



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5009284-60.2021.4.04.0000/PR**

**PROCESSO ORIGINÁRIO:** Nº 5002659-84.2020.4.04.7003/PR

**AGRAVANTE:** MUNICÍPIO DE MANDAGUARI/PR

**AGRAVADO:** RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ S.A.

**ADVOGADO:** LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES (OAB SP182496)

**ADVOGADO:** JOAO FALCAO DIAS (OAB SP406577)

**MPF:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AMICUS CURIAE:** AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL DE MANDAGUARI E REGIAO

**ADVOGADO:** ANACLETO GIRALDELI FILHO

**INTERESSADO:** ALICE MARIA DE CASTRO

**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ - DER/PR

**INTERESSADO:** ESTADO DO PARANÁ

**INTERESSADO:** MUNICÍPIO DE MARIALVA/PR

**INTERESSADO:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**INTERESSADO:** JURANDIR VIEIRA DE LIMA

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão proferida em ação de procedimento comum, nos seguintes termos:

*Trata-se de ação proposta por RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ S.A. em face do MUNICÍPIO DE MANDAGUARI/PR, na qual requer:*

*a) Liminarmente, a concessão de tutela provisória a fim de se **sustarem os efeitos dos Decretos Municipais n. 158/2017 e n. 589/2019**, retornando as áreas expropriadas à titularidade de seus antigos proprietários;*

*b) Sucessivamente, ainda em liminar, a autorização judicial para **instalação, pela Autora, de bloqueio físico aos acessos** à Estrada Terra Roxa promovidos pelos aludidos decretos.*

*[...]*

*e) Ao final, que se julgue o mérito integralmente procedente, de modo a se determinar a **anulação dos Decretos Municipais n. 158/2017 e n. 589/2019**, confirmando-se a tutela concedida em caráter antecipatório.*

*Relata e alega a parte autora, em suma, que: (i) é concessionária de serviço público rodoviário federal que opera o Lote 2 do Anel de Integração do Paraná, compreendendo os trechos de Cambé (Norte) a Cascavel (Oeste) e de Maringá (Norte) a Paranavaí (Noroeste), além de Paranavaí a Nova Londrina; (ii) o contrato de concessão "vem se impactando", desde 2017, após a edição de dois decretos do Município de Mandaguari (158/2017 e 589/2019), os quais, em despreço aos caminhos da mediação lealmente trilhados pela autora em parceria com os municípios, formalizaram a instituição de rota de fuga destinada à obstrução da arrecadação tarifária da praça de pedágio de Marialva; (iii) tais decretos tumultuaram o contrato de concessão; prejudicaram a arrecadação tributária dos Municípios de Marialva e Mandaguari;*

**5009284-60.2021.4.04.0000**

**40002412546.V47**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*criaram eloquente passivo a ser suportado pelos cofres do Estado do Paraná; e aviltaram o interesse da União, que detém a titularidade da rodovia; (iv) é competente a Justiça Federal para processar e julgar o feito; (v) em paralelo ao trecho da BR-376 que une os Municípios de Marialva e Mandaguari, havia desde a década de 1950 uma estrada destinada a atender aos lotes rurais ali estabelecidos – propriedades particulares voltadas à produção agrícola, notadamente de uvas, demandantes do tráfego de veículos de escoamento; (vi) tal via, denominada “Estrada Terra Roxa”, existia em função da atividade econômica privada ali constituída, uma vez que viabilizava o acesso a todos aqueles loteamentos; (vii) a partir da assunção do Contrato de Concessão, em 1997, e da instalação da praça de pedágio de Marialva, a Estrada Terra Roxa passou a ser irregularmente utilizada como rota de fuga pelos usuários da Rodovia BR-376 indispostos a arcar com o pagamento das tarifas; (viii) para tanto, fazia-se uso dos acessos proporcionados em dois lotes particulares – um de propriedade do Sr. Jurandir Vieira de Lima e outro pertencente à Sra. Alice Maria de Castro; (ix) no ano de 1999, foi realizada reunião entre proprietários ligados à Estrada Terra Roxa e representantes da Concessionária, e a rota de fuga foi fechada pela própria Concessionária, que em contrapartida passou a conceder desconto tarifário de 50% aos munícipes de Marialva e Mandaguari; (x) o fechamento das rotas deu-se com a celebração de contratos de locação entre a Autora e o Sr. Jurandir Vieira de Lima e a Sra. Alice Maria de Castro, permanecendo aqueles acessos restritos. 15; (xi) assim vigeu a concessão até 2017, a partir de quando, no calor político do período pós-eleitoral, a emergência de movimento organizado sobretudo por moradores de Mandaguari, alcunhado “Movimento Tarifa Zero”, veio a questionar e a protestar contra o dever de pagamento das tarifas; (xii) em fevereiro de 2017, um dos proprietários lindeiros abriu uma via que dava acesso à Estrada Terra Roxa, que foi devidamente fechada, porém em seguida foi reaberta pelos integrantes do Movimento Tarifa Zero; (xiii) ato contínuo, a autora deu início a uma série de negociações com os munícipes de Mandaguari, inclusive com os integrantes do movimento, sendo firmado um acordo entre a autora e o movimento tarifa zero em 20/04/2017; (xiv) tal acordo consistiu na concessão de desconto tarifário de 80% aos veículos de Mandaguari, que obteriam o direito mediante cadastro realizado perante a Administração municipal, além do livre e gratuito trânsito de veículos de Mandaguari e Marialva pela Estrada Terra Roxa, na qual a Autora instalaria cancela com autorização do Poder Público municipal de Mandaguari e de Marialva; (xv) nada obstante a manifesta disposição da Concessionária em transigir lealmente com os munícipes, mesmo que ao custo de substancial decréscimo em sua arrecadação, a mesma postura não se verificou em relação à Ré; (xvi) isso porque, imediatamente após a celebração do acordo, o chefe do Poder Executivo municipal de Mandaguari editou o Decreto n. 158/2017, que declarou bem de uso comum do povo e promoveu desapropriação indireta da estrada de terra pertencente à Sra. Alice Maria de Castro; (xvii) algum tempo depois, em 2019, editou-se o Decreto n. 589/2019, que promovia o mesmo efeito em relação à via situada no terreno do Sr. Jurandir Vieira de Souza; (xviii) tais decretos editados pela Ré implantaram verdadeira estrada pública alternativa ao pedágio, aberta a todos os veículos que percorram pelo trecho, sejam oriundos de Mandaguari e Marialva ou não; (xix) o impacto absorvido pelo caixa da Autora é eloquente, sendo que, no ano de 2018, a Concessionária teria deixado de arrecadar R\$ 3.830.734,20, valor que subiu a R\$ 4.902.482,40 em 2019 e que apenas em janeiro de 2020 já somou R\$ 394.280,40 – totalizando, ao todo, R\$ 9.127.497,00; (xx) não se trata de prejuízo solitariamente absorvido pela Autora, pois rotas de fuga são hipóteses ensejadoras de reequilíbrio econômico-financeiro perante o DER/PR, de sorte que a conta dos atos patrocinados pela Ré findará suportada pelos cofres estaduais – e, de conseguinte, por toda a população paranaense; (xxi) os munícipes da própria Mandaguari, bem como de Marialva, pagarão o preço dos decretos, porquanto incide sobre o pagamento das tarifas de pedágio o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); (xxii) os decretos municipais atentam contra previsão constitucional, a legislação federal e Contrato celebrado pela União e pelo Estado, além de caracterizarem desvio de finalidade e imoralidade; (xxiii) outra nulidade que macula ambos os decretos diz respeito à incompetência da Administração municipal de Mandaguari na desapropriação de ambas as estradas rurais, uma vez que tais terras integram o território municipal de Marialva; (xxiv) também é vício dos decretos*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*municipais a ofensa ao seu processo, aqui compreendido como elemento do ato administrativo e determinante de sua validade, pois ausente participação popular, ou seja, consulta aos interessados; (xxv) estão presentes os requisitos necessários ao deferimento da tutela provisória de urgência requerida, sendo que, em relação ao perigo de dano, "é inequívoco, dado que a cada dia em que perdura o livre acesso à rota de fuga a Autora deixa de arrecadar elevado valor em tarifas – estimado na média mensal de mais de R\$ 360 mil. Em consequência, os Municípios de Mandaguari e Marialva deixam de arrecadar ISSQN e o Estado do Paraná e o DER/PR veem aumentar seu passivo indenizatório – isso sem se falar nos riscos à segurança dos usuários da rodovia".*

*Requer "A citação dos terceiros interessados para ciência da presente demanda e manifestação, se assim o desejarem", quais sejam: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ/PR, ESTADO DO PARANÁ, UNIÃO, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MUNICÍPIO DE MARIALVA, ALICE MARIA DE CASTRO e JURANDIR VIEIRA DE LIMA.*

*Atribui à causa o valor de R\$ 100.000,00 e informa possuir interesse na realização de audiência de conciliação.*

*No Evento 4, a autora apresenta "documentação que assevera as razões da inicial, notadamente quanto ao vício de competência dos decretos municipais de Mandaguari, na medida em que a área desapropriada pertence ao Município de Marialva".*

*O valor da causa foi retificado para R\$ 4.902.482,40, com a complementação das custas processuais (Eventos 8 e 10).*

*No Evento 11, foi indeferido o pedido de liminar/tutela de urgência, determinada a citação do Município de Mandaguari e a inclusão no polo passivo, na condição de interessados, do DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ/PR, ESTADO DO PARANÁ, UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, MUNICÍPIO DE MARIALVA, ALICE MARIA DE CASTRO e JURANDIR VIEIRA DE LIMA. Na mesma oportunidade, foi determinada a intimação dos interessados, sem implicar em citação, para se manifestarem acerca de seu interesse em integrar a lide, especificando em que condições pretendem litigar (litisconsortes, assistentes etc).*

*A União manifesta ausência de interesse em ingressar na lide (Evento 23).*

*No Evento 24, a ARD - AGÊNCIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE MANDAGUARI E REGIÃO, requer a intervenção no feito, na condição de amicus curiae.*

*O Estado do Paraná requer a sua exclusão do polo passivo, em razão de sua ilegitimidade passiva (Evento 27).*

*Citado, o Município de Mandaguari apresenta contestação (Evento 29).*

*Os interessados MUNICÍPIO DE MARIALVA, ALICE MARIA DE CASTRO e JURANDIR VIEIRA DE LIMA silenciam (Eventos 26 e 34).*

*Nos Eventos 37 e 38, a parte autora requer "a juntada da inclusa notificação endereçada ao Município de Mandaguari (via física – doc. 01) e à Agência Regional de Desenvolvimento (por e-mail – doc. 02), na qual informa que, diante da entrada em vigor da Lei n. 13.709/2018, passará*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*a realizar o cadastro dos municípios mandaguarienses para a concessão de desconto tarifário, não mais recebendo as informações repassadas pela ARD", e apresenta réplica à contestação do Município de Mandaguari.*

*O Ministério Público Federal requer nova vista dos autos após finalizada a instrução e informa que, "em razão do alegado desvio de finalidade nos decretos nº 158/2017 e nº 589/2019, assinados pelo Prefeito de Mandaguari/PR, vai comunicar a aparente prática de ato de improbidade para ofício de combate à corrupção do MPF" (Evento 41).*

*No Evento 43, o Município de Mandaguari informa que transitou em julgado a decisão proferida no Mandado de Segurança n. 00002129-28.2017.8.16.0109, que reconheceu a validade do Decreto Municipal n. 158/2017. Junta documentos a fim de comprovar essa alegação.*

**DECIDO.**

**1. Polo passivo. Competência.**

*De todos os interessados incluídos na autuação, apenas a presença da União tem o condão de justificar a competência da Justiça Federal.*

*Conforme informado pela própria autora, na inicial, com fulcro na Lei n. 9.277/1996 e por intermédio do Ministério dos Transportes, a União delegou ao Estado do Paraná a administração e exploração de rodovias federais, conforme o Convênio de Delegação n. 003, de 25/10/1996.*

*O Convênio assim define como atribuições da Administração estadual:*

*1. Incumbe ao ESTADO DO PARANÁ, na qualidade de DELEGATÁRIO:*

*I - receber e conservar as rodovias e os trechos rodoviários federais delegados;*

*II - promover a licitação da concessão dos trechos, conforme programa aprovado;*

*III - adotar todas as providências necessárias à garantia do patrimônio rodoviário delegado até a extinção deste Convênio;*

*Com isso, poder-se ia concluir que, feita a delegação (por meio de lei), todo o gerenciamento foi atribuído ao Estado do Paraná, que realizou a concessão da rodovia à empresa autora.*

*De fato, não há discussão nos autos acerca do valor do pedágio e/ou equilíbrio econômico e financeiro do contrato, hipóteses em que a jurisprudência majoritária entende como caracterizadoras do interesse processual da União.*

*As "desapropriações indiretas", por sua vez, recaem sobre áreas pertencentes aos Srs. ALICE MARIA DE CASTRO e JURANDIR VIEIRA DE LIMA e foram levadas a efeito pelo Município de Mandaguari. Tais áreas não integram e não passarão a integrar o patrimônio da União após a extinção da delegação. Não há nenhuma controvérsia envolvendo a área da rodovia em si.*

*Por todos esses fundamentos, além de outros contidos no documento anexado ao Evento 23, PET2, a União manifestou sua ausência de interesse em integrar a lide (Evento 23, PET1).*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*Nada obstante, o litígio não envolve apenas os prejuízos suportados pela concessionária autora, em razão de atos administrativos praticados pelo Município de Mandaguari. A inicial informa a construção de uma verdadeira "rota de fuga" do pedágio, de modo que há possibilidade concreta de interferência no tráfego da rodovia, gerando frustração da arrecadação tarifária da concessionária. Tal frustração, por sua vez, provoca um desequilíbrio econômico financeiro no contrato, o que pode ensejar a revisão de suas cláusulas e, eventualmente, até mesmo a propositura de uma ação de indenização em face da União.*

*É fato que nenhum pedido indenizatório foi formulado na inicial (o objeto da ação é apenas a anulação dos Decretos Municipais n. 158/2017 e n. 589/2019). Mas o eventual acolhimento dessa pretensão, obviamente, pode causar efeitos reflexos à União.*

*Considerando que seus interesses se aproximam mais da parte autora (preservação e correto cumprimento do contrato de concessão), sua inclusão deverá ocorrer no polo ativo, na condição de assistente simples da parte autora (art. 121 a 123, CPC).*

*Consequentemente, fica firmada a competência da Justiça Federal para o julgamento da lide.*

*O mesmo não se diga quanto ao Estado do Paraná, que manifestou expressamente o seu desinteresse em integrar o processo e em relação ao qual não se vislumbra qualquer possível prejuízo com o julgamento a ser proferido.*

*O Município de Marialva, intimado com a mesma finalidade, deixou transcorrer in albis o prazo que lhe foi concedido para manifestar interesse em integrar a lide. Essa inércia, aliada a também inexistência de aparente prejuízo, autoriza a conclusão pela ausência de interesse.*

*Os proprietários das áreas desapropriadas também silenciaram. Tratando-se de pessoas físicas, com interesses particulares e, portanto, renunciáveis, entendo que também podem ser excluídos da lide sem que isso importe em nulidade.*

*Assim, apenas a União deverá ser mantida na condição de interessada, que atuará como assistente simples da parte autora. Em relação aos demais interessados, o processo deverá constar como arquivado.*

***Procedam-se as retificações necessárias.***

***2. Amicus curiae***

*Com fulcro no art. 138 do CPC, admito a participação da ARD - AGÊNCIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE MANDAGUARI E REGIÃO no processo, na condição de amicus curiae.*

*A atuação da Agência ficará restrita à manifestação sobre o mérito da demanda, após o término da instrução processual e antes da manifestação final do Ministério Público. Sua competência recursal fica restrita à oposição e embargos de declaração (art. 138, §§ 1º e 2º, CPC).*

***Inclua-se a Agência na atuação.***

***3. Tutela de urgência***



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*A concessão da tutela provisória fundamentada na urgência deve atender aos requisitos de probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300, caput, do NCPC).*

*No presente caso, em sede de cognição sumária, considero preenchidos os requisitos para concessão da tutela provisória de urgência.*

*Por mais que o Município réu se esforce por defender o argumento de que as desapropriações ocorreram visando o interesse público, as próprias imagens inseridas no corpo da contestação deixam claro que, na verdade, a estrada se constitui num desvio da cancela do pedágio. É possível que a estrada também seja utilizada para tráfego de estudantes e moradores da área rural, mas a utilização concomitante como desvio é evidente.*

*Sabe-se que qualquer ato administrativo que provoque prejuízo injustificado a um particular ou a outro ente público reveste-se naturalmente de ilicitude.*

*No caso, a construção do desvio, levada a efeito após as desapropriações impugnadas, causa nítido prejuízo à concessionária que administra a rodovia, visto que permite o uso da estrada, por um número indeterminado de pessoas, sem a prestação da legítima contrapartida à administradora. A rodovia em questão é um bem público federal, cuja exploração e administração foi legalmente concedida a uma empresa privada (sequer há discussão acerca da regularidade da concessão), que tem direito de exigir a contraprestação dos usuários.*

*Diante desse quadro, qualquer obra pública ou privada que possibilite a elisão do dever de pagamento pelo uso de rodovia é irregular e ilegítimo.*

*De nada socorre o Município o argumento de que o tráfego da estrada é antigo e, atualmente, controlado para utilização exclusiva dos moradores de Mandaguari, visto que não há direito positivado nesse sentido em favor dos moradores daquela localidade e/ou de Marialva.*

*A concessionária, na inicial, noticia que, em 20/04/2017, celebrou acordo com movimentos sociais concedendo desconto tarifário de 80% aos veículos de Mandaguari, que obteriam o direito, mediante cadastro realizado perante a Administração municipal, além do livre e gratuito trânsito de veículos de Mandaguari e Marialva pela Estrada Terra Roxa (área desapropriada), tendo a autora instalado uma cancela com autorização do Poder Público Municipal de Mandaguari e de Marialva.*

*A desapropriação da área coloca em risco a manutenção desse acordo, que se funda em negociação particular. Tornando-se a estrada um bem público municipal, mostra-se perfeitamente possível a desconsideração do acordo, pelo novo titular do bem.*

*A discussão acerca da legalidade da desapropriação, entabulada na Justiça Estadual, é irrelevante para o caso, considerando que no Mandado de Segurança n. 0002129-28.2017.8.16.0109 não se discutiu a violação dos direitos da administradora da rodovia, mas apenas da antiga proprietária (v. Evento 43, OUT4 e 5).*

*Nada obstante, mostra-se desnecessário anular ou suspender os efeitos dos decretos impugnados, neste momento. A fim de resguardar os direitos da autora, basta garantir que o desvio deixe de ser utilizado.*

*Antecipo, no entanto, como me parece evidente, de que se os decretos foram publicados com nítido interesse em constituir rota de desvio do pagamento de pedágio, tais atos administrativo são ilegais, na medida em que possuem desvio de finalidade, esta ilícita, consistindo na*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*facilitação do descumprimento de obrigação legalmente existente (art. 209 do Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/1997)*

*Ante o exposto, **DEFIRO** a tutela de urgência para autorizar a autora a implementar bloqueios de acesso das vias públicas criadas pelos Decretos Municipais n. n. 158/2017 e n. 589/2019, editados pelo Município de Mandaguari, a partir da BR-376 que administra.*

*Esses bloqueios, porém, deverão restringir apenas o desvio da praça de pedágio, não podendo impedir a utilização da estrada em si pelos moradores da área rural na qual se acha localizada. Competirá à autora negociar diretamente com os proprietários afetados, lindeiros da rodovia e/ou quaisquer pessoas que eventualmente utilizem a estrada como acesso ao seus imóveis e/ou locais de trabalho, a construção e/ou viabilidade de acesso aos respectivos locais por outros meios ou até mesmo com a utilização da própria área usada como desvio.*

*Fixo multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a ser imposta ao Município ou a qualquer terceiro que descumpra a ordem de inutilização dos acessos, destruindo as barreiras ou implementando outras. O Município de Mandaguari ficará diretamente responsável economicamente pelos custos de novas obras de bloqueio (caso haja destruição das obras feitas pela concessionária), devendo a autora identificar e dar ciência a eventual terceiro que descumpra a presente ordem liminar.*

*4. Intimem-se todas as partes, interessados e amicus curiae, **com urgência**, acerca do inteiro teor desta decisão e proceda-se às retificações necessárias na autuação, determinadas nos itens 1 e 2.*

*5. Considerando que o Município de Mandaguari já apresentou contestação (Evento 29), desnecessária a renovação de sua citação.*

*Assim, intime-se a parte autora e a União para impugnarem a contestação e especificarem as provas que desejam produzir, declinando objetivamente a sua finalidade. Prazo: 5 (cinco) dias.*

*6. Após, intime-se o Município de Mandaguari para especificar as provas que deseja produzir, declinando objetivamente a sua finalidade. Prazo: 5 (cinco) dias.*

*7. Ao final, dê-se vista dos autos ao amicus curiae e ao MPF, pelo prazo de 15 (quinze) dias.*

*8. Não havendo requerimento de dilação probatória, anatem-se para sentença e voltem-me conclusos.*

Em suas razões, o agravante alegou que: (1) a decisão agravada viola o direito de ir e vir dos cidadãos mandaguarienses nas vias albergadas pelos Decretos Municipais n.ºs 158/2017 e 589/2019; (2) a medida determinada pelo juízo *a quo* causará grande impacto e prejuízos ao interesse público local, uma vez que impedirá o livre acesso das pessoas às áreas declaradas como bens de uso comum do povo pelos Decretos antes citados; (3) até o momento, não há qualquer elemento que infirme a legalidade de tais atos normativos, pelo menos a ponto de permitir o total bloqueio das vias, tampouco foi comprovado que teriam sido "abertas" e/ou construídas, após a sua publicação; (4) o juízo *a quo* afastou a presunção de legalidade dos atos administrativos, sem qualquer justificativa; (5) a passagem dos moradores dos Municípios de Mandaguari e Marialva pela estrada Terra Roxa, sem o pagamento de tarifa de pedágio, decorre de acordo firmado entre a agravada e o Movimento Tarifa Zero; (6) não há prova nos autos de que o trecho era utilizado, de modo indiscriminado, por todo e qualquer veículo; ao contrário, é



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

fato incontroverso que, no local, existe uma cancela administrada pela própria agravada, que controla o acesso de veículos, verificando suas origens; (7) houve violação do princípio da prevalência do interesse público sobre o privado; (8) o provimento judicial impugnado foi deferido no momento em que a população sofre com a pior fase da pandemia da Covid-19, como declarado pelo Decreto Municipal n.º 162/2021, de modo que qualquer bloqueio ou tumulto nas rodovias que dão acesso ao Município de Maringá (como é o caso) poderá prejudicar a circulação de pessoas, ambulâncias e outros veículos que necessitam se deslocar; (9) *o bloqueio nas referidas vias nos moldes em que foi permitido pelo juízo a quo não bloqueará o total acesso ou acesso principal da via para Maringá, que se faz pela Rodovia BR-376; mas a controvérsia debatida no presente caso encontra-se nessa região (saída para Maringá/PR.), e de fato prejudica o pleno acesso ou pelo menos os acessos já existentes, podendo, assim, gerar tumultos no local;* (10) para justificar a competência da Justiça Federal, *o juízo aduziu que União deveria permanecer no processo na condição de assistente da parte autora/Agravada, visto que nos autos há discussão a respeito de uma suposta construção de rota de fuga e, portanto, alteração no fornecimento da via, o que, no futuro poderia gerar efeitos reflexos à União,* porém não delineou esses supostos efeitos reflexos; (11) se a própria União disse que não possui interesse na lide, é indevida sua manutenção de ofício na demanda, sob fundamentação vaga; (12) não se discute questão relacionada ao contrato de concessão da rodovia federal, administrada pela agravada, tanto que o Estado do Paraná e a União declinaram da participação no feito; (13) *o juízo a quo deixou de considerar que, quanto a arrecadação tarifária, a própria Agravada firmou acordo com o Movimento Tarifa Zero permitindo que os municípios de Mandaguari e Marialva recebam descontos na praça do pedágio e/ou passem pela Estrada Terra Roxa isentos do pagamento de tarifa. Logo, não faria nenhum sentido responsabilizar a União em razão do acordo firmado pela própria Agravada junto à terceiros;* (14) seguindo a lógica da decisão agravada, o Estado do Paraná, signatário principal do contrato de concessão da rodovia federal, deveria permanecer na lide, e, se foi excluído, também deveris sê-lo a União, o que acarreta a incompetência da Justiça Federal para apreciá-la; (15) considerando que o franqueamento da passagem pela estrada Terra Roxa decorre de um acordo firmado pela própria agravada, a redução de arrecadação tarifária não pode ser atribuída aos Decretos Municipais n.ºs 158/2017 e 589/2019; (16) ao contrário do afirmado, não construiu qualquer obra ou desvio no local, tendo se limitado a reconhecer a utilidade pública de trechos que já existiam há muito tempo; (17) o juízo *a quo* inseriu fato novo no litígio, em afronta ao contraditório e à ampla defesa (art. 5, inciso LX, da Constituição Federal, e art. 492 do Código de Processo Civil); (18) os Decretos não afetam o acordo firmado entre a agravada e o Movimento Tarifa Zero, pois, no trecho, há uma cancela que é controlada e administrada por ela, com a finalidade de controlar a passagem pelo referido trecho, de automóveis que são oriundos dos municípios de Mandaguari/PR. e Marialva/PR., e nenhum momento as vias desapropriadas prejudicam esse controle, visto que a cancela permanece entre as duas vias, e (19) no local, há restrição de uso a moradores, municípios de Mandaguari e Marialva, daí a inépcia do pedido formulado pela agravada, uma vez que a livre passagem de veículos entre os Municípios decorre de acordo celebrado pela própria agravada, e não dos Decretos questionados. Com base nesses argumentos, pugnou pela atribuição de efeito suspensivo ao recurso, para que (i) a agravada seja impedida de implementar qualquer bloqueio nas vias correspondentes aos Decretos Municipais n.ºs 158/2017 e 589/2019, ou, caso já tenha implementado, retire-os em 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de multa, (ii) seja reconhecida a incompetência da Justiça Federal para o feito, e (iii) mantida a competência federal, a agravada





**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

seja impedida de implementar qualquer bloqueio de acesso nas vias declaradas de utilidade pública pelos Decretos Municipais n.ºs 158/2017 e 589/2019, revogando-se a fixação de multa imposta ao agravante, para eventual descumprimento da liminar deferida. Ao final, requereu o provimento do agravo de instrumento.

É o relatório. Decido.

Em que pese ponderáveis os argumentos deduzidos pelo agravante, não há reparos à decisão agravada, que deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos.

A competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito não é afastada pela existência de convênio de delegação (n.º 003/2016) para administração e exploração de rodovias federais, celebrado entre a União (Ministério dos Transportes) e o Estado do Paraná (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná), com fulcro na Lei n.º 9.277/1996, ou pela ausência de discussão acerca do valor do pedágio e/ou equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

A despeito de as áreas atingidas pelos Decretos Municipais pertencerem a particulares e não existir perspectiva de incorporação ao patrimônio da União, após a extinção da delegação, os fatos relatados na petição inicial ("a construção de uma verdadeira "rota de fuga" do pedágio") - se confirmados - poderão afetar a execução do contrato de concessão, porquanto (1) *há possibilidade concreta de interferência no tráfego da rodovia, gerando frustração da arrecadação tarifária da concessionária*; (2) *Tal frustração, por sua vez, provoca um desequilíbrio econômico financeiro no contrato, o que pode ensejar a revisão de suas cláusulas e, eventualmente, até mesmo a propositura de uma ação de indenização em face da União*; (3) embora o poder de polícia sobre a rodovia federal tenha sido transferido ao Estado, esta continua sendo de propriedade da União, nos termos do artigo 20, inciso II, da Constituição Federal, e (4) a exclusão do Estado do Paraná da lide, fundada na ausência de repercussão da prestação jurisdicional em sua esfera jurídica, não interfere na participação do ente federal, na condição de assistente simples da autora (artigos 121 a 123 do CPC).

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA. INTERESSE DA UNIÃO. RODOVIA FEDERAL. BEM PÚBLICO FEDERAL. INTERESSE PÚBLICO. Embora tenha sido transferido pela União (DNIT) ao Estado do Paraná o poder de polícia sobre a rodovia federal e embora o contrato de concessão estabeleça ser responsabilidade da concessionária (parte autora) a manutenção da integridade da faixa de domínio, isso não afasta o fato de que a rodovia é de propriedade da União. . Em se tratando questões que envolvam bem público federal, ante a presença de interesse público a ser protegido, evidencia-se o interesse jurídico de manter o ingresso da União no feito como assistente simples da parte autora. O convênio de delegação celebrado entre a União (DNIT) e Estado do Paraná (DER) não afasta o interesse da União em figurar como assistente da agravante, concessionária de pedágio, pois somente se a União, provocada, manifestasse explicitamente seu desinteresse é que a competência para o julgamento da causa poderia se deslocar para a Justiça Estadual. (TRF4, 4ª Turma, AG 5010885-14.2015.4.04.0000, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 21/08/2015 - grifei)*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Outrossim, restam configurados os pressupostos legais para a concessão de tutela provisória de urgência - a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC).

Depreende-se da análise dos autos que: (1) ainda que a estrada Terra Roxa seja utilizada para o tráfego de moradores da área rural, esse trecho constitui um desvio da praça de pedágio, e (2) após negociações com os municípios de Mandaguari e o Movimento Tarifa Zero, foram acordados (2.1) o desconto tarifário de 80% (oitenta por cento) aos veículos daquela cidade, mediante prévio cadastramento pela Administração Municipal, e (2.2) o livre e gratuito trânsito de veículos de Mandaguari e Marialva pela estrada Terra Roxa, onde seria instalada uma cancela, com autorização do Poder Público Municipal (OUT7 e OUT8 do evento 1 dos autos originários).

Nesse contexto, é lícito afirmar que:

**(1) a desapropriação da área coloca em risco a manutenção desse acordo, que se funda em negociação particular, porque, tornando-se a estrada um bem público municipal, mostra-se perfeitamente possível a desconsideração do acordo, pelo novo titular do bem, e**

(2) a construção de um desvio, levada a efeito após a edição dos Decretos n.ºs 158/2017 e 589/2019 (OUT12 e OUT13 do evento 1 dos autos originários) - que declarou como bens de uso comum do povo os trechos de acesso à estrada Terra Roxa pertencentes a Alice Maria de Castro e Jurandir Vieira de Souza - causará notório prejuízo à Concessionária que administra a rodovia, pois permitirá a utilização da estrada por um sem-número de pessoas, ausente qualquer prestação de contrapartida à administradora;

(3) não há se falar em cerceamento do direito de ir e vir dos municípios, porque existe uma via própria para a circulação de pessoas e veículos no local - a rodovia federal (BR-376) -, o que depõe contra o temor de tumultos ou transtornos nos trechos que dão acesso ao Município de Maringá, cidade que concentra os estabelecimentos hospitalares da região, principalmente na atual conjuntura de pandemia (Covid-19);

(4) o acordo celebrado pela agravada com movimento social (do qual resultou a concessão de desconto tarifário de 80% (oitenta por cento) para os veículos de Mandaguari, mediante prévio cadastramento, e o livre e gratuito trânsito de veículos de Mandaguari e Marialva pela estrada Terra Roxa (área desapropriada), com o controle por meio de cancela) está ameaçado pela desapropriação da área pelo agravante;

(5) não se vislumbra preterição da presunção de legalidade dos atos administrativos ou da supremacia do interesse público, pois deve ser averiguada a alegação de que os Decretos Municipais foram editados, com o propósito de construir uma rota de desvio da praça de pedágio, em desvio de finalidade (evento 41 dos autos originários), e

(6) o próprio juízo *a quo* ressaltou que os bloqueios de acesso das vias públicas, a que se referem os Decretos Municipais n.ºs 158/2017 e 589/2019, *deverão restringir apenas o desvio da praça de pedágio, não podendo impedir a utilização da estrada em si pelos*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*moradores da área rural na qual se acha localizada, cabendo à autora negociar diretamente com os proprietários afetados, lindeiros da rodovia e/ou quaisquer pessoas que eventualmente utilizem a estrada como acesso ao seus imóveis e/ou locais de trabalho, a construção e/ou viabilidade de acesso aos respectivos locais por outros meios ou até mesmo com a utilização da própria área usada como desvio.*

Ante o exposto, indefiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Intimem-se, sendo a agravada para apresentar contrarrazões.

---

Documento eletrônico assinado por **VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Desembargadora Federal Relatora**, 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 **40002412546v47** e do código CRC **c460e154**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

Data e Hora: 10/3/2021, às 17:7:48

---

5009284-60.2021.4.04.0000

40002412546.V47