



**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA ÚNICA DA SUBSEÇÃO
JUDICIÁRIA DE ANGRA DOS REIS-RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos artigos 127, 129, incisos II e III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como nos dispositivos da Lei Complementar nº 75/93, em conjunto com o **MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ nº 29172467/0001-09, com sede na Praça Nilo Peçanha, n.º 186, por intermédio da Procuradoria-Geral do Município, comparecem perante Vossa Excelência para, nos termos da Lei nº 7.347/85 e com lastro no Inquérito Civil Público nº 1.30.014.000172/2014-43, proporem a presente:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido de tutela de evidência e tutela de urgência

pelas razões de fato e de direito que passa a expor, em face das Pessoas Jurídicas abaixo relacionadas:

- i) **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa do Advogado da União – representante legal (artigo 131 da Constituição Federal de 1988), na Advocacia-Geral da União - Procuradoria Seccional da União em Volta redonda, com endereço funcional, Rua 16, nº 186, 2º andar, Vila Santa Cecília, Volta Redonda;
- ii) **DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA E TRANSPORTES - DNIT**, entidade autárquica federal, a ser citada na pessoa do Procurador Federal – representante legal (artigo 131 da Constituição Federal de 1988), na Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio de Janeiro, situada na Rodovia Presidente Dutra, km 163, Vigário Geral, Rio de Janeiro/RJ - CEP n.º 21240-000;
- iii) **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa do Procuradoria Geral do Estado – PGE, no endereço Rua Dom Manuel, 25 - 3º andar Centro, Rio de Janeiro RJ, Brasil 20.010-090;
- iv) com **polo passivo indeterminado**, para a defesa do patrimônio público e dos interesses difusos e coletivos, visando manter a integridade da rodovia federal BR-101, bem como impedir a interrupção da circulação de veículos nos leitos da via.



I - DOS FATOS QUE ENSEJARAM A AÇÃO E O SEU OBJETO.

Pretende-se com a presente Ação Civil Pública a condenação da União e do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - DNIT em **obrigação de fazer consistente no dever de realizar o reparo e a manutenção da pavimentação, melhorias na drenagem e contenção de encostas, a fim de assegurar o trânsito seguro dos cidadãos que trafegam na rodovia denominada BR-101 (Rio-Santos), mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (KM 415 a 590), propiciando-lhes condições ideais de trafegabilidade**, com segurança e respeito à integridade física, em conformidade com os direitos fundamentais presentes em nossa Carta Magna, e com os trechos contíguos ao trecho de rodovia ora mencionado.

É fato público e notório que o citado trecho da BR-101 se encontra tomada por buracos, num avançado estágio de degradação, em decorrência da omissão das requeridas na deflagração de manutenção preventiva e corretiva, causando vários transtornos à população local e aos usuários da mencionada rodovia.

Basta transitar num pequeno trecho desta rodovia, para perceber que o seu pavimento não tem recebido por parte do Poder Público Federal a manutenção necessária, o que ocasiona o surgimento de verdadeiras “crateras” que dificultam o trânsito de veículos automotores e segurança.

Aliás, o próprio DNIT informou sobre a precariedade da pavimentação da rodovia BR-101 (DOC 01):



Em decorrência da suspensão do contrato de manutenção para o segmento desde o mês de abril de 2017, já tendo portanto se passado sete meses, e estando o pavimento neste trecho bastante deteriorado, começaram a aparecer diversos buracos principalmente durante o acontecimento de chuvas fortes.

Sem alternativas devido a suspensão do contrato de manutenção vigente para o trecho, e com a trafegabilidade da rodovia BR 101/RJ/Sul entre os Km 416,5 e Km 481,9 comprometida pela presença de buracos, a Unidade Local de Angra dos Reis/DNIT mesmo dispondo de poucos funcionários, vem executando de forma paliativa e precária a execução dos serviços de tapa-buraco com material pré misturado a frio nos pontos mais críticos, visando evitar acidentes com os usuários da rodovia.

Com a chegada das chuvas, a quantidade de buracos vem aumentando, nos restando o aguarde da licitação do novo contrato de manutenção para o segmento km 416,5 ao Km 481,9, próximo de acontecer..

Desta forma, esperamos ter esclarecido o que se requer, indicando que informações adicionais que se fizerem pertinentes poderão ser prestadas por esta Unidade Local a qualquer tempo ou hora, mantendo a harmonia entre estes dois órgãos, em prol de um bem maior que é a segurança dos usuários da rodovia.

Assim, o pedido se justifica pelo fato do citado trecho da BR-101 entre apresentar índice alarmante de acidentes de trânsito, estar em desconformidade com a legislação de trânsito, conforme o ofício n.º 129/2018/DEL03-RJ encaminhado pela Polícia Rodoviária Federal:

	2016	2017	2018 (até 17/04)	TOTAL
ACIDENTES	242	213	51	506
MORTOS	9	14	2	25
FERIDOS GRAVES	72	76	16	164
FERIDOS LEVES	224	218	67	509

Ainda, existem **58** (cinquenta e oito) pontos de deslizamento de encostas, inclusive com **25** (vinte e cinco) pontos de risco alto e **03** (três) pontos de risco, advindos da ausência de manutenção adequada dos sistemas de drenagem da rodovia, conforme laudo técnico elaborado pela Secretária Executiva de Defesa Civil.

Ressalta-se, também, que Angra dos Reis sedia usinas nucleares, e que, além de comprometer a segurança dos munícipes, o atual estado do BR-101 (**KM 415 a 590**) prejudica o PLANO DE EMERGÊNCIA EXTERNO PARA CENTRAL NUCLEAR ALMIRANTE ÁLVARO



ALBERTO – CNAAA, uma vez que a Rodovia Rio-Santos é rota de evacuação de reveses na usina nuclear, conforme o Plano de Emergência Externa do Estado do Rio de Janeiro.

Vale ressaltar que o próprio DNIT reconhece a existência de previsão orçamentária para a manutenção, e alega que a omissão decorre de dificuldade burocrática no trâmite contratual e licitatório com a impossibilidade da empresa anteriormente vencedora do certame.

Ainda, a falta de manutenção igualmente atinge a limpeza de calhas nas encostas (o que aumenta o risco de desabamento de pedras – fato recentemente) e poda de vegetação próxima da rodovia federal (o que encobre placas de orientação e radares fixos instalados).

Na questão dos radares, os agentes policiais e inclusive a Polícia Rodoviária Federal reconhece que em virtude da rodovia federal cruzar com área urbana e regiões de risco de segurança pública (comandados por organizações criminosas), a diminuição de velocidade à média de 40 km/h tem gerado aumento de taxas de roubos de carga e de veículos na Rio-Santos. Frisa-se que tal aspecto de segurança não foi levado em consideração nos estudos técnicos que apontaram as velocidades por trecho.

No documento PRM-AGR-RJ-00000420/2017, de 16 de fevereiro de 2017, o representante que deu causa a instauração do inquérito civil n. 1.30.014.000022/2012-78, efetuou o seguinte relevante relato e súplica:

Venho relatar que o processo acima citado foi aberto junto ao Ministério Público Federal em 25/11/2011 às 11:30 horas.

Como até agora esse processo ainda não foi finalizado e lá se vão 06 longos anos, depois que dei entrada nesse processo alguns outros radares foram instalados na BR 101 indevidamente.

Vejo radares em lugares que não são pontos de ônibus, não tem entrada ou saída de veículos lentos, animais, pedestres, etc.

Existem radares com diversas velocidades de 40 Km, 50 Km, 60 Km e até 80 Km.

Certamente o motorista para não ser multado tem que andar abaixo destas velocidades.

Então quem passa por um radar de 40 Km freia tanto o carro que acaba passando por ali em torno de 25 Km/h a 30 Km/h no máximo com medo de tomar uma multa.

Com a velocidade tão baixa e com a violência tão alta na área em que moramos de Paraty a Angra dos Reis, **bandidos vindo de vários lugares do país e que invadiram a nossa região estão se aproveitando dessa baixa velocidade e saem da mata com revolveres na mão assaltando os motoristas indefesos. No Porto Galo (na altura do KM 459), já existe relato de assaltos e tiros nessas localidades** em que o carro tem que passar abaixo dos 40 Km.

No morro Boa Vista bem perto do Parque Mambucaba e perto da Vila residencial da Eletro nuclear já teve (sic) dois assaltos no radar de 40 Km/h, os bandidos saíram da mata apontando armas para os motoristas que param assustados. isso às 15:40 h e 18:30 h. Vale



ressaltar que o Batalhão de Polícia Militar fica a cerca de 1 Km deste ponto de assalto e a polícia Rodoviária Federal fica a cerca de 3 Km deste local.

Na curva depois da entrada do Porto Galo sentido Rio de Janeiro, também já tem relatos de assaltos há poucos dias um motorista da Eletronuclear não parou, se abaixou e acelerou o carro para fugir dos bandidos e eles atiraram, sorte que não pegou nele, mas o tiro atingiu o carro da empresa.

A situação agora é bem mais perigosa do que há 06 anos atrás quando entrei com esse processo.

As opções de quem não quer correr riscos são as seguintes:

Os motoristas já estão sabendo que passando correndo pela contra mão os radares não conseguem fotografar as placas dos carros, então a multa não é gerada, mas já teve acidentes com morte por causa deste ato.

Um caminhão foi fazer isso e bateu de frente com um carro matando o motorista na mesma hora, dias depois o motorista do caminhão foi encontrado morto, Ou seja duas mortes por causa desse ato. Até os ônibus da região estão fazendo isso (Costa Verde, Viação Senhor do Bonfim e a Colitur).

Se frear o bandido assalta, se passar correndo na mão certa vai ser multado, se passar correndo na contra mão pode causar acidentes.

Nós, população, motoristas estamos a mercê desses esquemas de radares, quebra molas e faixas de pedestres em rodovia federal que na verdade pelo que sei são proibidos nessas rodovias, (pelos menos as faixas e os quebra molas).

A população da região está sofrendo muito com essa bandidagem local e os motoristas correndo perigo o tempo todo por causa desses radares e da velocidade baixa.

Agora esses radares viraram uma oportunidade para bandidos ganharem dinheiro, por enquanto só estão levando os pertences dos motoristas, mas não vai demorar muito para levarem a vida dos ocupantes dos carros.

A população conta com os senhores para tentar melhorar para evitar perdas de Só gostaria que tudo isso fosse bem mais ágil, antes que aconteça o pior.

Atenciosamente,

Roberto Luiz Costa Almeida

No Ofício n. 070/2016 – 10ª Unidade Local do DNIT (fls. 118/122 do IC n. 1.30.014.000172/2014-43) pontuou que os estudos relacionados aos redutores de velocidade existentes na BR-101 nos trechos nos municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty foram realizados no longínquo ano de 2001, sem informação de novos estudos. Em sequência, no Ofício n. 2002/2016/DIR/DNIT/MT (fls. 123/125 do IC n. 1.30.014.000172/2014-43), o próprio DNIT reconhece a omissão na realização de novo estudo, “**conforme Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, Estudos de Monitoramento da Eficácia são realizados a cada doze meses, ou quando houver alteração nas variáveis do estudo técnico (artigo 4º, parágrafo 3º). Assim, quaisquer alterações de velocidade nos equipamentos são constatadas após realização desses estudos**”.

Portanto, a omissão da autarquia federal é incontroversa e confessa.

Outrossim, em que pese o Ofício n. 289/2015-SERJ/DNIT/RJ (fls. 113 do IC n. 1.30.014.000172/2014-43) o DNIT, ainda em abril de 2015, afirmou que promoveria a unificação das velocidades da via (BR-101), o que até a presente data não executou.



Como demonstrado, igualmente há omissão na realização de novos estudos e adequação dos redutores de velocidade, em desobediência à Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, o DNIT adotou medidas diversas para resguardar a segurança, saúde e vida dos usuários da rodovia referida e dos moradores que residem nos trechos próximos à BR-101.

Em Ofício n. 070/2015 – 10ª Unidade Local do DNIT (fls. 234/235 do IC n. 1.30.014.000136/2013-07), a autarquia federal afirmou que: *“O motivo da inexistência de vistoria técnica referente a possibilidade de instalação de passarela em localidade conhecida como Campo Belo, neste município: - Resposta: Informamos que foi executado vistoria técnica no segmento, **nesta vistoria verificada a necessidade de garantir com segurança a travessia de (passarela)**, após isto preparado certame licitatório, certame este já ocorrido. O problema atual, se refere ao fato de que a única empresa que participou e ganhou este certame licitatório, foi desclassificada quando apresentou sua documentação. Com isto voltamos ao estágio inicial, que será preparar um novo certame licitatório, visando o projeto e a construção de uma passarela no segmento indicado como Bairro Campo Belo”*.

Conforme o Ofício n. 0113/2017 – 10ª Unidade Local do DNIT (fls. 257/258 do IC n. 1.30.014.000136/2013-07), a autarquia federal reconhece a necessidade de construção de passarelas para pedestres na Rodovia BR 101 nos KM 421,1; 422,86 (Bairro Cachoeira) e 484,90 (Campo Belo).

Causa espécie que desde 2012 a Associação de Moradores do Morro do Campo Belo I, Pontilhão e Adjacências – AMCBPA aponta e requer providências quanto à construção de passarela, porém, o legítimo pleito foi barrado por infundada burocracia e morosidade (**não se justifica o transcurso de 6 anos para a realização de uma licitação!**).

Igualmente, em 17 de setembro de 2014 (**quase quatro anos atrás!**), no Ofício n. 0162/2014 – 10ª Unidade Local do DNIT (fls. 841/843 do IC n. 1.30.014.00012/2012-02), a autarquia federal comunicou à Associação dos Moradores e Amigos do Bairro das Cachoeiras que *“Encaminhamento para SRERJ/DNIT da solicitação para a construção de uma passarela em frente ao ponto de ônibus próximo ao bairro Cachoeira, **solicitação está já aprovada e***



hoje se encontra em fase de elaboração de Termo de Referência para Licitação do Projeto Executivo”.

No Relatório N. 82/2013 da Superintendência de Transportes e Trânsito da Secretaria Especial de Defesa Civil e Trânsito – SEDECT/AR do Estado do Rio de Janeiro (fls. 354/379 do IC n. 1.30.014.000122/2012-02) há descrição de pontos da BR-101 no trecho em análise que necessitam de passarela para pedestre.

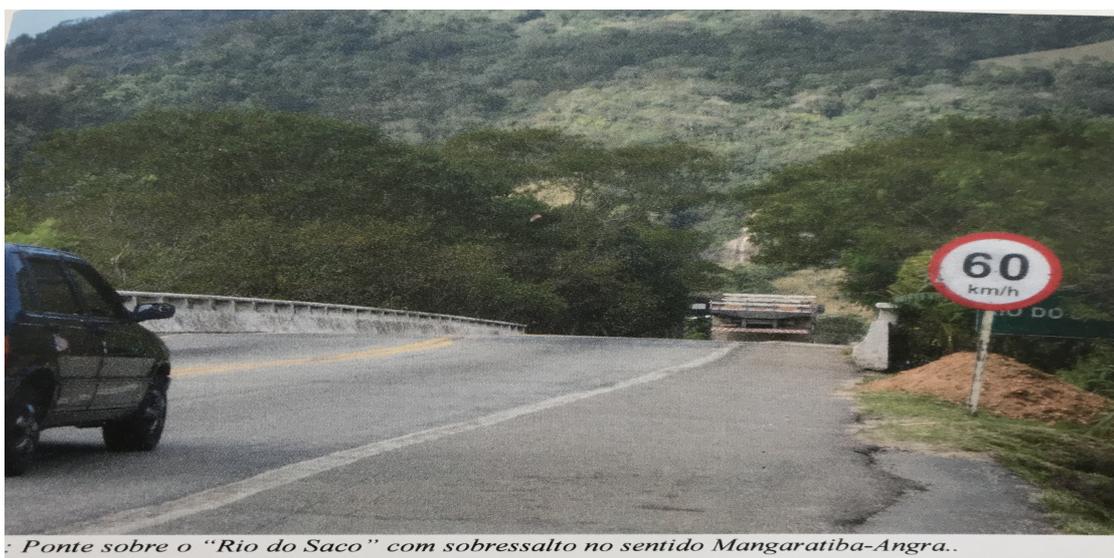
O DNIT reconheceu no Relatório de Vistoria RE 014/2014-SIS/RJ/ST-7-0818/10 (fls. 855/722 do IC n. 1.30.014.000122/2012-02), de 12 de agosto de 2014, a necessidade de passarelas nos trechos: KM 456,20 – estaca 3.330 (Garatuaia/Cantagalo); 469,84 – estaca 4.012 (Água Santa); 472,33 – estaca 4.136 + 9 (Morro do Moreno); 472,99 – estaca 4.169 + 5 (Village Jacuecanga); 474 – estaca 4.202 (Lambicada); 478,15 – estaca 4.438 + 6 (Camorim Pequeno); 487,15 – estaca 267 + 10 (Japuíba/Hospital/UPA); 487,54 – estaca 287 (Belém); 492,13 – estaca 516 + 11 (Pontal/Escola/Ururahy); 502,76 – estaca 1.032 (Bracuhy/Bar do Chuveiro); 504,76 – estaca 1.148 (Passagem sobre a ponte do rio Bracuhy – sentido Paraty); 511,57 – estaca 1.488 + 13 (Frade – agrupamento do corpo dos bombeiros); 512,25 – estaca 1.522 + 14 (Passagem sobre a ponte do rio do Frade – sentido Paraty); 528,26 – estaca 2.323 (Praia Vermelha); 531,65 – estaca 2.492 + 10 (Morro da Boa Vista); 531,92 – estaca 2.506 (Passagem sobre a ponte do Rio Perequê – sentido Paraty); 532,45 – estaca 2.532 + 10 (Perequê/Mambucaba); 533 – estaca 2.560 (Passagem sobre a ponte do rio Mambucaba – sentido Paraty); 571,72 – estaca 2.996 (acesso a Tarituba) e KM 587,84 (Comunidade Quilombola).

A ausência de passarelas na BR-101 em áreas que atravessa grandes bairros residenciais gera extremo perigo aos populares e usuários da rodovia federal.



Fig.2: Faixa de pedestres localizada na altura do mercado “Multimarket”.

Já no relatório de vistoria promovido pela Procuradoria da República em Angra dos Reis em 28 de agosto de 2012, indicava-se a existência de sobressalto na pista da rodovia na ponte sobre o rio do Saco (KM 429), irregularidade presente até hoje e que recorrentemente ocasiona enorme risco do controle da perda da direção do veículo e, conseqüentemente, acidentes.



Ponte sobre o “Rio do Saco” com sobressalto no sentido Mangaratiba-Angra..



Igualmente, há registro de desnível no asfalto no KM 533 (Paraty), o que, conforme o documento PRM-AGR-RJ-00003321/2013 (1.30.014.000225/2013-45), ocasionou perda de controle, capotamento e morte de um usuário da rodovia em julho de 2013.



Ademais, os inúmeros acidentes (especialmente os atropelamentos) geram inconformismo social que ocasiona manifestações com o fechamento da BR-101 no referido trecho. Ou mesmo, a falta de manutenção da drenagem e encostas gera deslizamento de grandes blocos de pedras que também ocasionam interrupção do tráfego na rodovia (além do óbvio perigo à saúde e vida dos transeuntes).

No Memorando n. 0015/2012 – 10ª Unidade Local (fls. 128/129 do Anexo II do IC 1.30.014.000122/2012-02), o DNIT reconhece a necessidade de garantir a trafegabilidade da BR-101, que é rota de fuga em caso de acidente nuclear.

Em 13 de abril de 2010, deslizamento ocasionou a interdição integral de ambos os sentidos da rodovia BR-101 (notícia disponível em <<http://g1.globo.com/VCnoG1/0,,MUL1568061-8491.00.html>>, acessível em 6 de maio de 2018).



Em 22 de março de 2015, deslizamento de pedra causou grave acidente e interrupção temporária do tráfego (notícia disponível em <<http://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2015/03/deslizamento-de-pedras-ferre-tres-na-br-101-em-angra-dos-reis-rj.html>>, acessível em 6 de maio de 2018).





Em janeiro de 2014 o então Deputado Federal Fernando Jordão (hodiernamente prefeito de Angra dos Reis), mediante Ofício n. 05/2013/GAB 544 (PGR-00041096/2014 – fls. 8/9 do IC 1.30.014.000061/2014-37) encaminhado ao Procurador-geral da República, ponderou:

“Desde o ano de 2013, várias manifestações interrompem o tráfego na Rodovia Mário Covas, conhecida como BR-101, que corta o município de Angra dos Reis, e sendo a única via de escape para a retirada da população da Zona de Exclusão 1 (que compreende em linha reta um raio de 5km da usina até a Zona de Exclusão), como está implícito no plano de evacuação das usinas nucleares. As motivações desses fechamentos foram as mais diversas: problemas com a concessionária de energia elétrica, divergências com atitudes adotadas pelo governo municipal e até represarias contra a falta de ações do DNIT, com relação à segurança dos pedestres que, sem opção, atravessam aquela rodovia.

Atropelamentos são recorrentes ao longo da referida rodovia, especialmente no trecho que corta Angra dos Reis, com muitas vítimas fatais. Para amenizar a situação, o DNIT instalou quebra-molas, que ocasionou a redução de velocidade dos veículos, mas, sem dúvida, está longe de ser a solução ideal tanto para os pedestres quanto para os motoristas que trafegam pela via, prejudicando também o plano de evacuação, pois reduz a velocidade em caso de retirada da população. Com relação à Central Nuclear cabe ressaltar que durante os grandes feriados, períodos de alta temporada e férias escolares, o trecho da BR-101 fica totalmente congestionado, especialmente nas regiões do Frade e Parque Mambucaba, onde existem comunidades residentes na Zona de Exclusão do Plano de Evacuação e que teriam que ser imediatamente retiradas. Isso gera uma série de preocupações, pois em caso de problemas nas Usinas Nucleares não há outra via de escape senão a BR 101, principalmente para atender a Zona de Exclusão 1.

Hoje na Rodovia Mário Covas (BR101), já existe um grande fluxo de veículos em todo seu trecho, mas especialmente entre Angra e Paraty o aumento foi considerável em função do crescimento das comunidades que habitam ao longo da via. Sendo assim, a dificuldade de tráfego na via, seja pelo volume de veículos ou por ocorrência de grandes distúrbios, comprometem todo o plano de evacuação e em caso de acidente compromete naturalmente a retirada dessas populações.

*Esses problemas são por diversas vezes mostrados pela imprensa que ressalta as dificuldades de acesso nos períodos de maior movimento, bem como em dias chuvosos. Esses fatos já são de conhecimento tanto dos responsáveis pela operação das usinas quanto pela operação da via e ainda pelas autoridades envolvidas no plano de segurança e evacuação das Unidades Nucleares. O fato fica ainda mais agravado quando em visita que fizemos a rodovia nos trechos da Zona de Exclusão 1 entre Frade e Parque Mambucaba, **constatamos que nos km 511 e 511 ,200 existem trechos com perigo eminente de escorregamento e naturalmente obstrução da via.***

*Aliás, é justamente a segurança que as usinas oferecem aos moradores daquela região que me motivou a chamar a atenção para o caso. Visto que a rodovia é a única via de acesso e escape naquele trecho, em caso de acidente nuclear e, diante dos constantes fechamentos da via, principalmente os causados por manifestações populares fica no ar a pergunta: **Quando o Plano de Emergência será integralmente cumprido e colocado em prática? Pois não existe nos atuais ensaios desse plano esta nova dificuldade chamada congestionamento de***



veículos!

No referido Plano está claro que em caso de interrupção de fluxo na Rodovia Mário Covas por um período maior que 4 horas na Zona de Exclusão 1, que compreende em linha reta um raio de 5 km, entre a usina e a zona de exclusão, as usinas deverão ser imediatamente desligadas, resguardando a segurança da população que tem de ser o objetivo maior de toda e qualquer ação, principalmente sendo a BR 101 a única via de escape para as comunidades ali existentes.

Tenho certeza que a minha preocupação é compartilhada por Vossa Excelência. Já solicitei ação urgente junto ao DNIT e demais os órgãos responsáveis pelo plano de evacuação, para se evitar a interrupção da via.

Sobretudo, concluímos que não sendo possível serem tomadas as medidas adequadas e sugeridas acima, é necessário que sejam desligadas as Usinas de Angra 1 e Angra 2, em caso de fechamento da rodovia BR 101 por mais de 4 horas, na Zona de Exclusão 1.

De fato só nos resta acreditar que o Ministério Público possa se sensibilizar com esse estado de coisas e faça cumprir sua prerrogativa constitucional que é resguardar os direitos dos cidadãos brasileiros.

Certo de poder contar com Vossa Atenção ao caso supramencionado, antecipo meus agradecimentos apresentando votos de estima e consideração.”

A pretensão aqui deduzida busca tão somente o cumprimento do dever constitucional dos réus de promover a segurança e a preservação da vida das pessoas que diariamente trafegam pela BR-101.

Assim, esta ação civil pública tem por objeto a obtenção de tutela inibitória e preventiva, a fim de coibir a ocorrência de ilícitos de interrupção completa do tráfego na rodovia federal BR-101 no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (KM 415 a 590), visando à proteção do patrimônio público (própria rodovia federal, bem público da União de uso comum do povo), a promoção do livre trânsito de veículos em suas pistas, a segurança dos usuários da via e dos manifestantes, direitos difusos conferidos pela Constituição da República aos cidadãos, bem assim impedir a ruptura na prestação de serviço público federal.

II - DA LEGITIMIDADE ATIVA

Como é cediço, o Ministério Público é uma instituição permanente, cuja função é defender e fiscalizar a aplicação das leis, zelar pelo respeito aos direitos constitucionais e pela garantia dos serviços de relevância pública garantidos pela Constituição Federal de 1988.



Dentre as atribuições constitucionais do Ministério Público está a de adotar as medidas necessárias para assegurar o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública dos direitos e garantias fundamentais protegidos constitucionalmente, nos termos do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e do artigo 2º da Lei Complementar nº 75/93:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II – Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

III – promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.”

“Art. 2º Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.”

Assim, tem-se que no ordenamento constitucional vigente, é plena a eficácia da disposição que prevê a legitimação do Ministério Público para propositura de ação civil pública para a tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo.

De outro lado, o Município de Angra dos Reis detêm a legitimidade ativa em razão do principal trecho a carecer de obras de manutenção, drenagem e contenção de encostas se encontrar no âmbito de seu território.

No caso em tela, buscam o Ministério Público Federal e o Município de Angra dos Reis a proteção aos direitos indisponíveis relacionados à vida, à segurança e à saúde, já que o trecho da rodovia em questão está com elevado número de acidentes.

Apesar de prevista no Código de Trânsito Brasileiro (artigo 6º, inciso I), a Política de Segurança no Trânsito não vem sendo adotada no local, tornando imperiosa a sus atuações junto ao Poder Judiciário no intuito de buscar a preservação de vidas, na medida que em as autoridades, apesar de informarem que o objeto da presente ACP está em fase de estudos, não tem adotado medidas efetivas para solução do problema e, ao que parece, nem as adotará tão cedo – tendo em vista já decorre 06 (seis) meses das informações prestadas pelo DNIT no ofício n.º 0143/2017.



Sendo assim, se o administrador público, por má gestão ou mesmo por desídia, não é capaz de tornar eficazes as políticas públicas necessárias ao exercício dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, os órgãos de fiscalização – entre eles o Ministério Público e o Município, conforme dispõe a Lei nº 7.347/85 – estarão legitimados para exigir judicialmente esses direitos e responsabilizar o administrador público por omissão.

Por fim, tais estudos de velocidade não foram encaminhados ao Departamento Nacional de Trânsito (*DENATRAN*), órgão máximo executivo do Sistema Nacional de Trânsito, com autonomia administrativa e técnica, e jurisdição sobre todo o território brasileiro.

Pelo exposto, patente é a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e do Município de Angra dos Reis para a propositura da presente demanda em que se busca ações concretas para redução do número de acidentes e evitar o deslizamento de encostas no trecho da BR-101- entre os Km 415 e o Km 590.

III – DA LEGITIMIDADE PASSIVA.

A pretensão contida nesta ação é dirigida em desfavor do DNIT em razão desta autarquia federal ter atribuição de administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias federais, de acordo com o artigo 81, inciso II, e artigo 82, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001.

Entretanto, a manutenção e a conservação das rodovias federais dependem dos valores provenientes do Orçamento Anual da União, e assim esta tem interesse jurídico na demanda, já que a sentença produz efeitos em sua esfera jurídica. A legitimidade passiva da União neste tipo de demanda já foi afirmada pelo Egrégio Tribunal Regional da 1ª Região:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. INTERESSES DIFUSOS. LETIGIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a União e o DNIT, objetivando a restauração das rodovias federais que cortam o Estado de Goiás. 2. Não há que se falar em ilegitimidade passiva dos Apelantes, uma vez que a existência de interesse a amparar a presença da União e do DNIT no feito é evidente. Como bem colocado pelo Ministério Público Federal (fls. 840/845), a



União detém a titularidade dominial quando se tratar de rodovias federais, tendo consequentemente interesse jurídico na demanda, pois a sentença produz efeitos em sua esfera jurídica. E ainda que a responsabilidade de conservação e de fiscalização seja exclusiva do DNIT, o art. 175 da CF/88 atribui ao poder público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação dos serviços públicos. Além disso, a União aprova e concede verbas públicas para uso da referida Autarquia, que caracterizam o interesse e legitimidade passiva ad causam da Entidade Federativa na presente demanda. Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que por intermédio de sua Segunda Turma, assim já se expressou no RECURSO ESPECIAL - 959395 Relator(a) HERMAN BENJAMIN, DJE DATA 24/09/2010 - LEXSTJ VOL. 255, p. 132. 3. O Princípio da Separação dos Poderes não pode servir para fundamentar o esvaziamento da função judicial de controle da Administração Pública, sobretudo quando estiverem em jogo a vida e a segurança das pessoas. 4 - Manutenção da conclusão do juízo de origem que condenou os réus à realização de obras e serviços necessários à restauração dos trechos das rodovias indicadas a fls. 536/538, bem como a instalação dos postos de pesagem, em conformidade com as diretrizes definidas pelo Plano Diretor de Pesagem de Veículos em Rodovias Federais (fls. 540/574), com prazo de conclusão em vinte e quatro meses; determinar à União que inclua no orçamento dos exercícios financeiros seguintes montantes necessários à realização das obras e instalação dos equipamentos. 5 - Apelações improvidas. (AC 0005094-66.2002.4.01.3500 / GO, Rel. JUIZ FEDERAL GRIGÓRIO CARLOS DOS SANTOS, 4ª TURMA SUPLEMENTAR, e- DJF1 p.112 de 11/04/2012)

Como referido no julgado, o entendimento tem fundamento na jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. INTERESSES DIFUSOS. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. LETIGIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR NÃO CONFIGURADA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. CONTINÊNCIA DE AÇÕES. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a União e o DNIT, objetivando a restauração das rodovias BR 158 e BR 377 – trecho compreendido entre o Município de Palmeira das Missões e Cruz Alta em direção a Ibirubá.

2. O Tribunal de origem concluiu pela procedência parcial da Ação, condenando os réus à realização das obras de restauração e conservação da pista de rolamento e acostamento das rodovias nos trechos indicados.

3. A recorrente sustenta que o art. 535, II, do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assevera apenas ter oposto Embargos de Declaração no Tribunal a quo, sem indicar as matérias sobre as quais deveria pronunciar-se a instância ordinária, nem demonstrar a relevância delas para o julgamento do feito. Aplicação da Súmula 284/STF. Precedentes do STJ.

4. A União tem legitimidade para integrar o pólo passivo da Ação Civil Pública originária – pois a manutenção e a conservação das rodovias federais dependem dos valores provenientes do seu Orçamento Anual –, bem como é parte diretamente responsável pela concretização das medidas requeridas.



5. As condições mínimas de segurança e trafegabilidade das rodovias são típicos interesses difusos. Há, portanto, interesse de agir da Procuradoria Geral da República na presente demanda, que cuida de estrada federal.
6. O Princípio da Separação dos Poderes não é mote – nem pode ser transformado em tal – para o esvaziamento da função judicial de controle da Administração Pública, sobretudo quando estiverem em jogo a vida e a segurança das pessoas.
7. Não é caso de continência de ações, uma vez que inexistente identidade entre os pedidos nas demandas indicadas como supostamente conexas.
8. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão que, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal de origem. Incidência da Súmula 211/STJ.
9. É defeso ao STJ analisar violação de dispositivo constitucional, por se tratar de competência reservada ao Supremo Tribunal Federal.
10. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido.
(REsp 959395/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 24/09/2010)

Pelo exposto, a legitimidade passiva da União e do DNIT são evidentes.

Quanto às manifestações que interrompem o tráfego da BR-101, com risco ao plano de evacuação no caso de emergência nuclear, as manifestações em questão são promovidas por reunião de pessoas indeterminadas e, mesmo que se pudesse identificar alguma liderança específica (como no caso de manifestação do dia 16 de fevereiro de 2014 liderada pelo então Vereador Sargento Thimóteo – Thimóteo Cavalcante Albuquerque de SÁ – relatório de inteligência n. 011/2014 do núcleo de inteligência da 5ª Superintendência Regional do Departamento de Polícia Rodoviária Federal), não se pode afirmar que ela teria poder, ou influência, para controlar os manifestantes em todas as situações possíveis.

Desse modo, com acontece na maioria dos interditos proibitórios e ações de mesma natureza (por exemplo, o *habeas corpus* preventivo, na modalidade de “salvo conduto”), o polo passivo da presente ação civil pública, em tal ponto, também deve ser mantido indeterminado até que, pela violação do comando judicial, possa individualizar-se o demandado, permitindo a formação do *actum trium personarum* e o ulterior desenvolvimento da relação jurídica processual.

Trata-se de técnica processual consagrada em nosso direito positivo e há muito empregada nos tribunais brasileiros, hoje respaldada inclusive, em toda sorte de pretensões, pelo princípio da efetividade da tutela jurisdicional.



Obviamente, também cabe à União promover as medidas necessárias à reabertura da trafegabilidade, caso interrompida.

IV – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

A competência da Justiça Federal, no caso presente, está justificada, principalmente, pelos dois motivos que serão indicados abaixo.

Quanto ao primeiro deles, é cediço que o artigo 109, da Constituição Federal de 1988, dispõe que:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

[...]

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.”

Dessa forma, figurando a União como parte ré, justificada está, nos termos do artigo 109, I, da CF/88, a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da presente demanda.

Quanto ao segundo aspecto está justificada visto que os fatos lesivos afetam gravemente as condições de trafegabilidade na rodovia federal mencionada e em claro prejuízo à sociedade como um todo.

Pelo exposto, precipuamente por esses dois argumentos, justificada está a Competência da Justiça Federal para processamento e julgamento do feito.

V – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

V-A) DO DIREITO AO TRANSPORTE ADEQUADO.



O sistema viário, seja o urbano, seja o extraurbano, constitui condição obrigatória ao exercício da função urbana de circular – inclusive, segundo José Afonso da Silva, de circulação econômica, sem deixar de ser meio de comunicação. Acerca do assunto, aduz o respeitável jurista¹:

O sistema viário é o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar), assegurado na Constituição Federal.

Ordenando o sistema viário nacional, encerra o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), em seu art. 2º:

“Art. 2º. São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.”

Na realidade, as estradas de rodagem modernas – as rodovias – são bens públicos de uso comum do povo, segundo inteligência do art. 99, inciso I, do Código Civil. Assim, as rodovias são bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno (art. 98, CC), mesmo quando sejam construídas por autarquias, porque estas são simples executoras dos plano rodoviários ou concessionárias das vias, que ficam sob sua administração.

Ao tratar dos elementos que compõem as rodovias, ensina de novo o Professor José Afonso da Silva²:

As mais simples compreendem, no mínimo, pista de rolamento, que é o leito carroçável da estrada, com duas faixas de trânsito e, ainda, faixa de acostamento de cada lado da pista de rolamento. As mais complexas, especialmente as autoestradas, compõem-se de duas pistas de rolamento, com duas ou mais faixas de trânsito cada uma, e faixa de acostamento do lado externo; [...]

¹ SILVA, José Afonso da. DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. p. 183.

² Idem. 190.



Assim, é condição indispensável e fator fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país, mormente para um Estado de dimensões continentais como o Brasil, o estabelecimento, consolidação, aperfeiçoamento e conservação de uma infraestrutura básica de transportes.

A consecução desse objetivo merece prioridade, porquanto possibilita a consecução de todos os outros, a saber: saúde, educação, segurança, tranquilidade e bem-estar social.

A função precípua de um sistema de transportes é fazer circular a riqueza e as pessoas. A circulação dos indivíduos, das mercadorias e das informações multiplica as oportunidades de contatos econômicos. Além desse benefício direto, propiciado por uma eficiente rede de transportes, inestimáveis são os benefícios indiretos, não só de caráter econômico (expansão e consolidação de um mercado nacional, integração dos mercados regionais, ampliação da fronteira agrícola, maior mobilidade de mão de obra) como, também, de caráter social e político (possibilidade de integração política, econômica e sociocultural e queda de isolamento de amplos contingentes populacionais).

A importância do transporte para o desenvolvimento nacional é tamanha que recentemente foi aprovada a Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015, dando nova redação ao art. 6º, *caput*, da Constituição da República, para introduzir o transporte como direito social, vejamos:

*“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o **transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”*

Ou seja, o transporte passa a ostentar a qualidade de direito fundamental, ao lado, por exemplo, da educação e saúde, de onde se auffle a relevância da presente demanda.

As vias de transporte são constituídas pelas rodovias, ferrovias, hidrovias e aerovias. Destaca-se, no Brasil, a malha rodoviária responsável pela circulação da grande maioria de bens e riquezas, além do transporte de passageiros de uma forma geral.



Como prova disso, cita-se o Estado do Rio de Janeiro, cuja malha rodoviária compreende cerca de 22.581 Km de extensão³, distribuídos entre as rodovias federais, estaduais e municipais, enquanto a malha ferroviária⁴ possui apenas 1.199 km. Pela simples comparação numérica, constata-se o grau de relevância que possuem as rodovias para um eficiente sistema de transportes no Brasil.

A BR 101, rodovia federal, é um bom exemplo de via que possui enorme importância para as regiões que interliga, possuindo um tráfego intenso de veículos pesados, atravessando as Usinas Nucleares de Angra dos Reis e o produtivo polo petrolífero do pré-sal, merecendo sua manutenção, conservação, reforma, conforme aduzido pelo lauda da Defesa Civil de Angra dos Reis e pelo próprio ofício n.º 0143/2017 do DNIT, visando dar concretude ao direito fundamental ao transporte previsto no art. 6º da Constituição da República.

Afigura-se no presente caso patente violação ao direito ao transporte, uma vez que a Administração Federal não vem atuando de maneira eficiente diante da premente necessidade de manutenção, drenagem e contenção de encostas na BR-101.

Prova da violação ao direito ao transporte é o risco desnecessário que os usuários do sistema rodoviário federal que transitam na BR-101 correm diariamente.

Não há que se falar em direito ao transporte se há risco iminente de perda da vida em um sistema arcaico, divorciado de padrões técnicos estabelecidos justamente para assegurar o transporte seguro de bens, produtos e pessoas.

V-B) DO DIREITO À VIDA E A SEGURANÇA PLASMADO NOS ARTS. 5º E 6º DA CFRB/88 E ART. 1º DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. DO ALARMANTE ÍNDICE DE ACIDENTES. DA EXISTÊNCIA DE 58 PONTOS DE DESLIZAMENTO DE ENCOSTAS.

³ In. http://www.ipea.gov.br/presenca/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=19 . Acesso em 22.04.18.

⁴ In. http://www.ipea.gov.br/presenca/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=18 . Acesso em 22.04.2018.



O alto índice de acidentes ocorridos na BR-101 demonstra a imperiosa necessidade de celeridade nos atos administrativos tendentes à realização das obras de reparo e manutenção da via.

Segundo dados da Polícia Rodoviária Federal, apenas no ano de 2017 ocorreram 213 acidentes no trecho da BR-101 relacionada ao território do Município de Angra dos Reis, tendo sido 14 com vítimas fatais e 76 com feridos graves, ainda outros 218 feridos leves. Confira-se:

	2016	2017	2018 (até 17/04)	TOTAL
ACIDENTES	242	213	51	506
MORTOS	9	14	2	25
FERIDOS GRAVES	72	76	16	164
FERIDOS LEVES	224	218	67	509

Acaso não bastasse isso, o órgão de engenharia da Defesa Civil do Município de Angra dos Reis constatou a existência de 58 pontos de escorregamentos de encostas na rodovia Federal BR-101 originários da precariedade na manutenção do sistema de drenagem da via. Veja-se a sua conclusão:

“Foram identificados 58 pontos suscetíveis a movimentos de massa nos segmentos vistoriados, sendo: nove classificados como risco baixo (R1), 21 classificados como risco médio (R2), 25 classificados como risco médio (R2) tendendo a risco alto (R3) e três classificados como risco alto (R3).

O resultado indica que ao longo dos seguimentos vistoriados existe a suscetibilidade de movimento de massa simples, ou seja, com uma tipologia e complexos, combinando mais de uma tipologia e que é necessário uma ação imediata por parte do DNIT de monitoramento dos pontos classificados com R1, de planejamentos de ações de intervenção a longo prazo dos pontos classificados com R2, planejamento de ações a médio prazo dos pontos classificados como R2 tendendo a R3 e ações imediatas dos pontos



classificados como R3. Recomendamos que nos pontos classificados como R3 sejam adotados ações que visam a redução do risco, onde foram observadas as seguintes avarias: Km 462 + 200, ponto 007, painel da cortina com tirante rompido apresentando sinais de ruptura indicado por deslocamento do painel, conforme destacado na foto 07; km 462 + 900, Ponto 008, indicadores da necessidade de revisão dos tirantes para evitar colapso das estruturas, conforme destaca a foto 08 e km 478 + 400, Ponto 026, após a vistoria houve ruptura da encosta, ainda sendo indicado intervenções de drenagem e estabilização do material remanescente.

Com relação aos pontos classificados com R2 tendendo a R3, em especial aos taludes de corte em rocha fraturada e subdividida em blocos de rocha de dimensões métricas é indicado estudo para estabilização e ações a médio prazo que antecedam a chegada do período de chuvas do próximo verão, dezembro de 2018 a março de 2019, também foram observados a necessidade de ações de limpeza e desobstrução das drenagens ao longo da via e das encostas, sendo indicados para estes pontos a colocação de placas sinalizadoras do risco de queda de blocos para os usuários da BR 101. Destacamos a necessidade de ações de limpeza do mato, revisão nas placas de sinalização, limpeza de revisão das drenagens e ressaltamos que uma parcela representativa das ocorrências de ruptura das encostas ocorrem pela falta de revisão de manutenção dos sistemas de drenagens.⁵

A Constituição da República traz em seus arts. 5º e 6º, como direitos fundamentais da pessoa humana, a vida e segurança, confira-se:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

⁵ Relatório n.º 03, de 12 de abril de 2018 anexo como DOC. 03.



Já o art. 1º, §2º, do Código de Trânsito Brasileiro aduz ser direito de todos e dever do Estado garantir o trânsito em condições seguras, *in verbis*:

“Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

[...]

*§ 2º O **trânsito, em condições seguras**, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.”*

Portanto, há que se exigir do Poder Judiciário uma posição pró-ativa, de modo a obrigar a Administração Pública a tomar as providências necessárias o quanto antes possível. O mais importante, em análise sistemática, é garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e da sociedade como um todo.

O caso ora retratado demonstra a total desídia estatal em realizar as obras de **reparo e a manutenção da pavimentação, melhorias na drenagem e contenção de encostas na rodovia BR-101**, o que fere frontalmente os direitos fundamentais da pessoa humana dispostos nos arts. 5º e 6º da CR/88 e o direito ao trânsito seguro, previsto no art. 1º, §2º, do Código de Trânsito Brasileiro, uma vez que conforme demonstrado a via não oferece segurança aos seus usuários, sendo registrado elevado número de acidentes com pessoas gravemente feridas e com pessoas mortas, assim como 58 pontos de deslizamentos de encostas.

V-C) DA ILEGALIDADE NA INSTALAÇÃO NA BR-101 DE DISPOSITIVOS DE FISCALIZAÇÃO DE VELOCIDADE DE VEÍCULOS SEM ENVIO DE ESTUDO TÉCNICO AO DENATRAN E SEM OBSERVAR ASPECTOS DE SEGURANÇA.

A Resolução nº 396/2011 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, emitido no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 12, da lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, e conforme o Decreto nº 4.711, de 29 de maio de 2003, que trata da Coordenação do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, é o ato normativo que regula especificamente a forma de fiscalização dos veículos, em especial quanto à utilização de equipamento eletrônico fixo (“*pardal*” ou “*lombada eletrônica*”).

A referida resolução dispõe que:



Art. 4º Cabe à autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via determinar a localização, a sinalização, a instalação e a operação dos medidores de velocidade do tipo fixo.

(...)§ 2º Para determinar a necessidade da instalação de medidor de velocidade do tipo fixo, deve ser realizado estudo técnico que contemple, no mínimo, as variáveis do modelo constante no item A do Anexo I, que venham a comprovar a necessidade de controle ou redução do limite de velocidade no local, **garantindo a visibilidade do equipamento.**

(...) § 4º Sempre que os estudos técnicos do modelo constante no item B do Anexo I constatarem o elevado índice de acidentes ou não comprovarem sua redução significativa recomenda-se, além da fiscalização eletrônica, **a adoção de outros procedimentos de engenharia no local.**

(...) § 6º Os estudos técnicos referidos nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º devem:

I - estar disponíveis ao público na sede do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via;

II - ser encaminhados às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI dos respectivos órgãos ou entidades.

III - **ser encaminhados ao órgão máximo executivo de trânsito da União**
(...).

Os dispositivos de controle eletrônico de velocidade disponíveis no trecho KM 415 a 590 da BR-101 **não possuem**, em grande parte, **visibilidade do equipamento**, em razão da ausência de podamento da vegetação na proximidade da rodovia.

Ademais, conforme estabelece o Código de Trânsito Brasileiro, no art. 19, o DENATRAN, órgão máximo executivo de trânsito da União, tem a competência, dentre outras, de proceder a supervisão, a coordenação, a correição dos órgãos delegados, senão vejamos:

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e

diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN, no âmbito de suas atribuições;

II - proceder à supervisão, à coordenação, à correição dos órgãos delegados, ao controle e à fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

III - articular-se com os órgãos dos Sistemas Nacionais de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, objetivando o combate à violência no trânsito, promovendo, coordenando e executando o controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;

(...)

V - supervisionar a implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito e outros, visando à uniformidade de procedimento;



Assim, é dever do DENATRAN exercer o controle dos atos do DNIT relativamente à instalação de operacionalização dos equipamentos registradores de velocidade no trecho KM 415 a 590 da BR-101, o que não foi cumprido pelo referido órgão, uma vez que não recebeu os estudos técnicos elaborados pela autarquia federal.

Com efeito, os estudos promovidos pela autarquia federal padecem de legalidade, por violação à Resolução nº 396/2011 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

Ademais, o estudos técnicos realizados não trazem no campo “*Outras informações julgadas necessárias*” aspectos relacionados com a segurança pública e índice de criminalidade decorrente de extrema redução de velocidade próximo de regiões isoladas ou dominadas por organizações criminosas.

A presente demanda busca a obtenção de provimento jurisdicional que determine ao DNIT a realização de estudo técnico com o intuito de uniformização dos critérios de velocidades adotados na BR-101, Rodovia Federal Mário Covas, entre os Municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.

Atualmente, no trecho existente entre os Municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty, existem quatro tipo de velocidades diversas, quais sejam, 40 Km/h, 50 Km/h, 60 Km/h e 80 Km/h.

Conforme documentos, o DNIT, na prática, não segue uma padronização técnica e, inclusive, **em dois pontos da BR-101, a velocidade indicada nos estudos feitos do ano de 2011 indicam o limite de 40 Km/h, tendo sido colocado, entretanto, o limite de 50 Km/h.**

Se assim ocorre, certamente, foi porque o próprio órgão sinalizou no sentido de que não é mais necessário, em alguns trechos, o limite de 40 Km/h, o que torna necessário a realização de novos estudos técnicos, no trecho inteiro entre os três Municípios.

Além desse fato, o DNIT não segue o critério da Resolução CONTRAN n. 396, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece a distinção entre Controlador Eletrônico de Velocidade e



Redutor Eletrônico de Velocidade, devendo também padronizar a colocação de tais equipamentos na linha da mencionada normativa de trânsito.

Com a ineficácia de redução de acidentes, o próprio § 4º do art. 4º da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN determina “**a adoção de outros procedimentos de engenharia no local**”. Nesse sentido, apesar de o DNIT reconhecer a realização de obras de engenharia para instalação de passarelas em diversos trechos da rodovia, nenhuma providência concreta foi efetivamente adotada.

Nesse ponto, as omissões da autarquia federal e da União estão devidamente caracterizadas, o que tem gerado extrema insegurança e violação ao patrimônio, integridade física, saúde e vida das pessoas usuárias da rodovia federal.

Nesse egrégio Juízo tramitou a ação popular n. 2012.51.11.000112-6, que tinha como objeto os aspectos de moralidade dos referidos estudos (causa de pedir diversa da presente ação civil público que aborda aspectos de legalidade e devido processo administrativo). Naquela ação ocorreu o proferimento da seguinte decisão de tutela antecipada:

“2012.51.11.000112-6 - AÇÃO POPULAR Autuado em 09/02/2012 - Consulta Realizada em 30/04/2012 às 18:26 **AUTOR** : JULIO CESAR CERQUEIRA SOARES **ADVOGADO:** ANDRE GOMES PEREIRA **REU** : DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES - 01ª Vara Federal de Angra dos Reis - RODOLFO KRONENBERG HARTMANN **Juiz - Decisão:** RODOLFO KRONENBERG HARTMANN

Distribuição-Sorteio Automático em 09/02/2012 para 01ª Vara Federal de Angra dos Reis

Objetos: ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS - Concluso ao Juiz(a) RODOLFO KRONENBERG HARTMANN em 29/03/2012 para Decisão SEM LIMINAR por JRJNHV- Portanto, DEFIRO A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, **determinando que a demandada se abstenha de autuar por equipamentos eletrônicos (“pardais”), na Rodovia Governador Mário Covas, no trajeto entre Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati, pelo menos até que sejam satisfeitas as seguintes condições, que deverão ser previamente analisadas por este Juízo:** a) a substituição das placas, adequando-as ao modelo da resolução mais atual do COTRAN e com a retirada nos radares colocados próximo a curva e com velocidade de 40 km/h e 60 km/h; b) a apresentação de estudo técnico individualizado que justifique a implantação de cada radar; c) colocação das faixas de pedestres e de passarela em todas as Regiões em que a Rodovia Governador Mário Covas cruza



aglomerados urbanos, espaçadas, com o mínimo previsto na legislação; d) a colocação de capas protetoras nos equipamentos eletrônicos que não estiverem em uso, atendendo manifestação do MPF. Intimem-se os interessados para ciência. Se nos 10 (dez) dias seguintes após a intimação houver comunicação de que o DNIT não está cumprindo os termos desta decisão, os autos deverão vir imediatamente conclusos, para fins do art. 461 do CPC.

Publique-se, registre-se e intimem-se.

- Edição disponibilizada em: 30/04/2012

Data formal de publicação: 02/05/2012”

A referida liminar foi cassada e posteriormente proferida a sentença no caso⁶

⁶ A própria sentença reconhece, em *obter dictum*, a importância da investigação cível que agora submete-se ao juízo:

“Vara Federal Única de Angra dos Reis Boletim: 2016000136 FICAM INTIMADAS AS PARTES E SEUS ADVOGADOS DAS SENTENÇAS/DECISÕES/DESPACHOS NOS AUTOS ABAIXO RELACIONADOS PROFERIDOS PELO MM. JUIZ FEDERAL RAFFAELE FELICE PIRRO6002 - AÇÃO POPULAR 12 - 0000112-7.2012.4.02.5111 (2012.51.11.000112-6) (PROCESSO ELETRÔNICO) JULIO CESAR CERQUEIRA SOARES (ADVOGADO: RJ116487 - ANDRE GOMES PEREIRA.) x DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES. SENTENÇA TIPO: A - FUNDAMENTAÇÃO INDIVIDUALIZADA REGISTRO NR. 000680/2016 . VARA FEDERAL ÚNICA DE ANGRA DOS REIS AÇÃO POPULAR PROCESSO Nº: 0000112-47.2012.4.02.5111 (2012.51.11.000112-6) PARTE AUTORA: [JULIO CESAR CERQUEIRA SOARES](#) PARTE RÉ: [DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES](#) Juiz Federal Titular: [RAFFAELE FELICE PIRRO](#) SENTENÇA (Tipo A - FUNDAMENTAÇÃO INDIVIDUALIZADA) Vistos etc. Trata-se de ação popular proposta por [JULIO CESAR CERQUEIRA SOARES](#) em face do DNIT, questionando a ausência de critérios para a colocação de medidores de velocidade ao longo da rodovia Governador Mario Covas – BR-101 e imputando violação à moralidade administrativa na conduta tomada pela autarquia.

Alega, como causa de pedir, não ter havido critério nas instalações de medidores de velocidade na BR101 entre os municípios de Mangaratiba e Paraty, passando por Angra dos Reis; a inexistência de estudos técnicos que amparem a instalação dos radares e; um suposto desvio de finalidade das infrações de trânsito geradas pelos medidores: em vez de objetivar a segurança na rodovia teria intuito meramente arrecadatário.

Requer, ao fim e liminarmente, a abstenção da atuação pelos indigitados medidores de velocidade enquanto não forem substituídas as placas, adequando as ao modelo da Resolução 79/98 do CONTRAN, a obediência ao espaçamento de 300 metros entre um equipamento e sua sinalização, e a retirada dos radares colocados próximos a curvas e os com velocidade de 40km/h e 60 km/h.

Pede, ainda, a apresentação em juízo dos estudos dos equipamentos instalados e a colocação de faixa de pedestres e de passarelas em todas as regiões em que a BR-101 cruza aglomerados urbanos, espaçadas, no mínimo, a cada cinquenta metros.

Decisão de fls. 46 postergando a apreciação da liminar para momento posterior a vinda da contestação.

Contestação apresentada nas fls. 56/71, acompanhada de documentos de fls. 72/1055, nos quais destaque-se a juntada dos estudos técnicos referentes aos medidores de velocidade instalados na rodovia BR-101 e suas justificativas administrativas de instalação.

Decisão, nas fls. 1060/1064, deferindo a liminar, nos moldes requeridos, e decisão do TRF2, com cópia nas fls. 1085/1086, suspendendo sua eficácia.

Manifestação do MPF nas fls. 1099/1113.

Decisão saneadora nas fls. 1133/1134.

Apresentação, pelo DNIT, do rol dos equipamentos em atividade na rodovia, vide fls. 1140.

Decisão de fls. 1155/1157 deferindo como prova apenas a verificação, por oficial de justiça, dos equipamentos em funcionamento no trecho da rodovia objeto de impugnação pelo autor popular.

Agravo retido apresentado pelo MPF nas fls. 1175/1185. É o relato do necessário.

Fundamentação

Apesar do imenso volume de documentos juntados e da atuação proativa do MPF na instrução, verifico na hipótese um mau uso da ação popular, ou melhor, um uso inadequado da ação constitucional. Explico.

De início, cumpre assinalar que a presente ação popular tem em sua causa de pedir suposta ofensa à moralidade administrativa em razão da instalação de medidores de velocidade na BR-101 de forma descriteriosa e com desvio



que, em razão do princípio da vinculação, esteve correlacionado com o pedido elaborado naquela lide (aspecto de moralidade do ato administrativo).

Ressalta-se que a presente ação civil pública possui causa de pedir diverso e está devidamente fundamentada em amplos aspectos fáticos e jurídicos (violação da legalidade da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN).

Não se questiona a autonomia do DNIT para estabelecer limites de velocidade

de finalidade, “preterindo-se os direitos de cidadania e a segurança do trânsito em favor do interesse arrecadatário – ato flagrantemente imoral” (item VI da inicial – fls. 6).

Assim, a imoralidade residiria na finalidade meramente arrecadatária das infrações de trânsito aplicadas aos veículos que ultrapassam os limites de velocidade na rodovia.

Como será mais bem explicitado nas linhas a seguir, o acervo documental juntado aos autos dá conta de que o DNIT, com o fito de incrementar a segurança na rodovia Rio-Santos, instalou diversos equipamentos eletrônicos de medição de velocidade aparentemente sem observar à risca o disposto na correlata legislação cabível.

Segundo consta, o DNIT instalou redutores eletrônicos de velocidade onde deveria, pela adequação fática ao constante na norma, instalar controladores eletrônicos de velocidade e, da mesma forma, instalou controladores de velocidade em locais que demandariam redutores de velocidade.

Haveria, então, um erro na execução das diretrizes regulamentares que versam sobre o tema. Mas, em bom português, a autarquia estava previda de boas intenções. Observe-se que a ação popular questiona a moralidade administrativa do ato que instalou os “radares”, e esta me parece intacta. Nada mais moralmente aceito do que a conjugação de esforços para minorar o quadro gravíssimo de segurança na rodovia BR-101. Se houve erro na escolha do meio, o fim é absolutamente compatível com a noção de moralidade administrativa.

Como muito bem observado pelo MPF em suas seguidas manifestações nos autos, a terminologia técnica deve ser compreendida da seguinte forma: medidor de velocidade é um gênero, do qual os controladores eletrônicos de velocidade e os redutores eletrônicos de velocidade são espécies. Conforme disposição regulamentar, o controlador é “medidor de velocidade destinado a fiscalizar o limite máximo regulamentado para a via ou trecho por meio de sinalização (placa R-19) ou, na sua ausência, pelos limites definidos no art. 61 do CTB”, enquanto o redutor é “medidor de velocidade, do tipo fixo, com dispositivo registrador de imagem, destinado a fiscalizar a redução pontual de velocidade em trechos considerados críticos, cujo limite é diferenciado do limite máximo regulamentado para a via ou trecho em um ponto específico indicado por meio de sinalização (placa R-19)”, vide definições contidas no art. 1º da Resolução CONTRAN 396/2011.

Assim, é possível concluir que os controladores destinam-se a fiscalizar o limite máximo de velocidade enquanto os redutores, ou também denominados “lombadas eletrônicas”, objetivam uma redução de velocidade pontual em algum local específico que a demande.

Desta forma, a utilização de controladores de velocidade para fiscalizar velocidades de até 40 quilômetros por hora, como ocorre nos trechos dos trevos de acesso ao condomínio Portogallo, de acesso ao TEBIG Transpetro, ao Morro da Lambicada e ao Camorim Pequeno, no qual o próprio documento do DNIT informa que o objetivo do medidor seria substituir o quebra-molas (fls. 669 e seguintes), seria equivocada sob o aspecto técnico, por exemplo.

Todavia, não é por este motivo que haveria de se tachar como imoral o ato administrativo que faz uso de um dispositivo ou de outro com o fim de incrementar a segurança na rodovia BR-101.

Moralidade guarda relação com noção de certo ou errado, é “o caráter próprio de tudo aquilo que se conforma às normas morais” ou “o conjunto de valores e princípios morais de uma sociedade”. Na esfera do Direito Administrativo, é a manifestação prática da eticidade na atuação do administrador. Na tradicional doutrina de Hely, “o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer apenas à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: non omne quod licet honestum est.” Pois bem. Qual a ofensa ética na postura do DNIT de instalar medidores de velocidade em desconformidade com os critérios da resolução que disciplina o tema? A meu ver, nenhuma.



na rodovia federal, entretanto, tal ato administrativo deve observar os ditames procedimentais e hipóteses de revisão da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, os quais não foram observados.

V-D) DA OMISSÃO ILEGAL DE AUSÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE PASSARELAS NA BR-101 – TRECHOS MENCIONADOS NO RELATÓRIO.

A Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, no § 4º do art. 4º, determina “a adoção de outros procedimentos de engenharia no local”, quando insuficientes redutores de velocidade.

Haveria erro técnico, ao que tudo indica, mas não se verifica lesão à moralidade e, menos ainda, lesão ao patrimônio público.

No que pôde ser observado dos autos, a autarquia atendeu solicitações dos atores sociais locais, que requeriam a instalação dos medidores de velocidade desejosos do incremento na segurança da estrada. Os documentos de fls. 679, 697 e 787 demonstram pedidos de condomínios, empresas estatais atuantes na região e representantes do legislativo local. Note-se que nas fls. 750 há, inclusive, manifestação do MPF requerendo providências no intuito de minorar o quadro de insegurança no tráfego da rodovia.

Outra abordagem que justifica a inexistência de amparo para a anulação dos atos administrativos é pelo viés da consequência da lesão a moralidade, se tivesse ocorrido. A rigor, atos administrativos imorais deságuam em desvio de poder ou desvio de finalidade. É nítido que nenhum dos vícios ocorre no caso em comento. A finalidade buscada pelo DNIT foi, como demonstrado, minorar os perigos na trafegabilidade da rodovia, conhecida por ser palco de diversas colisões. Se o fez de forma incompatível com as especificações técnicas – e tudo indica que fê-lo, ainda assim o objetivo buscado há de ser considerado como válido e pertinente: salvaguardar as vidas dos usuários da Rodovia Rio-Santos.

Não há adequação ao conceito legal de desvio de finalidade, consoante art. 2º, parágrafo único, e, da Lei 4717/65: “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”.

Observe-se no teor do **texto constitucional** que prevê a ação popular que esta visa a anular “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)” – art. 5º, LXXIII, CRFB.

Ainda citando Hely, note-se que o doutrinador conceitua a ação popular como “o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegítimos ou lesivos ao patrimônio federal, estadual e municipal, ou se suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos”.

Note-se que a lesividade ao patrimônio público é requisito objetivo essencial ao ajuizamento da ação popular. E qual a lesão ao patrimônio público apurada? Nenhuma. A se concretizar o forte indício de que há utilização de um tipo de medidor de velocidade quando o correto seria outro tipo, haverá também de se apurar se algum prejuízo deste ato decorreu e, apenas neste quadro, é que poder-se-ia questionar lesão ao patrimônio público, na medida da má versação de recursos públicos.

Porém, o pedido é dirigido a uma suposta ofensa a moralidade por finalidade escusa de arrecadar multas de trânsito. E este argumento não tem a menor condição de prosperar. Numa rodovia onde dezenas de pessoas são vitimadas por ano (os relatórios da PRF juntados dão conta destes dados, vide fls. 682/686, v.g.), argumentar por “mero interesse arrecadatário” em razão da instalação de medidores de velocidade é, no mínimo, drasticamente equivocado. A necessidade de diminuição de velocidade em locais onde há passagens de pedestres em razão da proximidade de escolas ou aglomerações urbanas gera algum desconforto ao motorista, mas é um inconveniente mínimo diante do interesse maior de preservar (ou tentar preservá-las) vidas tão tristemente perdidas no caos de falta de responsabilidade que é o trânsito brasileiro. As multas são uma das formas do Estado para educar o motorista brasileiro, pródigo em violar normas de trânsito e em causar dor e sofrimento em si mesmo e nos seus pares.

Em suma: todos os medidores de velocidade foram precedidos dos estudos técnicos, conforme documentos juntados pelo DNIT; a finalidade do interesse público vem sendo observada na medida em que é público e notório que a BR-101 demanda uma intervenção estatal para minorar o grave quadro de acidentes que ocorrem na via; não há ato lesivo ao patrimônio público; não há lesão à moralidade administrativa; há apenas fortes indícios de erro técnico na escolha do equipamento para medir a velocidade, mas sem que tal fato tenha gerado, *prima facie*, qualquer lesão ao patrimônio público.



Como demonstrado, o DNIT reconhece a omissão administrativa com a necessidade de providências urgentes para instalação de passarelas nos trechos: KM 456,20 – estaca 3.330 (Garatucaia/Cantagalo); 469,84 – estaca 4.012 (Água Santa); 472,33 – estaca 4.136 + 9 (Morro do Moreno); 472,99 – estaca 4.169 + 5 (Village Jacuecanga); 474 – estaca 4.202 (Lambicada); 478,15 – estaca 4.438 + 6 (Camorim Pequeno); 487,15 – estaca 267 + 10 (Japuíba/Hospital/UPA); 487,54 – estaca 287 (Belém); 492,13 – estaca 516 + 11 (Pontal/Escola/Ururahy); 502,76 – estaca 1.032 (Bracuhi/Bar do Chuveiro); 504,76 – estaca 1.148 (Passagem sobre a ponte do rio Bracuhy – sentido Paraty); 511,57 – estaca 1.488 + 13 (Frade – agrupamento do corpo dos bombeiros); 512,25 – estaca 1.522 + 14 (Passagem sobre a ponde do rio do Frade – sentido Paraty); 528,26 – estaca 2.323 (Praia Vermelha); 531,65 – estaca 2.492 + 10 (Morro da Boa Vista); 531,92 – estaca 2.506 (Passagem sobre a ponte do Rio Perequê – sentido Paraty); 532,45 – estaca 2.532 + 10 (Perequê/Mambucaba); 533 – estaca 2.560 (Passagem sobre a ponte do rio Mambucaba – sentido Paraty); 571,72 – estaca 2.996 (acesso a Tarituba) e KM 587,84 (Comunidade Quilombola).

O art. 37 da Constituição da República de 1988 consagra o princípio da eficiência como axioma geral que vincula toda administração. O texto constitucional também consagrou, no inciso LXXVIII do art. 5º, o princípio da duração razoável do processo.

A vasta documentação acostada aponta que a autarquia federal há anos reconhece sua omissão no cumprimento de seu papel legal, entretanto, não adota medidas efetivas em seus procedimentos administrativos.

De toda sorte, há notícia de que o MPF tem procedimento interno instaurado com o fito de apurar a correta instalação dos equipamentos e sua responsabilidade por eventuais dispêndios de recursos desnecessários.

Em conclusão, há de ser o pedido julgado improcedente, por inexistência de ofensa à moralidade e inexistência de lesão ao patrimônio público. Se há correta utilização dos equipamentos adequados, é questionamento a ser travado em outra oportunidade. Adstrito à hipótese de imoralidade, entendo ser caso de improcedência.

Dispositivo

Por todo o exposto, nos termos da fundamentação acima, JULGO IMPROCEDENTE o pedido. Custas na forma da lei. Sem condenação em honorários de sucumbência, por inexistir prova de má-fé do autor popular. Sentença sujeita a reexame necessário, nos termos do art. 19 da Lei 4717/65.

À Secretaria para oficiar ao Exmo. Relator do agravo por instrumento noticiado nos autos, dando conta desta sentença, salvo se já houver sido julgado. Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Angra dos Reis/RJ, 2 de junho de 2016.

RAFFAELE FELICE PIRRO

Juiz Federal Titular(Assinada eletronicamente, conforme Lei nº 11.419/2006)

JRJFFI”



O mero reconhecimento administrativo desacompanhado de medidas efetivas gera insegurança e revolta ao cidadão (o que inclusive ocasiona manifestações com o fechamento da BR-101).

Tal inconformismo social materializou-se na busca da tutela jurisdicional pela Associação de Moradores, Agricultores e Pescadores da Barra do Corumbê, na ação civil n. 2005.51.11.000156-0 (polo ativo posteriormente retificado, em virtude da ausência de legitimidade da associação), onde o então Juízo da Vara Federal Única de Angra dos Reis determinou a “*Isto posto, nos termos da fundamentação acima, rejeito as preliminares e, no mérito, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para possibilitar à Associação de Moradores Agricultores e Pescadores da Barra do Corumbê que construa lombadas, sob a supervisão da secretaria de obras de Paraty, confirmando a liminar anteriormente deferida*”⁷.”

Com o acerto jurídico peculiar, o colendo Tribunal Regional Federal da 2ª Região reformou a sentença por determinar à particular intervenção na rodovia federal, mas suas razões, ainda que em *obter dictum*, o Excelentíssimo Desembargador relator reconheceu a necessidade de adoção de medidas e imputação de obrigação ao DNIT:

Voto vencedor do recurso de APELACAO CIVEL na Ação civil Pública n. 2005.51.11.000156-0

“DF SÉRGIO SCHWAITZER: Espero que sim. Esse é um fator. Então, já peço que atentemos para esse aspecto.

Na situação em si, não há dúvida quanto à necessidade de dotar as rodovias de melhores condições de trafegabilidade ou de segurança para os que lá transitam, sejam pedestres, sejam condutores, mas um ponto me chamou muito a atenção na sentença. Primeiro, esclarecendo: a ação foi ajuizada pela comunidade, pela Associação de Moradores; depois, o Ministério Público, em razão da ilegitimidade, da irregularidade dessa Associação, emendou a inicial. O pedido foi julgado procedente nestes termos:(Lê)

“Julgo procedente o pedido para possibilitar à Associação de Moradores e Agricultores de Barra do Corumbê que construam lombadas sob a supervisão de Secretaria de Obras de Paraty, confirmando a liminar...”

O DNIT está no pólo passivo, é supervisão da Secretaria de Obras e construído pela Associação de Moradores sem que haja uma fiscalização federal efetiva. Parece-me uma situação... (...)

Ainda que fosse viável o acolhimento do pedido, mas nunca nesses termos porque ficaria uma Associação de Moradores responsável pela construção de

⁷ Eis o trecho da liminar anteriormente deferida:

“construção de lombadas convencionais pela Associação de Moradores Agricultores e Pescadores da Barra do Corumbê, sob a supervisão da Secretaria de Obras da Prefeitura de Parati (sic), não podendo a distância entre as lombadas ser menor que 500 metros, devendo, ainda, ser fixada, no mínimo, duas placas indicativas para cada lombada construída”



lombadas sem critério técnico. Apesar de fiscalizada e sob supervisão, a rodovia é federal.

(...)

Com toda a simpatia que tenho pela causa, inclusive abonando a manifestação do Ministério Público, mas, neste caso específico, a sentença não foi muito feliz em determinar esse tipo de atividade. Acho que uma emenda agora seria pior que o soneto.

Então, vou pedir vênia ao Relator ainda que superando alguns aspectos levantados pela manifestação do Ministério Público em Segundo Grau. Também concordo que o ato pode ser visto pelo Judiciário. Não haveria diretamente uma invasão, mas, pelo menos, se se determinasse ao DNIT adotar essas medidas seria mais razoável. Entretanto, dessa forma, acho uma temeridade porque, senão, haverá lombada a cada dez metros, o que torna até mais perigosa com esse tipo de iniciativa e nem sempre é muito feliz.

Cumpre ao Poder Judiciário concretizar o princípio da tutela jurisdicional efetiva, previsto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República de 1988, e determinar que o DNIT cumpra o seu papel administrativo, com a realização de medidas necessárias à instalação de passarelas (conforme já apontado em estudos técnicos), com um basta em anos de omissão ilegal é sensivelmente danosa à população.

V-E) DA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL E ILEGAL DA UNIÃO E DNIT. DA POSSIBILIDADE DO CONTROLE DA POLÍTICA PÚBLICA PELO PODER JUDICIÁRIO.

Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, impostos pela Constituição e exigidos em prol de interesses da coletividade. Tais poderes, decorrentes dos princípios basilares da função administrativa do Estado, são inerentes à própria Administração, pois através deles a autoridade faz sobrepor a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado.

Nessas condições, o poder de agir converte-se no dever de agir, para que a Administração o exerça em benefício da coletividade. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “[...] os poderes são, pois, irrenunciáveis”⁸.

⁸Di Pietro, Maria Sylvia Zanella.. “Direito Administrativo”.17ª.ed.São Paulo.Atlas.2006.



Assim, se no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no direito público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exijam a sua atuação. Acerca do tema, o professor Hely Lopes Meirelles aduz:

“Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o direito público ajunta ao poder do administrador o dever de administrar. A propósito, já proclamou o Colendo TFR que 'o vocábulo poder significa dever quando se trata de atribuições de autoridades administrativas.' Idêntica é a doutrina exposta por Carlos Maximiliano, ao sustentar que, para a autoridade, que tem a prerrogativa de se utilizar, por alvedrio próprio, da oportunidade e dos meios adequados para exercer as suas atribuições, o poder se resolve em dever. Pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal. Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obtenção do ato omitido, por via judicial [...]”

À vista dos apontamentos acima, denota-se que os poderes conferidos à Administração Pública são inderrogáveis. Não há a possibilidade de que a autoridade administrativa venha a renunciar ao cumprimento e ao exercício de competências que lhe foram outorgadas pela Constituição da República.

Não pode a UNIÃO e o DNIT eximirem-se da responsabilidade de manutenção e conservação da BR-101, antes devem adotar medidas efetivas para a proteção do patrimônio público e garantia dos direitos ao transporte, segurança e vida, em observância aos princípios que regem a atuação do Administrador, principalmente quanto ao princípio da legalidade.

A falta de atenção às políticas públicas nacionais dá margem à intervenção do Poder Judiciário junto aos órgãos públicos no chamado **controle judicial de políticas públicas** para garantir um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais o direito à vida, à saúde e à segurança no trânsito, todos constitucionalmente garantidos, não podendo tais garantias ficarem condicionadas à conveniência política do administrador público. E é isso que se tem notado!

Não se trata, aqui, de ofensa ao princípio republicano da Separação de Poderes, mas sim do exercício legítimo do sistema de freios e contrapesos, afinal nenhuma das funções do poder

⁹Direito Administrativo Brasileiro”. Ed. RT 11ª edição, pg. 67.



estatal está isento de controle. Cabe ao Poder Judiciário, com base na necessária efetivação dos direitos fundamentais, substituir a inércia dos demais titulares das outras funções que compõem o Poder Estatal.

Conforme ensinamentos do Ministro do STF Luís Roberto Barroso, a possibilidade de o Poder Judiciário condenar a Administração Pública a prover prestações sociais é, de fato, uma das principais inovações do constitucionalismo brasileiro, estando superada a concepção clássica de que os juízes deveriam se limitar a aplicação das normas produzidas pelo Legislativo.

Não se pode esquecer que a matéria tratada nos autos envolve uma falta de planejamento administrativo que deságua em uma inércia estatal, em inequívoca demonstração de ofensa ao poder-dever de administrar.

Acrescente-se que ao poder-dever de administrar alinha-se o dever de eficiência, que impõe ao administrador realizar suas atribuições de modo que melhor atenda aos interesses da coletividade, o que não foi observado tendo em vista que se omitiu em realizar obras em uma parte da rodovia, aumentando, assim, ainda mais o problema.

Diante destas assertivas, é possível ao Poder Judiciário, sem constituir indevida invasão de competência e sem afronta ao princípio constitucional da Separação dos Poderes, como já enfatizado, realizar o controle judicial de políticas públicas, já que este controle tem por objetivo coibir a omissão do Poder Público, buscando, assim, assegurar a inviolabilidade da vida e segurança dos usuários que trafegam pela BR-101, em homenagem ao comando no artigo 5º, caput, da Constituição Brasileira de 1988.

Nesse sentido, o Egrégio Supremo Tribunal Federal em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF nº 45:

“Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpri reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de



um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível, consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.”

Tratando especificamente da restauração das rodovias federais, tem-se precedente do Egrégio TRF da 1ª Região:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. INTERESSES DIFUSOS. LETIGIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a União e o DNIT, objetivando a restauração das rodovias federais que cortam o Estado de Goiás. 2. Não há que se falar em ilegitimidade passiva dos Apelantes, uma vez que a existência de interesse a amparar a presença da União e do DNIT no feito é evidente. Como bem colocado pelo Ministério Público Federal (fls. 840/845), a União detém a titularidade dominial quando se tratar de rodovias federais, tendo conseqüentemente interesse jurídico na demanda, pois a sentença produz efeitos em sua esfera jurídica. E ainda que a responsabilidade de conservação e de fiscalização seja exclusiva do DNIT, o art. 175 da CF/88 atribui ao poder público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação dos serviços públicos. Além disso, a União aprova e concede verbas públicas para uso da referida Autarquia, que caracterizam o interesse e legitimidade passiva ad causam da Entidade Federativa na presente demanda. Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que por intermédio de sua Segunda Turma, assim já se expressou no RECURSO ESPECIAL - 959395 Relator(a) HERMAN BENJAMIN, DJE DATA 24/09/2010 - LEXSTJ VOL. 255, p. 132. 3. O Princípio da Separação dos Poderes não pode servir para fundamentar o esvaziamento da função judicial de controle da Administração Pública, sobretudo quando estiverem em jogo a vida e a segurança das pessoas. 4 - Manutenção da conclusão do juízo de origem que condenou os réus à realização de obras e serviços necessários à restauração dos trechos das rodovias indicadas a fls. 536/538, bem como a instalação dos postos de pesagem, em conformidade com as diretrizes definidas pelo Plano Diretor de Pesagem de Veículos em Rodovias Federais (fls. 540/574), com prazo de conclusão em vinte e quatro meses; determinar à União que inclua no orçamento dos exercícios financeiros seguintes montantes necessários à realização das obras e instalação dos equipamentos. 5 - Apelações improvidas. (AC 0005094-66.2002.4.01.3500 / GO, Rel. JUIZ FEDERAL GRIGÓRIO CARLOS DOS SANTOS, 4ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 p.112 de 11/04/2012)

Como referido no julgado, o entendimento tem fundamento na jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça:



PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. INTERESSES DIFUSOS. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. LETIGIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR NÃO CONFIGURADA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. CONTINÊNCIA DE AÇÕES. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a União e o DNIT, objetivando a restauração das rodovias BR 158 e BR 377 – trecho compreendido entre o Município de Palmeira das Missões e Cruz Alta em direção a Ibirubá.

2. O Tribunal de origem concluiu pela procedência parcial da Ação, condenando os réus à realização das obras de restauração e conservação da pista de rolamento e acostamento das rodovias nos trechos indicados.

3. A recorrente sustenta que o art. 535, II, do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assevera apenas ter oposto Embargos de Declaração no Tribunal a quo, sem indicar as matérias sobre as quais deveria pronunciar-se a instância ordinária, nem demonstrar a relevância delas para o julgamento do feito. Aplicação da Súmula 284/STF. Precedentes do STJ.

4. A União tem legitimidade para integrar o pólo passivo da Ação Civil Pública originária – pois a manutenção e a conservação das rodovias federais dependem dos valores provenientes do seu Orçamento Anual –, bem como é parte diretamente responsável pela concretização das medidas requeridas.

5. As condições mínimas de segurança e trafegabilidade das rodovias são típicos interesses difusos. Há, portanto, interesse de agir da Procuradoria Geral da República na presente demanda, que cuida de estrada federal.

6. O Princípio da Separação dos Poderes não é mote – nem pode ser transformado em tal – para o esvaziamento da função judicial de controle da Administração Pública, sobretudo quando estiverem em jogo a vida e a segurança das pessoas.

7. Não é caso de continência de ações, uma vez que inexiste identidade entre os pedidos nas demandas indicadas como supostamente conexas.

8. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão que, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal de origem. Incidência da Súmula 211/STJ.

9. É defeso ao STJ analisar violação de dispositivo constitucional, por se tratar de competência reservada ao Supremo Tribunal Federal.

10. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 959395/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 24/09/2010)

Dessa forma, estando devidamente caracterizada a omissão do Poder Público no que diz respeito à segurança no trecho em questão, fato de conhecimento público, nada mais podem fazer os Autores senão trazer seu inconformismo ao Poder Judiciário, que por sua vez, em consonância com os dispositivos legais aqui citados, deve manifestar-se sobre o que foi pleiteado, decidindo a questão que lhe é apresentada de forma extremamente prudente e razoável, sem preocupar-se em violar a princípio da Separação dos Poderes.



V-F) DA ILEGALIDADE DE INTERDIÇÃO DA BR-101 EM TRECHOS QUE INVIABILIZEM O PLANO DE EMERGÊNCIA EXTERNO PARA CENTRAL NUCLEAR ALMIRANTE ÁLVARO ALBERTO – CNAAA. DA OMISSÃO ESTATAL DE PRONTO ATENDIMENTO E REABERTURA DA RODOVIA.

Destaque-se, por oportuno, que o efetivo da Polícia Rodoviária Federal na região não foi dimensionado para ocorrências dessa natureza, o que torna complexa e demorada eventual desocupação da rodovia BR-101 no trecho da demanda e que eventualmente sejam interditadas pelos manifestantes – sem contar a deficiência da fiscalização e do patrulhamento em diversos outros trechos, pelo desvio de equipes para o atendimento de um ou outro bloqueio.

Além disso, sem uma ordem judicial, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, cujo contingente é muito maior e preparado para a garantia da ordem pública em manifestações públicas, estaria em posição de relevante incerteza jurídica para prestar apoio à Polícia Rodoviária Federal numa ação que não se acha claramente inserida em suas atribuições constitucionais.

Logo, a possibilidade concreta de realização de protestos em toda extensão das diversas rodovias federais que cortam o Estado do Rio de Janeiro, com o conseqüente bloqueio dessas estradas, como está a acontecer em diversos outros Estados brasileiros, recomenda providências e urgentes por parte do Poder Judiciário, de cunho inibitório, a fim de prevenir a ocorrência de interdições dessa natureza e, assim, preservar os interesses da segurança e da fluidez do tráfego.

Cuida-se aqui, em apertada síntese, do conflito entre os direitos de livre manifestação do pensamento e de reunião, assegurados aos brasileiros pelo artigo 5º, incisos IV e XVI, da Constituição Federal e o direito de ir e vir, garantido a todos pelo artigo 5º, inciso XV, também da Carta Magna, bem como o direito à propriedade e à incolumidade pública, também com tutela constitucional.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;



(...) XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; (g.n.)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

Os possíveis e concretos bloqueios da rodovia federal no trecho em análise, tal qual acontece em diversos outros Estados, a serem realizados sob o manto do regular exercício do direito de livre manifestação do pensamento e do direito de reunião, tornariam inviáveis o exercício do direito fundamental de ir e vir de incontáveis pessoas.

De fato, outros ilícitos dessa natureza ocorridos há algum tempo, aliado à precaução com a operacionalização e resguardo do Plano de Emergência Externo para Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA, evidenciam a necessidade de prestação jurisdicional.

Os históricos de ocupações e bloqueios da BR-101 (29 interdições somente no último ano – entre 2017 e 2018) que prejudicam o Plano de Emergência Externo para Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA e comprometem o adequado funcionamento das Usinas Nucleares em segurança.

Vale lembrar que a situação fática, em rigor, não exige o sacrifício, ou a afetação do núcleo essencial de nenhum dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, porquanto todos podem, e devem, ser exercidos, sem que seja necessária qualquer escolha trágica. Afinal, se o direito de reunião, independentemente de autorização, somente pode ser exercido em locais abertos ao público, as rodovias não se contam entre os locais onde podem ser exercidos.

Há entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região no sentido que rodovia federal, especialmente a Rio-Santos, não pode ser enquadrada como “locais abertos ao público”, consoante o disposto no art. 254, incisos I e VI, do Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 254. É proibido ao pedestre:

I - permanecer ou andar nas pistas de rolamento, exceto para cruzá-las onde for permitido;

(...)



IV - utilizar-se da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente;

Apesar da opinião jurídica da doutrina no sentido de que as vias públicas são “locais abertos ao público¹⁰”, essa conclusão deve ser tomada *cum grano salis* quando se trata de rodovia federal, único ponto de saída na hipótese de acidente nuclear.

Nesse sentido, a adequada interpretação constitucional, em efetivo exercício de ponderação de valores e princípios, impões a conclusão de que o trecho da BR-101 em lide não se trata de local aberto ao público para efeito de realização de manifestações e bloqueios na pista de rolamento, mas sim de via fechada, restrita à circulação de pessoas, exceto nas hipóteses previstas no Código de Trânsito Brasileiro e, de qualquer modo, somente no acostamento e em segurança.

VI – DA TUTELA DE PROVISÓRIA, NA MODALIDADE TUTELA DE URGÊNCIA.

O novo Código de Processo Civil trouxe as tutelas jurisdicionais como forma de bem combater o tempo-inimigo da justiça e os males do retardamento do processo, fatores de corrosão dos direitos.

Visando superar o tempo-inimigo da justiça e os males do retardamento do processo, desenvolvem-se técnicas processuais destinadas à concessão provisória, total ou parcialmente, da pretensão de direito material posta ao juízo, seja por intermédio de tutela de urgência, seja através de tutela de evidência, conforme o art. 294 do NCPC:

*“Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.
Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.”*

O NCPC dispõe, ainda, que o magistrado possui amplo poder para determinar todas as medidas necessárias e adequadas com o fito de efetivar a tutela provisória. Veja-se:

¹⁰ Fernando Dias Menezes de ALMEIDA. Liberdade de reunião. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 250.



“Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.”

Especificamente quanto à tutela de urgência, que de fato interessa no caso em apreço, preconiza o NCPC que ela deve ser concedida sempre que houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). Confira-se:

“Art. 300 A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. [...]

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia..”

Oportunamente, confira-se o entendimento doutrinário¹¹ acerca do instituto, nos moldes em que previsto no novel código processual:

A tutela provisória de urgência pode ser cautelar ou satisfativa (antecipada). Em ambos os casos, a sua concessão pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade do direito (tradicionalmente conhecida como ‘*fumus boni iuris*’) e, junto a isso, a demonstração do perigo de dano ou de ilícito, ou ainda do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora do processo representa (tradicionalmente conhecido como ‘*periculum in mora*’).

Como visto, a BR-101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (KM 415 a 590), possui alto fluxo diário de veículos, devido à sua localização, tendo se tornado palco de muitos acidentes de trânsito, tendo em vista sua falta de estrutura.

Também, se constatou a existência de 58 pontos de escorregamentos de encostas na rodovia Federal BR-101 originários da precariedade na manutenção do sistema de drenagem da via.

¹¹ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de Oliveira. Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 11 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016. Pág. 631.



O próprio DNIT reconhece a necessidade de instalação de passarelas em diversos pontos. E a PRF possui extrema dificuldade para assegurar a fluidez e trafegabilidade da BR-101, área extremamente sensível à segurança nacional, por ser o único escape terrestre na hipótese de acidente nuclear severo.

Assim, mister consignar que a plausibilidade do direito que está sendo lesionado, o *fumus boni iuris*, está patenteada pelo reconhecimento em sede constitucional e infraconstitucional do direito à vida, à saúde, ao transporte, à locomoção e à segurança no trânsito como direitos públicos e subjetivos e do dever do poder público de prover o devido atendimento, e, ainda, no teor da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, com necessidade de controle pelo DENATRAN dos estudos técnicos.

O *periculum in mora* revela-se na necessidade inadiável de fazer cessar os acidentes de trânsito que implicam em lesões e mortes dos indivíduos que por ali transitam diariamente, assim como no acentuado risco de deslizamento de encostas, bem como resguardar a segurança aos usuários da rodovia. A relevância da causa de pedir decorre do agudo contraste entre a conduta omissiva da administração e as normas legais e constitucionais mencionadas.

O receio de ineficácia do provimento final também resta configurado, já que não existe reparabilidade para a perda de vidas. Sendo assim, acham-se perfeitamente delineados os requisitos da *prova inequívoca* e da *verossimilhança das alegações*, pois de maneira nenhuma poder-se-á duvidar do atendimento ao requisito da *existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação*, pois esta ação busca preservar o direito mais fundamental da população que é a vida.

À vista do exposto, requer o Ministério Público Federal e o Município de Angra dos Reis a concessão de **TUTELA DE URGÊNCIA** para que os réus sejam compelidos a implantar, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, **medidas concretas para diminuir os riscos de acidentes e deslizamentos de encostas na BR-101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590).**

Ainda em sede de **TUTELA DE URGÊNCIA**, requer seja determinado à União e ao DNIT que **se abstenham de autuar por equipamentos eletrônicos (“pardais”), na BR-**



101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590), pelo menos até que sejam satisfeitas as seguintes condições, que deverão ser previamente analisadas por este Juízo: a) análise técnica dos estudos pelo DENATRAN, conforme determina a Resolução nº 396/2011 do CONTRAN; b) revisão dos estudos técnicos desatualizados (2011), conforme determina a Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, e que necessariamente seja observado o aspecto da segurança pública da região; c) a apresentação de estudo técnico individualizado que justifique a implantação de cada radar; d) colocação de passarelas nas áreas apontadas no Relatório de Vistoria DNIT RE 014/2014-SIS/RJ/ST-7-0818/10; e) a colocação de capas protetoras nos equipamentos eletrônicos que não estiverem em uso, como decorrência do possível deferimento do presente pedido.

Igualmente em **TUTELA DE URGÊNCIA**, requer seja destinação de verba orçamentária suficiente para a realização das obras de reparo e a manutenção da pavimentação, melhorias na drenagem e contenção de encostas no referido trecho da BR-101.

VIA – DA TUTELA INIBITÓRIA.

A tutela inibitória é tutela de direito material que busca evitar a ocorrência do dano, a sua repetição ou continuação.

A tutela inibitória pressupõe "a possibilidade do ilícito, ainda que se trate de repetição ou continuação. Assim, é voltada para o futuro, e não para o passado. De modo que nada tem a ver com o ressarcimento do dano e, por consequência, com os elementos para imputação ressarcitória – os chamados elementos subjetivos, culpa ou dolo"¹².

Normativamente, a tutela inibitória fundamenta-se constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna, e infraconstitucionalmente, na Lei federal nº 7.347/85 no artigo 11, “Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob

¹² MARINONI, Luiz Guilherme. [Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito](#). Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 272, 5 abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5041>>. Acesso em: 6 maio 2018.



pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente do requerimento do autor”.

Nessa linha, busca a presente ação civil pública evitar a ocorrência de ilícitos consistentes em bloqueios de trechos da rodovia federal BR-101, permitindo que a Polícia Rodoviária Federal, com apoio da Polícia Militar, impeça que os manifestantes interditem tais rodovias, em toda sua extensão.

Nota-se, ainda, que o NCPC também é expresso ao tratar da tutela inibitória:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, **concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.**

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a **inibir a prática**, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a **demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.**

Nesse momento, é imperioso a concessão de tutela inibitória, de natureza provisória, na modalidade tutela de urgência, a ser requerida no tópico abaixo, *inaudita altera pars*, uma vez que presentes os requisitos para sua concessão (*fumus boni juris* e *periculum in mora*), tendo em vista a iminência da realização de manifestações e a possibilidade concreta de que tais manifestações ocupem e interditem a rodovia federal BR-101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590).

VII – DOS PEDIDOS.

Por todo o exposto, o Ministério Público Federal e o Município de Angra dos Reis, com base no art. 5º e 6º da Constituição da República e no artigo 300 e ss. do Código de Processo Civil, requerem:

I) seja concedida a tutela de urgência, *inaudita altera pars*, para:



I.1) determinar que o DNIT e a União se abstenham de autuar por equipamentos eletrônicos (“pardais” e “barreira eletrônica”), na BR-101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590), pelo menos até que sejam satisfeitas as seguintes condições, que deverão ser previamente analisadas por este Juízo: a) **análise técnica dos estudos pelo DENATRAN**, conforme determina a Resolução nº 396/2011 do CONTRAN; b) **revisão dos estudos técnicos desatualizados (2011)**, conforme determina a Resolução nº 396/2011 do CONTRAN, e que necessariamente seja observado o aspecto da segurança pública da região; c) **a apresentação de estudo técnico individualizado que justifique a implantação de cada radar**; d) **colocação de passarelas nas áreas apontadas no Relatório de Vistoria DNIT RE 014/2014-SIS/RJ/ST-7-0818/10**; e) **a colocação de capas protetoras nos equipamentos eletrônicos que não estiverem em uso**;

I.2) determinar que o DNIT e a União, conjuntamente, **implantem medidas concretas**, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, **para diminuir os riscos de acidentes (podagem, drenagem, etc) e deslizamentos de encostas na BR-101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590)**, sob pena de multa diária pelo descumprimento no valor a ser arbitrado pela autoridade judicial;

I.2.1) determinar que o DNIT e a União apresentem um calendário de obras, no prazo de 30 (trinta) dias, com as datas de previsão de início e conclusão das obras necessárias ao reparo e a manutenção da pavimentação, melhorias na drenagem e contenção de encostas na BR-101, no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590);

I.2.2) determinar que o DNIT e a União destinem verba orçamentária suficiente para a realização das obras de reparo e a manutenção da pavimentação, melhorias na drenagem e contenção de encostas na BR-101, compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590), consistentes no dever de ampliar a trafegabilidade da rodovia BR-101 fazendo com que o referido trecho acompanhem as mesmas condições de trafegabilidade e segurança dos trechos imediatamente contíguos, de modo que possa ser efetivamente cumprido o prazo de execução da obra previsto no calendário de obras a ser apresentado;

I.3) seja assegurada, contra quaisquer manifestantes, até segunda ordem desse Juízo Federal, a livre circulação de veículos automotores na rodovia federal BR-101, compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590), inclusive mediante o emprego da força pública, **proporcional**, se necessário, pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e pela Polícia Rodoviária Federal, no respectivo âmbito de suas competências, mediante a adoção de medidas de pronto atendimento, igualmente para resguardar a efetividade do plano de evacuação no caso de emergência nuclear;

I.3.1) seja fixada multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por pessoa física participante e por evento, no caso de ocupação coletiva da rodovia federal BR-101, compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590), ocorrida durante manifestações, que impeça ou dificulte a livre circulação de veículos automotores ou que, de qualquer modo, cause prejuízo à segurança e à fluidez do trânsito na aludida rodovia federal, por período superior a quatro horas, com impacto direto à segurança do Plano de Emergência Externo Para Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA;

I.3.1.1) sejam expressamente autorizadas as forças de segurança competentes – Polícia Rodoviária Federal e Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – a solicitar dados relativos à própria identidade (incluindo número de documentos de identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda), estado civil, profissão, domicílio e residência, a fim de identificar manifestantes que tenham descumprido o preceito cominatório (item I.3.1) e tornar viável a formação do *actum trium personarum*, bem como aviar a imposição da sanção pecuniária, sob pena de prática, pelos manifestantes que se recusarem, da infração penal, em tese, prevista no art. 68 da Lei de



Contravenções Penais, devendo ser levados à presença da autoridade policial competente (Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro) para as providências de polícia judiciária;

I.3.2) seja enviada cópia da esperada decisão favorável à Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro e à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, para conhecimento e providências destinadas a seu cumprimento; e

I.3.3) comine multa diária pessoal, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), aos agentes públicos integrantes das corporações indicadas no item I.3.2, para o caso de descumprimento da determinação judicial.

II) citação dos réus para, querendo, oferecer resposta no prazo legal e acompanhar a presente ação em todos os seus termos, sob pena de confissão e revelia;

III) a intimação de Mangaratiba e Paraty, na pessoa do Procurador Geral dos respectivos municípios ou dos prefeitos, para manifestar eventual interesse em integrar a relação jurídica processual, na condição de assistente simples, art. 121 do novo Código de Processo Civil;

IV) seja, ao final, julgada procedente a pretensão deduzida na presente ação para determinar, com confirmação das tutelas de urgência, que os requeridos sejam definitivamente condenados nas obrigações de fazer, consistentes:

IV.1) no dever de realizar o reparo e a manutenção da pavimentação, melhorias na drenagem e contenção de encostas, a fim de assegurar o trânsito seguro dos cidadãos que trafegam na rodovia BR-101, mais especificamente no trecho compreendido entre os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba (km 415 a 590), propiciando-lhes condições ideais de trafegabilidade, com segurança e respeito à integridade física;

IV.2) realização de estudo técnico com o intuito de uniformização dos critérios de velocidades adotados na BR-101, Rodovia Federal Mário Covas, entre os Municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty, com a observância da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN;

IV.3) instalação de passarelas nas áreas apontadas no Relatório de Vistoria DNIT RE 014/2014-SIS/RJ/ST-7-0818/10;

IV.4) adoção de providências para pronto atendimento pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e pela Polícia Rodoviária Federal, no respectivo âmbito de suas competências, na atuação para liberar e garantir a fluidez do tráfego da BR-101, Rodovia Federal Mário Covas, entre os Municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty, igualmente para resguardar a efetividade do plano de evacuação no caso de emergência nuclear.

V) a imposição de multa diária por descumprimento de eventual decisão judicial que venha a deferir o pleito dos autores em sede de cognição primária e final;

VI) a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85;



Ministério Público Federal – Prefeitura de Angra dos Reis
Procuradoria da República no Município de Angra dos Reis
Procuradoria Geral do Município de Angra dos Reis



Provar-se-á o alegado por todos os meios de provas em direito admitidas, especialmente pelos documentos que instruem esta petição inicial (especialmente os procedimentos n. 1.30.014.000172/2014-43, 1.30.014.000225/2013-45, 1.30.014.000062/2014-81, 1.30.014.000310/2013-11, 1.30.014.000022/2012-78, 1.30.014.000061/2014-37, 1.30.014.000136/2013-07, 1.30.014.000172/2014-43 e 1.30.014.000122/2012-02).

Atribui-se à presente Ação Civil Pública o valor de um milhão de reais (R\$ 1.000.000,00).

Termos em que, Pede deferimento.

Angra dos Reis, 10 de maio de 2018.

ÍGOR MIRANDA DA SILVA

Procurador da República

MÁRCIA REGINA PEREIRA PAIVA

Procurador Geral do município

Angra dos Reis

ERICK HALPERN

Procurador Adjunto do Município de Angra dos Reis



Ministério Público Federal

Documento eletrônico assinado digitalmente.

Data/Hora: 10/05/2018 14:09:05

Signatário(a): **IGOR MIRANDA DA SILVA**

Código de Autenticação: 48EE8BA56FC1636769726E15BDAE8AEB

Verificação de autenticidade: <http://www.prrj.mpf.mp.br/transparencia/autenticacao-de-documentos/>