma de início de suas atividades operacionais referentes aos 03 (três) pedágios administrados pelo Estado do Rio Grande do Sul, através do DAER RS. Argumenta que a manutenção do Contrato de Concessão até 28 de dezembro de 2013 é a única forma de a Autora ter assegurado o seu direito às regras contratuais. Requer a antecipação parcial dos efeitos da tutela, a fim de que seja assegurada a validade do Contrato de Concessão até o dia 28 de dezembro de 2013. Junta documentos.

No evento 47, o DNIT reitera a alegação de ilegitimidade passiva, veiculada em sua contestação (evento 9).

A União, no evento 52, reitera suas manifestações dos eventos 11 e 34, inclusive sua ilegitimidade passiva, requerendo o saneamento do feito.

O Estado do Rio Grande do Sul e o DAER (evento 53) alegam a impossibilidade jurídica de antecipação dos efeitos de tutela, eis que não foi objeto do pedido inicial, embora tenha sido referido, na exordial, que o termo contratual se daria ao final de 2013. Refere que o pedido final de demanda consiste, apenas, na condenação dos réus ao pagamento de valores, seja na forma de indenização prévia, seja pela prorrogação do prazo contratual até a efetiva amortização dos valores. Ainda que se debata, incidentalmente, a data correta do final do prazo de concessão, este não é o pedido ali posto. A antecipação ofenderia o princípio da estabilidade objetiva da demanda (art. 264 do CPC), bem como o art. 273, eis que apenas pode ser antecipada tutela pretendida no pedido inicial. No mérito, afirma a inexistência dos pressupostos necessários à antecipação de tutela, inclusive de prova inequívoca, reportando-se à contestação, destacando a inexistência de homologação de valores de indenização (e a equivocada utilização da Taxa Interna de Retorno para o cálculo do desequilíbrio contratual), bem como a necessidade de verificar-se a efetiva existência dos alegados prejuízos. Diz que o Estado, por intermédio do DAER, contratou empresa se consultoria para o fim de efetuar o levantamento de todas as inadimplências das concessionárias ao longo da concessão, o que não foi considerado no cálculo anterior de apuração de eventuais desequilíbrios. Saliencia que a concessão de revisão parcial e unilateral, considerando apenas fatores de desequilíbrio favoráveis à autora, não se sustenta, devendo ser tutelado o interesse público e o interesse dos usuários/consumidores. Argumenta que a data de 28/12/2013 não é correta, pois os contratos prevêm o início do prazo de concessão quando da Ordem de Início de Operação, emitida pelo DAER/RS, após a qual seriam dadas as autorizações de início de cobrança de pedágio. Os contratos de concessão, *in casu*, incluíram, expressamente, obras de recuperação e melhoria das rodovias, e não apenas o serviço de exploração de pedágios, tudo em um prazo de 15 (quinze) anos, como previsto nas cláusulas 2.1, 2.3, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.8 e 4.1. Nas propostas comerciais, as próprias licitantes vencedoras, atuais concessionárias, previam receitas decorrentes de cobrança de pedágio em 14 anos e 6 meses, sendo que 6 meses, do total de 15 anos, seriam utilizados para os trabalhos iniciais. Não considerar os trabalhos iniciais no período de 15 anos seria prorrogar o prazo contratual sem a devida licitação ou autorização legal. Defende que houve impropriedade na execução contratual, por parte do Poder Concedente, ao emitir Ordem de Início de Operação ao final dos trabalhos iniciais, quando, na verdade, a operação, *lato sensu*, abrangeu os trabalhos iniciais. A data inicial dos trabalhos iniciais, no caso concreto, seria 29/05/1998, conforme Nota Técnica. Acrescenta que, nos relatórios mensais alcançados pela autora ao DAER, reiteradamente aponta que o início do contrato se deu em maio de 1998, e que seu final seria no dia 25 de abril de 2013, um mês

antes do entendido como correto pelos requeridos. A prorrogação pretendida, por quase 6 meses, é indevida, assim como a prorrogação do vínculo para pagamento de eventual desequilíbrio. Dito desequilíbrio apenas poderá ser verificado após produzida prova técnica, nos moldes do art. 420 e seguintes do CPC. Ainda, a eventual indenização não precisaria ocorrer, obrigatoriamente, durante o prazo de vigência do contrato, podendo ser convertida em perdas e danos. Nos moldes da Lei nº 8.987/95, a concessão se extingue com o advento do termo contratual, quando os bens reversíveis retornam ao Poder Concedente e opera-se a imediata assunção do serviço pelo Estado (arts. 35 e 36). Conforme art. 35, §4º da Lei, o término da concessão não é vedado pela pendência de investimentos não amortizados, e, ainda, a eventual necessidade de indenização por bens reversíveis não completamente amortizados não pode ser confundida com o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, possuindo a concessionária, nas vias ordinárias, meios de buscar a indenização. Ditas pretensões não merecem guarida em sede de antecipação de tutela. Afirma que o Termo Aditivo nº 4 não traz, necessariamente, a data de 28/12/2013 como termo final, pois referidas datas variam em cada caso concreto. Dado o equívoco do Poder Público em firmar os Termos Aditivos nº 4 aos Convênios, foram firmados os Termos Aditivos nº 5, corrigindo esta cláusula e afastando a referência a prazos equivocados. Ressalta que os Termos são aditivos aos Convênios firmados entre União e Estados, e não aditivos aos contratos firmados com as concessionárias. Alega a existência de *periculum in mora* inverso, pois, mantida a concessão, os usuários deverão pagar, por mais tempo, os valores elevados de pedágio, sem possibilidade de ressarcimento posterior. O trecho rodoviário federal será devolvido à União, que será a responsável pela sua conservação. Já os dois trechos estaduais serão administrados pela Empresa Gaúcha de Rodovias, com as receitas advindas das tarifas que, inclusive, terão seus valores diminuídos. Não há, portanto, risco de descontinuidade dos serviços, nem prejuízo para a autora em aguardar o desfecho final da demanda. Junta documentos.

No evento 56, a demandante manifesta-se sobre a petição do Estado do Rio Grande do Sul e do DAER, anexada ao evento 53.

Vieram os autos conclusos.

### **Relatei. Decido.**

Inicialmente, as alegações de ilegitimidade passiva, formuladas pela União e pelo DNIT devem ser, por ora, rejeitadas. Vê-se do Contrato de Concessão (evento 1, OUT4) que o Contrato foi firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul, através do DAER/RS, com a empresa Santa Cruz Rodovias, com interveniência da União. De outro lado, eventuais interesses jurídico e econômico, seja da União, seja do DNIT, apenas poderão ser afirmados ou afastados após a instrução processual.

De outro lado, verifico que o autor requer, na inicial, a intimação da ANTT e da AGERGS para, querendo, integrar a lide, o que deverá ser providenciado pela Secretaria desta 6ª Vara Federal.

Passo a analisar o pleito antecipatório.

Para a concessão de antecipação de tutela, exige o art. 273 do CPC a presença de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou o manifesto propósito protelatório do réu, bem como a verossimilhança da alegação, a ser fundamentada em prova inequívoca.

Requer a parte autora seja assegurada a vigência do Contrato de Concessão até o dia 28 de dezembro de 2013, nos termos da cláusula 3.2. do Contrato, Ordem de Início da Operação e 4º Termo Aditivo ao Convênio de Delegação.

A urgência na apreciação da medida justifica-se pela proximidade do prazo adotado

pelos requeridos para o fim do Contrato de Concessão (29 de maio de 2013), que acarretará a retomada dos dois pólos de pedágio relativos a estradas estaduais pelo Estado do Rio Grande do Sul, e na devolução do pólo relativo à rodovia federal à União.

Da análise do Contrato (evento 1, OUT4), vemos que este tem por objeto a outorga de concessão para a exploração do complexo rodoviário, denominado Pólo Santa Cruz do Sul/RS, mediante a cobrança de pedágio e a prestação de serviços inerentes, acessórios e complementares à concessão de serviços públicos prevista pela Lei Estadual nº 10.703/96 e Processo nº 15196-18.35/96.7.

Temos, no item 3, as disposições acerca do prazo da concessão. Segundo estabelece o item 3.1, o prazo de concessão é de 15 (quinze) anos, 'excepcionados os casos expressamente previstos neste CONTRATO'. O item 3.2 traz o momento de início da concessão, qual seja a Ordem de Início de Operação emitida pelo DAER/RS. Nos termos do item 3.3.1, a cobrança de pedágio terá início após a conclusão e aprovação das obras e dos serviços denominados 'Trabalhos Iniciais', conforme definido no Projeto de Engenharia Econômica. Veja-se:

### *3. - PRAZOS DE CONCESSÃO*

*3.1. - PRAZO TOTAL: O prazo da concessão é de 15 (quinze) anos, excepcionados os casos expressamente previstos neste CONTRATO.*

*3.2. - PRAZO DE INÍCIO: A CONCESSÃO terá início quando da Ordem de Início da Operação emitida pelo DAER/RS.*

#### *3.3. - INÍCIO DA COBRANÇA DE PEDÁGIO:*

*3.3.1. A cobrança de pedágio terá início após a conclusão e aprovação das obras e dos serviços denominados 'Trabalhos Iniciais', conforme definido no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA.*

*3.3.2. Imediatamente após a conclusão dos 'Trabalhos Iniciais' a CONCESSIONÁRIA deverá encaminhar solicitação ao DAER/RS para iniciar a cobrança do pedágio, acompanhada de cópia dos projetos e de outros documentos das obras e serviços realizados.*

*3.3.3. Previamente à autorização para o início da cobrança do pedágio, o DAER/RS realizará a vistoria final das obras e serviços de engenharia realizados, lavrando, no prazo de até 10 dias úteis, contado da data da apresentação da solicitação a que se refere o item anterior, o correspondente 'Termo de Vistoria', que será assinado também pelo representante da CONCESSIONÁRIA (...).*

*3.3.4. No caso de o resultado da vistoria ser favorável, o Diretor Geral do DAER/RS expedirá, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis corridos, contado da lavratura do mencionado 'Termo', autorização para o início da cobrança do pedágio. Passados os 5 (cinco) dias úteis corridos a autorização para início da cobrança de pedágio será autorizado por decurso de prazo.*

*3.3.5. A CONCESSIONÁRIA deverá, no prazo de 10 (dez) dias contados da data de autorização para início da cobrança de pedágio, proceder ampla divulgação, através da imprensa e mídia locais, de seus valores, do processo de pesagem de veículos e de outras informações pertinentes, inclusive sobre o sistema de queixas e sugestões implantado.*

Em cognição sumária, típica de pleitos antecipatórios, resta claro o termo inicial do contrato de concessão, qual seja a Ordem de Início de Operação, a ser emitida pelo DAER/RS. Referida Ordem, por sua vez, foi emitida em 29 de dezembro de 1998 (evento 1, OUT6), de modo que, mesmo pendente a análise pormenorizada das alegações contidas na inicial e nas contestações, é razoável entender-se por termo final do contrato, a ocorrer 15 anos depois, o dia 29 de dezembro de 2013.

Ainda que considerássemos os trabalhos iniciais como integrantes do prazo total

de 15 (quinze) anos, a efetiva cobrança de pedágio teria início somente após a conclusão e aprovação das obras e dos serviços denominados 'Trabalhos Iniciais', tanto que, imediatamente após a conclusão dos 'Trabalhos Iniciais', a CONCESSIONÁRIA deverá encaminhar solicitação ao DAER/RS para iniciar a cobrança do pedágio (3.3.2) e, previamente à autorização para o início da cobrança do pedágio, o DAER/RS realizará a vistoria final das obras e serviços de engenharia realizados, lavrando o correspondente 'Termo de Vistoria', que será assinado também pelo representante da CONCESSIONÁRIA (3.3.3). Apenas no caso de a vistoria ser favorável (3.3.4), o Diretor Geral do DAER/RS expedirá a autorização para o início da cobrança do pedágio, ou seja, a efetiva autorização de operação.

Na referida Autorização de Operação, diga-se, conta que foi expedida em razão de todos os trechos integrantes do referido Pólo estarem com os Trabalhos Iniciais concluídos e terem sido atendidas todas as condições para operação.

Em situação análoga, a manutenção do prazo final foi deferida pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que ora adoto como parte das razões de decidir:

*DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão (Evento 37 dos autos principais) que, nos autos da Ação Ordinária proposta pela METROVIAS S.A. CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS em que discute a prática de atos tendentes ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro de CONTRATO DE CONCESSÃO de Rodovia, indeferiu a antecipação de tutela. Entendeu o MM Juízo de primeiro grau que a autora trouxe, 'a título de antecipação de tutela, uma lide nova, o que fica claro pela agregação de novos fundamentos a ampará-la. O pretendido impedimento do poder concedente de extinguir o contrato de concessão, amparado em novos fundamentos, não pode ser considerado efeito do pedido principal. Ainda que se possa estabelecer uma ligação entre o pedido final e o pedido incidental ora deduzido, este não pode ser apreciado por se tratar de pedido novo'. Em suas razões do agravo, a METROVIAS aponta que desde sua petição inicial afirma o desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato e a impossibilidade de término contratual antes de amortizados os investimentos, indicando passagens dos itens 16 e 17 como exemplificativas de que não está, em sede de antecipação de tutela, inovando na lide. Em síntese, o desequilíbrio teria origem antes de 2001, é de conhecimento dos réus, que teriam se comprometido a reequilibrá-lo, constando nos termos contratuais a impossibilidade extinção da relação antes de quitados os compromissos mútuos, o que deve e pode ser garantido inclusive mediante prorrogação contratual. Ademais, considerando recente entendimento da Administração antecipando o termo final (de dezembro/2013 para abril/2013), a urgência tornou-se maior, sendo explícito o preenchimento dos requisitos legais da liminar postulada. Vieram os autos conclusos. É o relatório. Decido. A agravante necessita de provimento antecipatório que lhe assegure a estabilidade dos direitos, deveres e obrigações estampados no contrato, sob pena de ficar impossibilitada de fazê-lo após o término contratual. Aponta explicitamente que, se o contrato for extinto sem as amortizações nele próprio garantidas e sem o reequilíbrio que entende deva ser materializado, o prejuízo será inevitável, e o fundamento que torna ainda mais urgente uma manifestação judicial diz respeito ao parecer da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul no sentido de antecipar ainda mais o término contratual, ante interpretação de que tal fato ocorreria em abril, e não em novembro de 2013. As passagens indicadas no recurso de agravo, constante nos itens 16 e 17, dão conta de que a pretensão de prorrogação contratual foi efetivamente postulada na exordial.*

*Entendo, assim, que não houve inovação em sede de pedido de antecipação de tutela. Entretanto, tenho por imperioso ressaltar à agravante que, neste momento, analiso exclusivamente a urgência decorrente da possibilidade de extinção contratual em abril/2013. É que seu recurso traz longo arrazoado acerca do desequilíbrio contratual e de sua boa-fé na execução da concessão, e entendo que maiores debates sobre o conjunto probatório e os aspectos fáticos que permeiam a lide deverão ser produzidos na ação principal, de modo a permitir um juízo seguro sobre o melhor direito a ser aplicado. Por ora, tenho que imperioso analisar a urgência da medida antecipatória frente à situação fática imediata, do que entendo deva ser modificada a decisão de primeiro grau para afastar o perigo da descontinuidade dos serviços necessários à manutenção e segurança das estradas. Vejamos, então, a previsão contratual acerca do término da avença, conforme Evento 1, CONTR4): '3.1. PRAZO TOTAL: O prazo da concessão é de 15 (quinze) anos, excepcionados os casos expressamente previstos neste CONTRATO. 3.2. PRAZO DE INÍCIO: A CONCESSÃO terá início quando da Ordem de Início da Operação emitida pelo DAER/RS.' Conforme Evento 35, OUT2, a Ordem de Início da Operação emitida pelo DAER/RS, ato administrativo tido contratualmente como único a fazer surgir o início da contagem do prazo da concessão, data de 29/12/1998. Por óbvio que situações políticas podem ter justificado a distância entre obras executadas pela concessionária e a Ordem do DAER/RS. Também é evidente que é possível que a concessionária tenha iniciado a cobrança dos pedágios antes deste ato administrativo. Várias situações de fato, então, podem modificar o entendimento de mérito. Entretanto, neste momento de análise perfunctória da situação fática, não vislumbro possibilidade jurídica nem qualquer fundamento fático que me afaste do dever de conceder a antecipação de tutela, eis que o ato administrativo indicado no contrato (que é lei entre as partes) como único a firmar o início do prazo da concessão, data de dezembro/2013. É evidente que presumir situações políticas ou acolher pareceres da Administração que obviamente visam a dar lastro legal à pretensa antecipação é deveras mais perigoso, do ponto de vista do direito e da possibilidade de gerar prejuízo à concessionária e, principalmente, ao interesse público, do que possibilitar o término contratual, já que a extinção do contrato é definitivamente mais difícil de se restaurar do que a sua manutenção, como ora entendo de direito. Numa primeira análise, então, considero ser necessária a manutenção do estado atual do negócio, a fim de evitar prejuízos irreparáveis à empresa concessionária e, até mesmo, para viabilizar a regularidade do prosseguimento do serviço público concedido, resguardando o interesse dos próprios usuários das rodovias. Tenho, pois, presentes o periculum in mora e o fumus boni iuris, vislumbrando verossimilhança nas alegações, do que tenho deva a tutela ser parcialmente deferida para garantir a manutenção contratual (vínculo entre a requerente e o Estado do Rio Grande do Sul) até 29/12/2013. O risco de dano irreparável ou de difícil reparação resta evidenciado pela proximidade do término do prazo contratual (março de 2013), de acordo com a Resolução Decisória RED n. 40/2012, o que culminará com a retomada do pólo de pedágio pelo Estado do Rio Grande do Sul. Enfatizo que neste momento deixo de analisar questões acerca de existência ou não de desequilíbrio contratual e possibilidade ou não de prorrogação do contrato para fins de reequilíbrio. Ou seja, como já suprarreferido, 'maiores debates sobre o conjunto probatório e os aspectos fáticos que permeiam a lide deverão ser produzidos na ação principal, de modo a permitir um juízo seguro sobre o melhor direito a ser aplicado'. Ante o exposto, dou parcial provimento ao agravo de instrumento, nos termos da fundamentação. (TRF4, AG 5005680-72.2013.404.0000, Terceira Turma, Relatora Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 02/04/2013)*

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**, para o fim de assegurar à parte autora o direito à manutenção do Contrato de Concessão firmado entre as partes até a data de 28 de dezembro de 2013, na forma da fundamentação.

Intimem-se, sendo que os requeridos **em regime de plantão**, para imediato cumprimento.

Intimem-se a ANTT e a AGERGS para, querendo, integrar a lide, como requerido na inicial.

Dê-se vista ao **Ministério Público Federal**, face ao interesse público evidenciado na demandam, conforme art. 82, III, do CPC.

Após, voltem conclusos.

Porto Alegre, 08 de abril de 2013.

**ALTAIR ANTONIO GREGORIO**  
**Juiz Federal Titular**

---

Documento eletrônico assinado por **ALTAIR ANTONIO GREGORIO, Juiz Federal Titular**, 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.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **9421414v4** e, se solicitado, do código CRC **7FC59D4A**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ALTAIR ANTONIO GREGORIO:2130

Nº de Série do Certificado: 7B43FC74ECD63336

Data e Hora: 08/04/2013 16:28:32

---