



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROCURADORIA DISTRITAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Eixo Monumental, Praça Municipal, Lote 02, Edifício Sede do MPDFT, 8º Andar, Sala 830 Brasília, DF, - CEP 70.094-900,
Telefones. 3343 9500 // 3343 9656//3343-9520 – Fax: 3343-1021– Internet: <http://www.mpdft.gov.br>

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, no exercício de suas funções institucionais, com fundamento nos arts. 129, incisos II e III, 170 c/c 175 da Constituição Federal, no art. 1º, incisos IV e V, 3º, 5º, inciso I e 12 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, arts. 273, I e 282 do Código de Processo Civil, vem, perante Vossa Excelência, em razão dos elementos colhidos no procedimento interno nº 08190.005115/10-21, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de antecipação de tutela**

em desfavor do DISTRITO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado na pessoa do Senhor Procurador-Geral do Distrito Federal, situado, no SAIN, Edifício-Sede da Procuradoria Geral do Distrito Federal, Bloco I, 4º andar, Brasília-DF e do **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL – DER/DF**, entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, situada no SAM Bloco C - Setor



Complementares - Ed. Sede do DER/DF, Brasília (DF), pelos fatos e fundamentos a seguir delineados.

1. Considerações Preliminares.

A presente ação tem como objetivo a condenação do DISTRITO FEDERAL e do DER/DF em obrigação de fazer, consistente no dever de implementar medidas de segurança no trecho da EPIA – DF 003, compreendido entre os quilômetros 18 e 20,6 - medidas estas especificadas ao final desta petição - bem como para construir passarelas de travessia de pedestres naquele mesmo trecho da Rodovia. Os pedidos se justificam porque o local apresenta grande concentração de pedestres e possui índice alarmante de atropelamentos, conforme se demonstrará abaixo. 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 fazem a travessia entre as duas pistas da rodovia.

I – DOS FATOS

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio de sua Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, recebeu reclamação protocolada pelo Sr. Jurandir Silva Umbelino apontando o aumento do risco de acidentes no trecho da DF-003 (Estrada EPIA) próximo ao novo terminal rodoviário interestadual.

Esta Procuradoria Distrital, com base na reclamação protocolada pelo cidadão, realizou diligências junto ao DER/DF (Ofício 187/2010-PDDC/MPDFT) no intuito de obter informações sobre as medidas adotadas para garantir a segurança de pedestres e condutores de veículos naquele trecho da rodovia, já que o terminal rodoviário e outras obras realizadas tornaram-se pólos geradores de movimentação de pedestres, aumentando demasiadamente o número de pessoas no local.

Também foi expedido o Ofício nº 197/2010-PDDC/MPDFT, endereçado ao Secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, requisitando cópias das ocorrências policiais envolvendo atropelamentos de pedestres no local em apreço.



O DER/DF informou que “*não dispõe de projetos para implantação de anteparos tais como alambrado e muro-barreira no canteiro central do local citado no documento*”. (fl. 09)

Já a Secretaria de Segurança Pública do DF encaminhou estatística e as ocorrências policiais indicando que no trecho da rodovia compreendido entre os quilômetros 18 (altura do Free Park) e 20,6 (altura da Churrascaria Potência do Sul), no período compreendido entre fevereiro de 2009 e setembro de 2010, ocorreram 23 (vinte e três) atropelamentos de pedestres, sendo 04 (quatro) deles com vítimas fatais (fl. 13 e 25/89).

Com base nestes elementos, que indicam a total falta de política pública de trânsito para o local, a Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão do MPDFT instaurou o Procedimento Interno nº 08190.005115/10-21 objetivando esclarecimentos sobre possíveis medidas a serem adotadas pelo Poder Público para reduzir o alto índice de acidentes no local.

Ocorreu nas dependências da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão do MPDFT reunião (fl. 92) com representantes do Governo do Distrito Federal, NOVACAP e DER no intuito de obter soluções para combater o excessivo número de atropelamentos na região em apreço. Contudo, não foi possível chegar a um acordo, permanecendo o local sem qualquer atenção especial dos órgãos responsáveis pela segurança do trânsito.

O Departamento de Perícias e Diligências do MPDFT elaborou laudo técnico (fls. 95/98) concluindo pela necessidade de providências no local para evitar os acidentes de trânsito que tem ceifado vidas na região. A perícia sugeriu a colocação de obstáculos físicos entre as duas pistas; promoção de campanhas de educação objetivando a conscientização do pedestre para a importância de utilização da passarela; monitoramento e fiscalização permanente e, por fim, a construção de passarelas, desde que respeitadas as normas ambientais e urbanísticas.

O DER/DF, mais uma vez incitado sobre providências para evitar os atropelamentos, não demonstrou empenho na solução do problema, cuidando apenas de informar que estão em andamento no DNIT estudos sobre a possibilidade de construção de novas passarelas.



O Procedimento Interno referido instrui a presente Ação Civil Pública e uma análise das provas nele produzidas revela que muito tempo se passou e pouca ou quase nenhuma providência foi tomada para resguardar a vida das pessoas que se arriscam diuturnamente durante a travessia entre as duas pistas da rodovia, não restando outra providência ao Ministério Público, senão socorrer-se do Poder Judiciário para ver preservado o direito à vida no local.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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 aos direitos e garantias fundamentais protegidos constitucionalmente, nos termos do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 2º da Lei Complementar nº 75/93.

A Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão – PDDC – é o órgão do MPDFT encarregado de exercer a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis previstos constitucionalmente, sempre que se cuide de garantir-lhes o respeito pelos Órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, do Distrito Federal e Territórios, nos termos do Art. 151 da Lei Complementar nº 75/93 e da Resolução nº 095, de 2010, do Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

No caso em tela, busca o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios a proteção aos direitos indisponíveis relacionados à vida, à segurança e à saúde, já que o trecho da rodovia em questão está com elevadíssimo índice de atropelamentos, que tende a aumentar. Assim é porque, além da nova rodoviária interestadual, de 03 shopping centers, 02 hipermercados, 02 churrascarias e 01 grande home center, o local conta, agora, com a construção de diversos setores habitacionais, os quais, provocaram o aumento drástico da densidade demográfica. Registre-se que no trecho referido existe apenas uma passarela para a travessia de pedestres.

Apesar de prevista no Código de Trânsito Brasileiro (Art. 6º, inciso I), a Política de Segurança no Trânsito não vem sendo adotada no local,



tornando imperiosa a atuação do Ministério Público junto ao Poder Judiciário no intuito de buscar a preservação de vidas, na medida em que as autoridades locais, apesar de se dizerem preocupadas com o problema, não têm adotado providências efetivas para solução dos atropelamentos.

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, conforme dispõe a Lei n.º 7.437, de 24 de julho de 1985 — estarão legitimados para exigir judicialmente esses direitos e responsabilizar o administrador público por omissão.

Entre as atribuições do Ministério Público, constitucionalmente previstas, estão a *“defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”* (artigo 127) e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, III).

Ademais, a Constituição Federal estabelece também como função institucional do Ministério Público a de: *“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”*.

Também estão previstas constitucionalmente como funções institucionais do Ministério Público *“promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”* e *“exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade (...)”* (artigo 129, III e IX).

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



Acrescente-se que a Lei Complementar 75, de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, em seus artigos 5º, II, *a* e 6º, incisos, VII, *b* e *d*, e XII, prescreve:

“Art. 5º. São funções institucionais do Ministério Público da União:

(...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

a) à atividade econômica, à política urbana, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional;

III- a defesa dos seguintes bens e interesses:

e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

*IV – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos **serviços de relevância pública** e dos meios de comunicação social (...)*” .

Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:

.....

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

c) a proteção dos direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

*XII - **propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos.***” (grifos nossos)

A moderna doutrina e a jurisprudência mais avançada vêm reiteradamente manifestando o entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade para exercer a fiscalização das chamadas políticas públicas, com base no princípio da eficiência, na medida em que esta eficiência é considerada um direito difuso da cidadania constitucionalmente exigível. É igualmente majoritário o entendimento de que o Poder Judiciário, quando provocado, pode interferir para fazer cessar as violações aos direitos fundamentais, provocadas por desvios na implementação das políticas públicas que representam ações afirmativas do Estado.



Dal Bosco¹, sobre este tema, leciona:

“A conduta dos administradores públicos no Brasil cada vez mais dá margem à desconfiança da coletividade e desperta a consciência dos direitos fundamentais e sociais, o que leva à busca de soluções para dirimir o avanço da corrupção e do mau emprego dos recursos públicos. E nesta tarefa, a participação do Ministério Público é fundamental enquanto fiscalizador da ação administrativa no sentido de que ela obedeça à legislação, e na responsabilização de administradores que se conduzem mal, assim como interferindo para que a coletividade receba as prestações garantidas pela Constituição Federal”.

Nesse mesmo diapasão estão as lições de Schwarz²:

“A rapidez com que se alteram os cenários político e econômico, aliada à crescente complexidade da sociedade contemporânea, tem exigido um profundo redimensionamento do papel da ciência política e das instituições jurídicas no corpo social. Aquele modelo jurídico de cunho marcadamente conservador, no mais das vezes indiferente às pressões das massas populares e às lutas pelo direito a ter direitos, infenso a mecanismos de tutela e controle jurisdicional no que diz respeito aos atos da Administração Pública e de seus agentes, sobretudo no âmbito do delineamento e da efetivação das políticas públicas, vem sendo paulatinamente superado por um (novo) modelo de Estado inclusivo, marcadamente social, que assume obrigações onerosas (de efetiva intervenção) perante os cidadãos e que, ao buscar efetivá-las, dialoga com os anseios do mais diferentes conjuntos e atores sociais, consertando-os”

Depreende-se, portanto, que a legitimidade do Ministério Público para a propositura desta ação civil pública emerge de todo ordenamento jurídico, uma vez que a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional vigentes atribuíram ao Ministério Público a defesa de seus direitos constitucionais com vistas à garantia do seu efetivo respeito pelos poderes públicos e pelos prestadores de serviços de **relevância pública**. Além disso, esta legitimidade está respaldada na doutrina e na jurisprudência de vanguarda.

Nessas condições, considerando que a proteção da vida, da segurança e da saúde são serviços de relevância pública, competindo ao Ministério

¹ DAL BOSCO. Maria Goretti. *Ministério Público e a garantia de direitos fundamentais e sociais diante do princípio da eficiência nas políticas públicas*. Júris Síntese nº 43 – set/out 2003.

² SCHWARZ. Rodrigo Garcia. *A juridificação de políticas públicas no Brasil: Algumas ponderações para o debate a respeito do controle judicial sobre as respostas dos poderes públicos às demandas sociais*. Júris Síntese nº 82 – mar/abr de 2010.



Público zelar pelo seu efetivo respeito, promovendo todas as medidas necessárias para preservá-las, salta aos olhos que este Órgão possui a necessária legitimidade para propor a presente ação civil pública em defesa do direito dos cidadãos, especificamente em defesa da vida.

III - DA LEGITIMIDADE PASSIVA

Com relação ao Distrito Federal, é inquestionável sua legitimidade para figurar no pólo passivo da relação processual, já que, na hipótese de procedência do pedido, será a pessoa jurídica responsável por fazer incluir no orçamento do ano seguinte ao trânsito em julgado da sentença a verba necessária à realização das obras. O DER/DF, por sua vez, tem sua legitimidade passiva estabelecida pelo Decreto Distrital nº 25.735/2005 que aprovou o Regimento Interno do Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal, tornando-o responsável pelo Sistema Rodoviário do Distrito Federal, nos termos dos arts. 3º e 4º.

IV – DO DIREITO

O direito à vida e o direito à segurança são indisponíveis e garantidos ao cidadão brasileiro pelo *caput* do Art. 5º. Já o direito à saúde vem estabelecido nos Arts. 6º e 196, também da carta política brasileira.

O ilustre professor José Afonso da Silva, em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo* discorre sobre a vida humana, que é o objeto do direito assegurado no art. 5º, *caput*, integra-se de elementos materiais (físicos e psíquicos) e imateriais (espirituais). *A vida é intimidade conosco mesmo, saber-se e dar-se conta de si mesma. Por isso é que ela constitui a fonte primária de todos os outros bens jurídicos.*

Com relação à segurança, os ensinamentos de De Plácido e Silva, em seu Vocabulário Jurídico, vol. IV, 12ª edição, pág. 186, bem a definem – *Segurança qualquer que seja a sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos, afastada de todo mal. Neste particular, portanto, traduz a mesma idéia de seguridade, que é o estado, a qualidade, ou a condição, de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado dos danos ou prejuízos eventuais.*



O legislador brasileiro, atento aos direitos dos cidadãos, quando editou o Código de Trânsito Brasileiro, cuidou de traçar normas para o Sistema Nacional de Trânsito estipulando garantias e obrigações tanto aos cidadãos quanto aos órgãos responsáveis pelo trânsito no país.

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.

§ 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.

É patente, pois, a preocupação do legislador em atender aos direitos constitucionais do cidadão, já que no primeiro artigo do Código de Trânsito cuidou de resguardar o direito da população ao trânsito seguro.

Por outro lado, logo após garantir o direito à segurança no trânsito, forma de preservar a vida, a segurança e a saúde dos cidadãos, cuidou a norma de trânsito de traçar as competências e responsabilidades dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

Noutro giro, tem-se que a prioridade nas ações de trânsito está ligada à defesa da vida, incluindo-se a preservação da saúde e do meio-ambiente, conforme previsto no § 5º, do Art. 1º, da norma geral de trânsito.

§ 5º Os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente.

O legislador distrital, quando editou a Lei Orgânica do Distrito Federal, repetindo a preocupação e o respeito com a vida expressado pelo legislador federal, deu especial atenção à preservação da vida e segurança no trânsito, editando normas para garantir aos cidadãos, nas vias de trânsito, o direito à vida, à saúde e à segurança.



Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

VI – dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de educação, saúde, trabalho, transporte, segurança pública, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social;

Art. 201. O Distrito Federal, em ação integrada com a União, assegurará os direitos relativos à educação, saúde, segurança pública, alimentação, cultura, assistência social, meio ambiente equilibrado, lazer e desporto.

Art. 337. Compete ao Poder Público planejar, construir, operar e conservar em condições adequadas de uso e segurança o sistema viário público do Distrito Federal.

Art. 338. O sistema de transporte do Distrito Federal compreende:

I – transporte público de passageiros e de cargas;

II – vias de circulação de bens e pessoas e sua sinalização;

III – estrutura operacional;

IV – transporte coletivo complementar.

Parágrafo único. O sistema de transporte do Distrito Federal deverá ser planejado, estruturado e operado em conformidade com os planos diretores de ordenamento territorial e locais.

Deste modo, infere-se que a normatização, tanto federal quanto distrital, atenta-se para o Sistema Nacional de Trânsito e estabelece a Política Nacional de Trânsito. Contudo, na prática o DER/DF não tem utilizado os meios necessários para garantir aos cidadãos do Distrito Federal os direitos à vida, à saúde e à segurança, muito embora estejam garantidos à população em diversas normas.

O Departamento de Estradas e Rodagem, apesar de ter conhecimento do alto índice de acidentes no trecho da DF 003 citado, não adotou e não demonstra pretender adotar quaisquer medidas no intuito de preservar vidas naquele local.

Está cabalmente demonstrado nos autos que o local possui vários pólos geradores de movimentação de pedestres. No entanto, o DER não se atenta para a **Política Nacional de Trânsito** que visa a segurança, a fluidez, o conforto, a defesa ambiental e a educação para o trânsito.

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 segurança no



trânsito, à vida e à saúde, todos constitucionalmente garantidos, não podendo tais garantias ficar condicionadas à conveniência política do administrador público.

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 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 de Luis Roberto Barroso³, 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

O Desembargador Antônio Villen, membro integrante do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem analisou a questão ao julgar o Agravo de Instrumento 154.201 5/5, de sua relatoria, ao fundamentar que *não pode o Judiciário, por seu turno, dar aval à ilegalidade sob o falso fundamento de uma discricionariedade de atuação que, aqui, não existe. Isso implicaria tornar letra morta o que a respeito da matéria dispõem a Constituição Federal e a Estadual.* (AGI 154.201 5/5, Relator Des. Antônio Villen, 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, Acórdão registrado sob o nº 00255511, em 01.06.2000 – cópia anexa)

O nobre Desembargador aprofundou ainda mais a análise do tema quando relatou o voto da Apelação Cível nº 009.116.5/3, 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, Acórdão registrado sob o nº 00019496, em 19.01.1998 (cópia anexa):

Quanto ao controle dos atos do Poder Executivo pelo Poder Judiciário, o exercício do direito de ação através da presente ação civil pública nada mais representa que a realização do sistema de freios e contrapesos previsto na nossa ordem constitucional. O exame da legalidade e função institucional do Poder Judiciário, não representa violação ao princípio de independência de harmonia dos Poderes mediante ingerência nos atos do Executivo. Não se

³ BARROSO. Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. SP: Saraiva, 2009, p. 243/266.



pode excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito, conforme preceitua o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal⁴, em mais de uma oportunidade, manifestou o entendimento de que o Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas, inclusive em relação à segurança, sem que isto importe em ingerência indevida em questão envolvendo o poder discricionário da administração:

“DIREITO CONSTITUCIONAL – SEGURANÇA PÚBLICA – AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO – AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO – ARTS. 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.

2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.

3. Agravo Regimental improvido”

No mesmo sentido são as decisões do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS E DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO. PROPOSITURA PELO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 3º, I DA LEI 6.938/81, 5º DA LEI N. 7.347/85, 25 DA LEI 8.625/93. LEGITIMIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais visando a condenação da empresa Ferrovia Centro Atlântica à obrigação de não fazer consistente em não produzir poluição sonora mediante a emissão de ruídos acima do permitido pela legislação pertinente e a condenação desta e do Município de Divinópolis a implantarem dispositivos de segurança em todas as passagens de nível e a colocação de pessoal habilitado a operá-los durante 24:00h, assim como manter as instalações em condições de funcionamento e de segurança, tendo em vista a apuração, em inquérito civil, da ocorrência de sinistros, inclusive com a morte de pessoas ocorrida em face das precárias condições de segurança nessas passagens e da perturbação produzida pelo barulho acima do tolerado. Apreciando agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público contra decisão que apreciou pedido de antecipação de tutela, o TJMG extinguiu o feito sem apreciação do mérito. Foram opostos embargos de declaração que foram rejeitados. Os acórdãos receberam ementas do seguinte teor: "AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PEDIDO PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE SEGURANÇA E PROTEÇÃO NO TRÂNSITO – PROPOSITURA PELO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – NÃO

⁴ Revista Direito Público n° 42 – nove/dez 2011. Síntese Editora. P. 17/24.



ENQUADRAMENTO EXPLÍCITO NA LEI DE REGÊNCIA – ILEGITIMIDADE “AD CAUSAM”. Não constando expressamente na lei de regência, como proteção ao meio ambiente artificial, a adoção de medidas protetivas e de segurança ao tráfego ou trânsito de composições ferroviárias, em passagens de níveis existentes pela zona urbana, o órgão ministerial é parte ilegítima para a proposição da ação civil pública. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM O JULGAMENTO DE MÉRITO – QUANTO A ESTE PEDIDO – QUE SE DECRETA DE OFÍCIO.”(fl. 273): “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO ENTRE A FUNDAMENTAÇÃO E A PARTE DISPOSITIVA DO ACÓRDÃO - PRETENSÃO DE REEXAME DA MATÉRIA - IMPOSSIBILIDADE. Não havendo contradição entre a fundamentação e a parte dispositiva do acórdão hostilizado deixando claro o embargante que a sua pretensão é de reexame da matéria, porque sustenta em última análise o desacerto ou equívoco da decisão, pretensão defesa para os estritos limites dos embargos de declaração é de se rejeitar os embargos. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO QUE SE IMPÕE.”(fl. 300).

Descontente, o Parquet interpôs recurso especial pela letra "a" da permissão constitucional alegando violação dos artigos 535 do Código de Processo Civil; 3º, III, "a" da Lei 6938/81; 12 e 13 do Decreto Federal 1.832/96; 25, IV "a" da Lei 8.625/93 e 83 da Lei 8078/90, por entender que: a) o acórdão incorreu em omissão quando deixou de enfrentar a questão relativa à arguição de legitimidade do Ministério Público para defesa da ordem urbanística de patente interesse social; b) o órgão ministerial está legitimado, dentre outras hipóteses, a propor ação civil pública objetivando defender e assegurar a segurança do trânsito, matéria de ordem urbanística, com vistas à proteção de direitos difusos e coletivos. Contra-razões ao recurso especial pela Ferrovia Centro Atlântica S/A (fls. 351/358) alegando ausência de prequestionamento e ilegitimidade ad causam da recorrente.

2. Não merece a pecha de omissio o acórdão que não deixou de fundamentar as razões que levaram às conclusões por ele firmadas. O fato de não ter abordado um a um os temas suscitados pela parte não conduz à sua anulação por violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

3. O direito à segurança pode ser objeto de ação civil pública ambiental nos termos do art. 1º, IV da Lei n. 7.347/85, 83 do CDC e 3º, I, "a", da Lei 6938/81 e figura entre os chamados direitos humanos fundamentais ou direitos de quarta geração. Se o Estado não toma as medidas necessárias a assegurar a proteção desse direito, cumprindo com o seu dever institucional, o Ministério Público, no exercício da sua atribuição legal, está legitimado para propor ação civil pública objetivando "a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º ACP), constituindo autêntica obrigação de fazer a prestação de segurança à população, que pode e deve ser prestada jurisdicionalmente, no caso de omissão do Poder Público".

4. Recurso especial provido para admitir a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa da segurança do trânsito, matéria relativa à ordem urbanística, com vistas à proteção de direitos difusos e coletivos, devendo o juízo recorrido julgar o mérito como entender de direito.

(REsp 725.257/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/04/2007, DJ 14/05/2007, p. 252 – sem grifos no original)

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

DIREITO CONSTITUCIONAL À CRECHE, AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. OBRIGAÇÃO DE FAZER. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO COLENDO STF.

1. O acórdão embargado reconheceu, ex officio, a ilegitimidade do Ministério Público para, via ação civil pública, defender interesse individual de menor, visto que, na referida ação, atua o Parquet como substituto processual da sociedade e, como tal, pode defender o interesse de todas as crianças do Município para terem assistência educacional, configurando a ilegitimidade quando a escolha se dá na proteção de um único menor.

2. “Sendo a educação um direito fundamental assegurado em várias normas constitucionais e ordinárias, a sua não-observância pela administração pública enseja sua proteção pelo Poder Judiciário” (AgReg no RE nº 463210/SP, 2ª Turma, Rel. Min. CARLOS VELLÓSO, DJ de 03/02/2006).

3. “A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das 'crianças de zero a seis anos de idade' (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de



puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à 'reserva do possível'. Doutrina." (AgReg no RE nº 410715/SP, 2ª Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 03/02/2006) 4. Legitimidade ativa do Ministério Público reconhecida.

5. Precedentes desta Corte Superior e do colendo STF.

6. Embargos de divergência conhecidos e providos.
(EREsp 485.969/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/08/2006, DJ 11/09/2006, p. 220 – sem grifos no original)

Não se pode esquecer que a matéria tratada nos autos envolve uma inércia estatal, em inequívoca demonstração de ofensa ao poder-dever de administrar. Este poder-dever é atribuído à autoridade para atender às demandas sociais. Trata-se de uma verdadeira imposição para o agente que o detém, já que não se admite omissão da autoridade diante de situações que exijam sua atenção. 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.

A omissão da Administração Pública em promover os meios necessários para que os pedestres possam efetuar com segurança a travessia da EPIA no trecho mencionado, dá margem à atuação do Poder Judiciário. Como já mencionado, nas demandas que envolvam a tutela de direitos indisponíveis, ainda mais ligados à preservação da vida, o Poder Judiciário, quando provocado, pode e deve intervir para suprir a inércia da Administração Pública, buscando, assim, a realização de ações concretas que tenham por objetivo impedir a morte de cidadãos que atualmente estão à mercê da boa vontade administrador público.

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 dos usuários que trafegam no trecho da DF 003, em homenagem ao comando



normativo constitucional inserto no art. 5º, *caput*, da Constituição Brasileira de 1988.

Assim, estando devidamente caracterizada a omissão do Poder Público no que diz respeito à segurança na rodovia em questão, fato de conhecimento público, nada mais pode fazer o Ministério Público 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 qualquer violação ao Ordenamento Constitucional em vigor.

V – DO PEDIDO

1. Da Tutela Antecipada

Estão presentes, no caso, os elementos previstos no art. 273 do Código de Processo Civil para a antecipação dos efeitos da tutela pretendida ou alternativamente, para a concessão da medida liminar, nos termos do art. 12 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Com efeito, acha-se configurada a prova inequívoca da verossimilhança do alegado, bem como a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

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 e à segurança no trânsito como direitos públicos e subjetivos e do dever do poder público de prover o devido atendimento. O *periculum in mora*, de sua parte revela-se na necessidade inadiável de fazer cessar os atropelamentos que implicam em lesões e mortes dos pedestres que por ali transitam diariamente.

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*, 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 do Distrito Federal e Territórios a concessão de **TUTELA ANTECIPADA**, para que:

1. Os Réus sejam compelidos a implantar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, medidas concretas para diminuir os riscos de atropelamentos, tais como fiscalização ostensiva no local para coibir de velocidade de veículos e orientar pedestres; instalação de placas indicando aos condutores de veículos automotores que aquele trecho da rodovia possui alto índice de atropelamento e instalação de equipamentos de fiscalização eletrônica de velocidade;
2. Seja arbitrada multa pelo descumprimento desta medida emergencial no valor diário de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no caso de descumprimento, pelos Réus, de quaisquer das providências aqui requeridas;

Caso Vossa Excelência considere prudente, e considerando que este cuidado tem sido freqüente em demandas desta natureza, em lugar da oitiva dos Réus, sugere o Autor seja designada audiência de conciliação, que servirá inclusive para demonstrar a real intenção dos Réus quanto à adoção dessas providências para garantir o direito fundamental dos cidadãos que por ali transitam.

2. Do pedido principal.

- 1) A citação dos Réus, para, querendo, contestarem a presente ação, sob pena de confissão e revelia;



2) Seja o pedido julgado procedente para confirmar os efeitos da tutela antecipada, mantendo-se as medidas de fiscalização ostensiva requeridas em antecipação de tutela, bem como condenar os Réus à obrigação de fazer, consistente no dever de construir mais duas passarelas para pedestres no trecho da DF 003 – EPIA – compreendido entre os quilômetros 18 e 20,6, no prazo de 01 (hum) ano, contado a partir do orçamento do ano seguinte ao trânsito em julgado da sentença. Para o cumprimento da decisão judicial no ponto referente à construção das passarelas, deverá o DER providenciar junto aos órgãos competentes a obtenção das licenças ambientais e urbanísticas, caso haja necessidade, enquanto o Distrito Federal deverá incluir no orçamento do ano seguinte ao trânsito em julgado os recursos necessários à conclusão das obras;

3) Para o caso de descumprimento do comando da sentença seja aplicada multa diária aos Réus no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

Protesta provar o alegado pela produção de todas as provas admitidas em Direito, especialmente pela prova documental, pericial e testemunhal.

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

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 28 de fevereiro de 2012.

JOSÉ VALDENOR QUEIROZ JÚNIOR
Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão do MPDFT