



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 905/20 – MJG

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL N.º 1.648.661/SP
AGRAVANTE: CICLOCIDADE – ASSOCIACAO DOS CICLISTAS URBANOS DE SAO PAULO
ADVOGADO: ROBERTO BAPTISTA DIAS DA SILVA
ADVOGADO: DIAS, BRANDAO, MAGGI, FERREIRA SOCIEDADE DE ADVOGADOS
ADVOGADO: PATRICIA BURANELLO BRANDÃO
AGRAVADO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR: MARCOS VINICIUS SALES DOS SANTOS
AGRAVADO: COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO
ADVOGADO: MARCELO BUENO ZOLA
RELATORA: EXMA. SRA. MINISTRA REGINA HELENA COSTA – PRIMEIRA TURMA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACP. INSURGÊNCIA CONTRA O AUMENTO DA VELOCIDADE MÁXIMA NAS MARGINAIS PINHEIROS E TIETÊ. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. NECESSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO INTERFERIR NA REFERIDA POLÍTICA PÚBLICA. MATÉRIA QUE PÕE EM RISCO A VIDA DOS CIDADÃOS. VIOLAÇÃO À POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA.

- Parecer pelo provimento do recurso.

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA RELATORA

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, nos autos em

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

2

Nº 905/20 – MJG

epígrafe, diz a V.Exa. o que segue:

Trata-se de Agravo Interno interposto pela Associação dos ciclistas urbanos de São Paulo – CICLOCIDADE, em face da decisão monocrática proferida pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça que não conheceu do agravo em recurso especial, ante ausência de impugnação a todos os fundamentos da decisão recorrida (e-STJ, fls. 1255/1256).

Infere-se dos autos que a CICLOCIDADE propôs ação civil pública em desfavor do Município de São Paulo e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, visando a abstenção da prática de qualquer ato que implique aumento das velocidades máximas de tráfego nas marginais Pinheiros e Tietê, localizadas na Capital Paulista (e-STJ, fls. 16/34).

Em sede de apelação, o TJ/SP decidiu nos termos da seguinte ementa (e-STJ, fl. 962):

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROGRAMA MARGINAL SEGURA. INSURGÊNCIA CONTRA O AUMENTO DAS VELOCIDADES MÁXIMAS NAS MARGINAIS PINHEIROS E TIETÊ.

Ação civil pública ajuizada pela Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo Ciclocidade, insurgindo-se contra o programa denominado “Marginal Segura”, que, dentre outras medidas, estipulou o aumento do limite de velocidade máxima nas Marginais Pinheiros e Tietê, a partir de 25 de janeiro de 2017. Alegação de que o aumento das velocidades não observa os mecanismos exigidos pela legislação de participação popular; que não foram realizados estudos técnicos adequados para a implantação do aumento de velocidade; que a elevação da velocidade extrapola os limites da discricionariedade do agente público e; que o aumento da velocidade representou significativo aumento de acidentes e vítimas fatais por atropelamento. Competência do Município para edição do ato administrativo de aumento das velocidades nas vias municipais. Interesse local. Art. 30, da CF. Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), em seu artigo 5º, incisos VI e VII. Art. 61, §2º, do CTB. Controle do Poder Discricionário que pode ser exercido pelo Poder

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

3

Nº 905/20 – MJG

Judiciário, somente quando evidenciada ilegalidade ou abusividade. Inteligência do disposto no art. 23, IX, art. 30 e art. 182 da CF/88. Mérito As provas dos autos demonstram que o programa denominado “Marginal Segura” foi precedido de estudos técnicos e análise minuciosa de sua atuação, os quais também se estenderam após sua implantação. Observância às normas aplicáveis ao tema e obediência à discricionariedade técnica exigida do Administrador Público Municipal. Provas dos autos comprova a extensão e amplitude do Programa Marginal Segura, que visa à promoção de segurança, fluidez no trânsito e adequação da sinalização nas pistas das Marginais Pinheiros e Tietê. Dados estatísticos que não podem servir como parâmetros para vincular o aumento da velocidade máxima com eventual aumento do número de acidentes de trânsito nas Marginais. R. sentença de improcedência integralmente mantida.

RECURSO DE APELAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO AUTORA DESPROVIDO.”

Irresignada, foi interposto Recurso Especial pela referida Associação, com fundamento no art. 105, III, “a”, da Constituição Federal, no qual alega violação aos artigos 5º, VI e VII, da Lei nº 12.587/12; e 61, §2º, da Lei nº 9.503/97. Defende, em suma, que a política de redução de velocidade implementada na cidade de São Paulo desde o ano de 2010 surtiu efeito positivo para a redução e a potencialidade dos acidentes de trânsito ocorridos nas vias; o que a faz sustentar que o aumento da velocidade das Marginais Pinheiros e Tietê acarretará um aumento na potencialidade e no número de acidentes (e-STJ, fls. 1007/1020).

Ocorre que o apelo especial em comento foi inadmitido na origem, com fulcro na ausência de violação à legislação federal e na incidência dos Entendimentos Sumulares 07/STJ¹ e 280/STF² (e-STJ, fls. 1176/1177). No entanto, diante da referida inadmissibilidade, foi interposto AREsp às fls. 1198/1206 (e-STJ), o qual, conforme supramencionado, não foi conhecido

1- Súmula nº 07/STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.”

2- Súmula nº 280/STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.”

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

4

Nº 905/20 – MJG

ante o óbice da Súmula nº 182³, dessa Corte Superior.

Diante da decisão monocrática proferida pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, houve a interposição do presente Agravo interno, no qual o Agravante sustenta que “[...] Não se desconhece o fato de esta Corte Superior ter entendimento sedimentado de que é possível o juízo de admissibilidade adentrar o mérito do recurso especial, na medida em que o exame da sua admissibilidade, pela alínea “a”, em face de seus pressupostos constitucionais, envolve o próprio mérito. Contudo, não pode o Tribunal local, em juízo de admissibilidade do apelo extremo, decidir se houve ou não violação à lei federal. Ele pode, por exemplo, aduzir que as razões de recurso não trazem argumentos que sustentem as alegadas violações; pode, também, sinalizar que não foram indicados os artigos apontados como violados; não pode, contudo, afirmar, peremptoriamente, que não houve a alegada violação. Isso só cabe ao Superior Tribunal de Justiça, por expressa determinação constitucional.[...]” (fl. 1265).

Constam nos autos Impugnação ao Agravo, às fls. 1273/1279 (e-STJ).

Após, vieram os autos ao **Ministério Público Federal** para exame e Parecer em 16 de junho de 2020, contendo 1288 páginas eletrônicas.

É o relatório.

Depreende-se dos autos que o recurso é tempestivo e que

3- Súmula nº 182/STJ: “É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada”

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

5

Nº 905/20 – MJG

encontram-se presentes os demais pressupostos de admissibilidade. Quanto ao mérito, verifica-se que o apelo comporta provimento.

Prefacialmente, verifica-se que a decisão recorrida entendeu que a CICLOCIDADE, ora Agravante, não teria satisfeito o Princípio da Dialeticidade, na medida em que não teria refutado um dos fundamentos da decisão agravada, qual seja, de que inexistia nos autos qualquer violação à legislação federal.

Concessa venia, mas ousamos discordar desse entendimento. Extrai-se dos autos que a ora Agravante realiza abordagem, ainda que de forma singela, acerca da violação do acórdão impugnado à legislação federal, ao enfatizar que *“O objeto do recurso especial é simples e direto: verificar se o TJSP, ao concluir pela legalidade do ato administrativo que majorou a velocidade das avenidas marginal Tietê e Pinheiros, violou os incisos VI e VII, do art. 5º, da Lei de Mobilidade Urbana, e § 2º, do art. 61 do CTB, pois referido ato administrativo colocou em risco a vida, a saúde e a integridade física dos munícipes, ceifando de morte a segurança do trânsito paulista.”* (fl. 1204) (grifo nosso).

Observa-se, portanto, que não se aplica à espécie o artigo 21 do RISTJ ou o óbice da Súmula nº 182 dessa Corte Superior, pois os fundamentos utilizados para negar seguimento ao mérito do apelo especial foram devidamente afastados pelo referido agravo.

Superada tal questão, verifica-se que o cerne do presente recurso consiste na pretensão de se obstar o aumento da velocidade máxima permitida das Avenidas Marginal Pinheiros e Marginal Tietê, no município de São Paulo,

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

6

Nº 905/20 – MJG

realizado em janeiro de 2017, por meio do Programa intitulado “*Marginal Segura*”.

Sustenta a Agravante, em suas razões recursais (fls. 1014/1016) (grifo nosso):

“[...]”

O ato administrativo impugnado na Ação Civil Pública reduz a segurança do trânsito da capital paulista, colocando em risco tanto a vida, quanto a saúde e a integridade física de seus munícipes.

Ciente dos riscos que a falta de segurança no trânsito traz para a saúde pública, reconhecida não só pela Organização das Nações Unidas, como pela própria Organização Mundial da Saúde, o legislador federal instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/12).

Destacam-se dentre os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana a segurança no deslocamento das pessoas e, também, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços (incisos VI e VII do art. 5º, respectivamente).

Evidente, portanto, que para majorar a velocidade das vias do município, como autoriza o § 2º, do art. 61, do CTB, o administrador deve respeitar os mencionados princípios, sob pena de violar a legalidade, autorizando que o Judiciário realize a competente análise do ato.

A discricionariedade do ato administrativo não pode ser tida como uma liberdade ilimitada, absoluta e incondicional.

[...]”

Da leitura do Acórdão recorrido é possível verificar que o Programa *Marginal Segura*, desde janeiro de 2017, implementou, de fato, diversas medidas visando o aumento de segurança, da fluidez e da adequação da sinalização nas pistas das Marginais Pinheiros e Tietê, além de majorar a velocidade das vias.

Contudo, como assinalado pelo próprio Acórdão recorrido, no ano de 2017, nas Avenidas Marginais, houve a ocorrência de 07 (sete) acidentes fatais a mais do que quando comparado ao ano de 2016. Isso representa um aumento de 28% dos acidentes fatais.

Se compararmos com os dados da CET-SP do ano de 2018, os quais foram publicados após a publicação do acórdão recorrido, verifica-se que o aumento de acidentes letais, de 2018 em comparação a 2017, foi de 12,5%.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

7

Nº 905/20 – MJG

Vejam, Excelências, estamos falando apenas de acidentes fatais.

Se a comparação for realizada entre 2016 e 2018 percebe-se que o aumento de acidentes fatais nas marginais foi de 44%, saltando de 25 para 36 ocorrências.

Vale destacar, também, que os indicativos de acidentes letais estavam em franca diminuição. Em 2014, ocorreram 70; em 2015, ano em que se implementou a redução da velocidade (20/07/2015), observou-se uma sensível diminuição da ocorrência de acidentes: 46, queda de aproximadamente 34,3%. Em 2016 as ocorrências foram de 25, portanto, diminuição de 45,65% em relação ao ano anterior e de quase 75% em relação a 2014.

É necessário, portanto, que este Superior Tribunal de Justiça revalore a prova dos autos, atribuindo o devido valor jurídico ao fato incontroverso atinente ao aumento da letalidade do trânsito, prática reconhecidamente admitida em sede de Recurso Especial:

[...]"

Ocorre que ao julgar a apelação, o Tribunal Paulista entendeu que os fatos narrados nos autos não justificam a intervenção do Poder Judiciário aos seguintes fundamentos (e-STJ, fls. 975/978):

“[...]

Assim, tendo em vista os ensinamentos supramencionados, verifica-se que não é admissível que o controle jurisdicional de ato administrativo ultrapasse a análise da legalidade e da observância dos princípios da administração, tais como: moralidade, eficiência, finalidade e razoabilidade do ato; nem tampouco que se passe a analisar eventual eficácia de política pública implantada por Ente Público.

[...]

Em assim sendo, no caso em tela, cumpre ao Poder Judiciário analisar a legalidade ou não do ato administrativo, bem como verificar se houve ou não a observância dos princípios da administração por parte do Ente público ao implantar política pública que resultou no aumento da velocidade máxima das vias Marginais Pinheiros e Tietê localizadas no Município de São Paulo.

Como será amplamente analisado abaixo, não há nos autos demonstração de que os ora apelados estejam agindo fora da legalidade, da razoabilidade, ou com desvio de poder ou finalidade, não sendo o caso, em consequência, de modificar a política pública que resultou no aumento das velocidades máximas das Marginais Pinheiros e Tietê.

[...]"

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

8

Nº 905/20 – MJG

Pois bem, ousamos discordar do acórdão, haja vista que cabe sim ao Judiciário interferir em políticas públicas, não apresentando-se como exclusivo da esfera política uma matéria que põe em risco a vida dos cidadãos.

Ademais, nos termos do art. 5º, VI e VII, da Lei Federal nº 12.587/12, a Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada, entre outros, nos princípios da segurança nos deslocamentos das pessoas e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços.

Assim, observa-se que embora os critérios adotados pela administração pública para fixação dos limites de velocidades nas vias de trânsito estejam relacionadas à discricionariedade estabelecida no próprio CTB, cabe ao Poder Judiciário adentrar no mérito do ato administrativo que os instituiu em caso de ilegalidade ou manifesta desproporcionalidade; o que ocorre *in casu*.

Ora, como visto, a Corte de Origem não nega que houve aumento do número de acidentes com a alteração da velocidade máxima permitida das avenidas. A justifica externada pelo *Tribunal a quo* para afastar a sua intervenção foi a discricionariedade pública.

Ocorre que as conclusões da Corte de Origem revelam-se temerosas, na medida em que permite que políticas públicas flagrantemente prejudiciais à população continuem a serem adotadas sob o manto do princípio da separação dos Poderes.

Este inclusive é o entendimento adotado por essa Corte Superior

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

9

Nº 905/20 – MJG

em casos similares, senão vejamos (grifamos e sublinhamos):

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CASA DE ALBERGADO. **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NECESSIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA.**

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de Poderes. Precedentes.

3. Hipótese em que “o pedido do Ministério Público do Estado de Santa Catarina na ação civil pública é juridicamente possível, uma vez que visa à proteção ao condenado/albergado (sistema prisional adequado), garantindo, ainda, a segurança pública”.

4. Agravo interno desprovido.⁴

ADMINISTRATIVO – CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – LIMITE DE VELOCIDADE DAS VIAS DE TRÂNSITO – CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO – DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – NÃO OBSERVÂNCIA DO LIMITE ESTABELECIDO – MULTA – PROCEDÊNCIA.

-Os critérios adotados pela administração pública para fixação dos limites de velocidades nas vias de trânsito estão relacionadas à discricionariedade estabelecida no próprio CTB, não cabendo ao Poder Judiciário, salvo em caso de ilegalidade ou manifesto abuso de autoridade, adentrar no mérito do ato administrativo que os instituiu.

-Recurso especial conhecido e provido.⁵”

Registre-se, ainda, que Nathalia Masson, em estudo sobre a matéria, assim dissertou:

4- AgInt no RESP nº 1.373.051/SC; Relator Ministro GURGEL DE FARIA; 1ª Turma; julgado em 04/12/2018; DJe 19/12/2018.

5- RESP nº588.253/RJ; Relator Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS; 2ª Turma; julgado em 18/08/2005; DJe 17/10/2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

10

Nº 905/20 – MJG

“[...]

Assim, muito embora resida, em primeiro lugar, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de construir e executar as políticas públicas, revela-se factível ao Poder Judiciário determinar, ainda que de modo excepcional, que as políticas públicas definidas pela Constituição sejam implementadas pelos órgãos estatais descuidados e faltosos, cuja omissão – por importar em descumprimento das obrigações político-jurídicas que sobre eles recaem em caráter mandatório – culmine no comprometimento da eficácia e a integridade de direitos sociais possuidores de estatura constitucional.

[...]

Isso significa que a intervenção jurisdicional, desde que justificada pela ocorrência de arbitrária e inadequada recusa governamental em conferir significação real a algum direito social, tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao princípio da separação de poderes) sempre que se impuser a necessidade de fazer prevalecer aos direitos sociais uma proteção mínima, conforme constitucionalmente engendrada.

[...]⁶

Dessa forma, há evidente ofensa as normas constitucionais e legais de proteção à vida e à segurança do trânsito, apta a justificar a reforma do ato administrativo em comento.

Ao lume de todo o exposto, o **Ministério Público Federal** oficia pelo provimento do recurso.

Brasília, 10 de julho de 2020.

MARIO JOSÉ GISI
Subprocurador-Geral da República

6- in *Manual de Direito Constitucional*, Nathalia Masson, 5ª edição. Editora JusPodivm, Salvador, 2019, 7ª Edição, p. 370.