



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0000890184

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000912-85.2019.8.26.0172, da Comarca de Eldorado, em que é apelante DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U. Sustentou a Dra. Graziella Moliterni Benvenuti, OAB/SP: 319.584.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores VICENTE DE ABREU AMADEI (Presidente) E MAGALHÃES COELHO.

São Paulo, 17 de setembro de 2024

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO Nº 20894

APELAÇÃO Nº 1000912-85.2019.8.26.0172

COMARCA: ELDORADO

APELANTE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – D.E.R.

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE IPORANGA

Julgador de Primeiro Grau: *Hallana Duarte Miranda*

APELAÇÃO – Ação Civil Pública – Demanda proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Departamento de Estradas de Rodagem – D.E.R. e do Município de Iporanga – Obrigação de fazer consistente na adoção de medidas necessárias ao tráfego seguro da Rodovia “Antônio Honório da Silva” (SP-165), entre o Km 113,050 e o Km 168,840, de acordo com as normas técnicas pertinentes – Sentença de procedência – Insurgência da autarquia estadual – Descabimento – Preliminares de nulidade da sentença por carência de fundamentação e de ausência de interesse de agir afastadas – Mérito – Não há óbice ao controle de políticas públicas por parte do Poder Judiciário, seja alvejando a implantação deficiente destas, seja censurando a omissão na implementação dos programas governamentais comandados pelo ordenamento jurídico – Prova coligida aos autos suficiente e inequívoca de omissão do Poder Público na conservação da Rodovia Antônio Honório da Silva, SP-165, a justificar a imposição de reparo das patologias constatadas, de acordo com as normas técnicas atuais, visando a garantir a segurança dos usuários e a vida de pessoas que nela transitam – Inteligência dos artigos 1º, §2º, e 7º, IV, do Código de Trânsito Brasileiro – Autarquia estadual que reconhece a necessidade de adoção de medidas para garantir a segurança aos usuários da rodovia – Comando judicial que está em conformidade com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 684.612 (Tema nº 698) – Precedentes dessa Corte de Justiça, em casos análogos – Não é dado à Administração Pública, a pretexto de observância à “teoria da reserva do possível”, obstar a plena satisfação de direitos constitucionalmente assegurados, que reclamam prestações estatais positivas – Multa cominatória – Manutenção - Diante da patente necessidade de reparação dos defeitos e anomalias detectados na Rodovia “Antônio Honório da Silva”, aliada à insistência estatal de não adequá-la às condições funcionais e estruturais exigidas pelas normas técnicas vigentes, não se justifica a exclusão ou a redução da multa cominatória fixada, que deve ser alta o suficiente para desestimular o descumprimento do comando judicial – Sentença de procedência mantida – Recurso não provido.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Vistos etc.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – D.E.R.** por inconformismo com a r. sentença de fls. 946/967 que, no bojo da *Ação Civil Pública* proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face do **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – D.E.R.** e do **MUNICÍPIO DE IPORANGA**, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na exordial para “a) *CONDENÁ-LOS na obrigação de fazer consistente em providenciar a execução de medidas necessárias para a adequada e segura utilização, de acordo com as normas técnicas pertinentes citadas nos pedidos iniciais, da rodovia citadas na inicial nos trechos da SP 165, Km 113,050 168,840, ainda que de forma estratégica a ser definida pelo gestor, nos seguintes termos. Prazo de cumprimento: 1 (um) ano para o início da execução das obras, a contar da apresentação do relatório de planejamento das medidas a serem executadas (item “b” da sentença), considerando-se a importância do direito, a necessidade de segurança do local, a necessidade de licitação e contratação da mão de obra, além das necessidades de gestão de alternativas ao tráfego durante as obras e de licenciamento ambiental. Eventual descumprimento do prazo devido às delongas com licenciamento ambiental deve ser obrigatoriamente justificada nos autos, sob pena de o atraso ser reputado como causado pelos próprios réus. b) DETERMINAR que, em (180) dias, o DER apresente o planejamento das medidas que serão tomadas para a reparação dos trechos de rodovia citados na inicial ou, se já iniciada a execução, APRESENTAR nos autos o Projeto, a Licitação, a obra iniciada e entregue, comprovando-se que atendeu aos ditames da sentença. DETERMINO, ainda, que apresente planejamento relativo a cada trecho apontado na inicial, possibilitando, então, o comparativo pelo Ministério Público do atendimento de cada uma das obrigações: (i) SP 165, Km 113,050 a 143,500: Municipal; (ii) SP 165, Km 143,500 a 163,000: Estadual; (iii) SP 165, Km 163,000 a 168,840: Estadual. A obrigação será considerada extinta com a prova da implementação das medidas nos trechos supra, a ser analisada na fase de cumprimento, contrapondo-se os laudos do DER com os laudos do MPSP ou por meio de análise de perito designado pelo Juízo. O projeto de execução deve contar obrigatoriamente as etapas, permitindo-se que o credor da obrigação, o Ministério Público, acompanhe o atendimento de cada uma delas dentro dos prazos pactuados. c) DETERMINAR, ainda, que o DER inicie a execução do planejamento supramencionado, nos termos da Lei em vigor e em respeito ao constatado, com a devida viabilização do Município, visando o reparo e conservação das estradas, com participação dos órgãos envolvidos e oitiva da comunidade, em observância às normas da Constituição da República, e especialmente, visando a manutenção e utilização das vias em condições seguras. Por sua vez, EXTINGO O PROCESSO, sem resolução de mérito, nos termos do inciso VI do art. 485 do Código de Processo Civil, com relação ao réu ESTADO DE SÃO PAULO, uma vez que não é parte legítima. Tutela de urgência e multa arbitrada às fls. 892/894. MANTENHO a tutela de urgência de fls. 758/762, por entender que permanece o perigo de dano irreparável. Segundo as informações colhidas em audiência de conciliação, inclusive pelo próprio indicado pelo DER, o tráfego de caminhões com peso acima de 18 toneladas ocasiona rápida degradação da via, causa perigo de acidentes, solapamento e deslizamento devido às especiais condições do solo local, a estreiteza da via e a falta de pavimentação. Assim, não posso ignorar o risco concreto de que, em situação semelhante, posso ocorrer morte*”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de transeuntes por falta de cautela do Juízo em analisar adequadamente a tutela. Assim, permanecem híidas as obrigações estabelecidas para PROIBIÇÃO DO TRÁFEGO de veículos acima de 18 toneladas; OBRIGAÇÃO, dentro de suas esferas de competência, de manutenção de informação de proibição da sobrecarga, além da necessidade de manutenção contínua da fiscalização local. Tudo sob pena de incidência da multa já fixada (fls. 892/894). DEIXO DE REVOGAR a multa, já que comprovado o cumprimento das medidas determinadas até aquela data - como reconhecido o feito pelo Ministério Público às fls. 918/920 mas que as obrigações são de execução contínua. Se os réus pararem de executá-la, poderão ser responsabilizados com multa. Multa cominatória para apresentação do planejamento. Tudo isso sob pena de fixação de MULTA DIÁRIA no valor de 1.000,00 (um mil reais), por dia de descumprimento para a obrigação de fazer (apresentação do planejamento, a valer a partir do 181 dia), limitada em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), podendo ser majorada conforme as necessidades do caso. Sopeso o elevado valor limite da multa diária já que o processo tramita há 05 (cinco) anos. Ademais, sopeso que as consequências da ausência de estradas seguras ensejam em consequências desastrosas para a população local, atingindo não só o direito ao tráfego seguro, mas também a outros direitos garantidores da dignidade da pessoa humana, bem como consequências econômicas graves as cidades que circundam a malha rodoviária (por exemplo, acesso das crianças à educação). Nesse sentido, cuida-se de direito coletivo continuamente violado. Multa cominatória para apresentação do planejamento. Com relação à obrigação de fazer para a execução do planejamento apresentado, tratando-se de obrigação estrutural, FIXO a multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), a cada dia de atraso na implementação das tratativas e estruturação do sistema definidos nas etapas de execução, limitada em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Elevo a multa quanto ao ponto entendendo que, no caso em concreto, o tráfego é bem inestimável, o qual, quando prejudicado, pode acarretar danos irreversíveis à comunidade e à outras garantias constitucionais. A fixação de multa irrisória para o DER acarretará possível que o descumprimento de sua obrigação seja mais benéfico que o cumprimento, o que não se espera, já que a multa deve ter condão de influir sob a conduta do interessado”.

Em suas razões recursais (fls. 999/1.014), o apelante **D.E.R.** argumenta, preliminarmente, (i) a nulidade da sentença por deficiência de fundamentação, no tocante à pavimentação de trechos da rodovia onde não se permite fazê-la, e no que diz respeito à inserção de sinalização horizontal nos trechos em que não há pavimentação; (ii) a falta de interesse de agir, sob o argumento de que não há pretensão resistida por parte da autarquia estadual. No mérito, aduz que inexistente omissão por parte do Poder Público em relação às condições de segurança dos trechos da Rodovia SP-165 em debate, na medida em que, periodicamente, por meio de licitação, contrata particulares a fim de que sejam realizadas obras de manutenção e de melhorias na Rodovia SP-165. Afirma que há estudo demonstrando a boa política pública estadual no tocante à conservação de rodovias, de modo que a presente ação não passa de discordância do Ministério Público com as medidas adotadas pelo Poder Executivo Estadual para trechos da Rodovia SP-165, as quais estão afetas ao mérito administrativo, e, como tal, não estão sujeitas à intervenção do Poder Judiciário. Argumenta que a sentença recorrida deveria ter considerado a situação de todas as rodovias estaduais, sob pena de precarização das condições estruturais daquelas que não foram beneficiadas pela presente ação, além de violar o princípio da isonomia. Argui que o “decisum” impõe ao Estado novo planejamento de atividades na rodovia, o que significa deixar de alocar recursos em outras prioridades, considerando a finitude do dinheiro



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

público. Sustenta, também, a incidência na espécie do Tema nº 698 do Supremo Tribunal Federal, já que o juízo “a quo” deveria ter se limitado a declarar a existência de deficiência da atuação estatal na Rodovia SP-165, determinando-se a elaboração de um plano para se alcançar a condição de segurança, e não impor ao Estado que adote as medidas apontadas pelo Ministério Público na peça vestibular. Alega que o juízo “a quo” não se pronunciou sobre as consequências práticas da sentença de parcial procedência, notadamente em relação aos contratos administrativos existentes e ao impacto orçamentário da decisão, e à pavimentação da rodovia no trecho inserido no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR), unidade de conservação de proteção integral, que exige licença ambiental para tal finalidade. Por fim, discorre que é desnecessária a imposição de multa para assegurar o cumprimento da ordem judicial, uma vez que as duas tutelas provisórias concedidas nos autos foram cumpridas pelo D.E.R. Requer o provimento do recurso para reformar a sentença recorrida, a fim de julgar improcedentes os pedidos iniciais. Subsidiariamente, busca (i) que o processo seja extinto, sem resolução de mérito, na forma do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil; (ii) que seja anulada a sentença por vício de fundamentação; (iii) que sejam apontadas as consequências práticas da tutela jurisdicional e afastadas as “astreintes”.

O Ministério Público apresentou contrarrazões de fls. 1.027/1.032, em que pugna pelo desprovimento do apelo.

O D.E.R. manifestou oposição ao julgamento virtual do recurso (fl. 1.040).

A d. Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento da apelação interposta (fls. 1.046/1.061).

É o relatório.

O recurso é tempestivo e os demais requisitos de admissibilidade recursal foram preenchidos.

De saída, vale pontuar que o presente apelo foi distribuído por **prevenção** ao **Agravo de Instrumento nº 2270710-66.2019.8.26.0000**, interposto pelo Município de Iporanga em face da decisão que deferiu o pedido de tutela antecipada para determinar aos réus que iniciem medidas emergenciais para tornar seguro o tráfego na Rodovia SP-165; e ao **Agravo de Instrumento nº 3005311-52.2022.8.26.0000**, interposto pelo Departamento de Estradas de Rodagem – D.E.R e pelo Estado de São Paulo contra a decisão interlocutória que deferiu a liminar para determinar a restrição de tráfego de caminhões com peso superior a 18 (dezoito) toneladas entre o km 143 e 0 km 168 da Rodovia SP-165, bem como determinou a implementação de fiscalização em tal trecho da rodovia.

Confira-se a ementa dos referidos julgados:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação Civil Pública –
 Decisão que deferiu o pedido de tutela antecipada para
 determinar aos requeridos o início de medidas emergenciais*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*para tornar seguro o tráfego na Rodovia SP 165 – Irresignação do Município de Iporanga – Pedido de reconhecimento de ilegitimidade passiva - Descabe a discussão de questões ainda não analisadas pelo julgador de primeiro grau, sob pena de supressão de uma instância e de afronta ao princípio do duplo grau de jurisdição – Efeito devolutivo dos recursos exige que a impugnação à matéria tenha sido feita originalmente perante o juízo a quo (tantum devolutum quantum appellatum) – Não verificação de urgência no pleito que justifique a antecipação da tutela – Apesar de ter sido constatada a má conservação da rodovia, não se pode concluir, sem o necessário aprofundamento da produção probatória, quais acidentes/ocorrência decorreram deste fator – Exiguidade do prazo de 30 (trinta) dias para início de obras que encontra óbices nos trâmites legais e administrativos – Existência de projeto do Poder Público no sentido de reforma da malha viária em questão, a afastar a necessidade de intervenção do Poder Judiciário em sede de tutela de urgência – Precedentes desta Corte – Reforma da decisão agravada – Parcial provimento do recurso interposto. (TJSP; **Agravo de Instrumento 2270710-66.2019.8.26.0000**; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Eldorado Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 25/06/2020; Data de Registro: 27/06/2020) (negritei)*

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação Civil Pública – Decisão recorrida que deferiu a liminar para determinar a restrição do tráfego de caminhões com peso superior a 18 (dezoito) toneladas entre o Km 143 e o Km 168 da Rodovia SP-165, bem como determinou a implementação de fiscalização em tal trecho da rodovia – Insurgência – Descabimento – Liminar deferida que não modifica o pedido ou a causa de pedir feito pelo "Parquet" na peça vestibular da ação originária - Restrição de tráfego de caminhões na rodovia que se revela desdobramento do pleito liminar para "determinar aos réus que iniciem as medidas emergenciais necessárias para tornar seguro o trânsito da Rodovia SP 165" - Restrição de tráfego de caminhões no trecho da Rodovia SP-165 que está amparada em manifestação de engenheiro do D.E.R – Medida destinada a garantir a segurança dos usuários da rodovia, bem como a preservação das obras já realizadas em tal trecho – Inexistência de afronta ao princípio da separação dos Poderes – Fiscalização de excesso de peso que se revela necessária, sob pena de se revelar inócua a limitação do tráfego de caminhões com peso superior a 18 (dezoito) toneladas – Decisão que deferiu a liminar mantida – Recurso não



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 3005311-52.2022.8.26.0000; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Eldorado Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 22/11/2022; Data de Registro: 23/11/2022) (negritei)

Pois bem.

Extrai-se dos autos que o **Ministério Público** ingressou com **Ação Civil Pública** em face do **Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo – DER/SP, do Estado de São Paulo, e do Município de Iporanga**, visando à procedência do pedido inicial voltado a condenar “*os réus em obrigação de fazer, consistente em providenciar a execução de medidas necessárias para a adequada e segura utilização, de acordo com as normas técnicas pertinentes, da Rodovia SP 165, nos trechos delimitados nesta exordial, começando-se pelos mais críticos, a saber:*

- a) Reparar imediatamente os defeitos existentes na superfície da pista de rolamento como afundamentos (trilha de roda), áreas severamente trincadas em processo de desagregação, etc., sobretudo onde for necessária a recuperação das camadas inferiores da estrutura do pavimento (base, sub-base), e bem assim com a repintura de toda a sinalização horizontal e recolocação das tachas refletivas sobre as marcas viárias;*
- b) Recompôr a sinalização vertical, com reforço nos locais deficitários e de dispositivos auxiliares, como balizadores, marcadores de alinhamento e perigo, todos refletivos, para auxiliar os motoristas na identificação exata dos limites da pista em períodos de visibilidade reduzida;*
- c) Substituir as defensas metálicas abalroadas;*
- d) Implantar marcas quilométricas;*
- e) Reconformar taludes e aterros afetados pelos deslizamentos e erosões, bem como adotar sinalização e sistemas de contenção de sedimentos para impedir o seu agravamento e evitar acidentes;*
- f) Implantar acostamentos em toda a extensão da rodovia, ressalvados os trechos em que isso se torne difícil ou muito oneroso, devido à topografia do local, desde que devidamente justificado, e com a previsão de baias de emergência para esses pontos;*
- g) Repintar as marcas oblíquas das ondulações transversais existentes ao longo dos trechos, com a complementação da devida sinalização vertical;*
- h) Implantar ou manter o sistema de drenagem ao longo de toda extensão considerada;*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- i) Cortar ou suprimir a vegetação da faixa de domínio a fim de permitir a fiscalização das cercas de vedação, melhorar a visibilidade das placas de sinalização vertical e remover a vegetação da faixa de rolamento;*
- j) Recuperação e readequação das pontes existentes nos trechos;*
- k) Remover cercas e elementos físicos instalados irregularmente na faixa de domínio da rodovia pelos proprietários de terrenos lindeiros;*
- l) Pavimentar os trechos ainda não beneficiados com esse melhoramento;*
- m) Alargar os trechos estreitos, com largura inferior a seis metros, para permitir a circulação de veículos nos dois sentidos simultaneamente;*
- n) Desenvolver projeto geométrico e de sinalização para interseção do Km 142 da SP 165 com a estrada para Barra do Turvo, a fim de assegurar a circulação ordenada de veículos e pedestres com a devida segurança;*
- k) Demais serviços preconizados em manuais de conservação de estradas, para manter essa rodovia em condições normais de segurança e fluidez” (fls. 01/39).*

O juízo “a quo” deferiu a liminar “para determinar aos requeridos que, no prazo máximo de 30 dias, iniciem as medidas emergenciais necessárias para tornar seguro o trânsito da Rodovia SP 165, no trecho compreendido pelos Km 113,050 a 168,840, para: a) Reparar imediatamente os defeitos existentes na superfície da pista de rolamento como afundamentos (trilha de roda), áreas severamente trincadas em processo de desagregação, etc., sobretudo onde for necessária a recuperação das camadas inferiores da estrutura do pavimento (base, sub-base), e bem assim com a repintura de toda a sinalização horizontal e recolocação das tachas refletivas sobre as marcas viárias; b) Recompor a sinalização vertical, com reforço nos locais deficitários e de dispositivos auxiliares, como balizadores, marcadores de alinhamento e perigo, todos refletivos, para auxiliar os motoristas na identificação exata dos limites da pista em períodos de visibilidade reduzida; c) Substituir as defensas metálicas abalroadas; d) Implantar marcas quilométricas; e) Reconformar taludes e aterros afetados pelos deslizamentos e erosões, bem como adotar sinalização e sistemas de contenção de sedimentos para impedir o seu agravamento e evitar acidentes; f) Implantar acostamentos em toda a extensão da rodovia, ressalvados os trechos sem que isso se torne difícil ou muito oneroso, devido à topografia do local, desde que devidamente justificado, e com a previsão de baias de emergência para esses pontos; g) Repintar as marcas oblíquas das ondulações transversais existentes ao longo dos trechos, com a complementação da devida sinalização vertical; h) Implantar ou manter o sistema de drenagem ao longo de toda extensão considerada; i) Cortar ou suprimir a vegetação da faixa de domínio a fim de permitir a fiscalização das cercas de vedação, melhorar a visibilidade das placas de sinalização vertical e remover a vegetação da faixa de rolamento; j) Recuperação e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*readequação das pontes existentes nos trechos; k) Remover cercas e elementos físicos instalados irregularmente na faixa de domínio da rodovia pelos proprietários de terrenos lindeiros; l) Pavimentar os trechos ainda não beneficiados com esse melhoramento; m) Alargar os trechos estreitos, com largura inferior a seis metros, para permitir a circulação de veículos nos dois sentidos simultaneamente; n) Desenvolver projeto geométrico e de sinalização para interseção do Km 142 da SP 165 com a estrada para Barra do Turvo, a fim de assegurar a circulação ordenada de veículos e pedestres com a devida segurança; o) Demais serviços preconizados em manuais de conservação de estradas, para manter essa rodovia em condições normais de segurança e fluidez. Em caso de descumprimento injustificado de qualquer das medidas, determino multa diária de R\$ 10.000,00, sem prejuízo de reavaliação caso se mostre necessário” (fls. 411/415). Tal decisão foi objeto de recurso de agravo de instrumento interposto pelo Município de Iporanga, que recebeu o número **2270710-66.2019.8.26.0000**, a que, em julgamento datado de 25 de junho de 2020, foi dado parcial provimento para indeferir a tutela antecipada.*

O Município de Iporanga apresentou contestação de fls. 477/514.

O Estado de São Paulo e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo – DER ofereceram defesa às fls. 558/568.

O Ministério Público manifestou-se sobre as contestações às fls. 597/607.

Instadas a se manifestarem sobre provas (fl. 609), o Município de Iporanga requereu a designação de audiência para tentativa de conciliação (fl. 616), o que foi acolhido pelo juízo “a quo” (fl. 624).

O DER acostou relatório atualizado da execução das obras (fl. 657 e docs. seguintes).

Em 01 de abril de 2022 foi realizada audiência de tentativa de conciliação, na qual o juízo “a quo” concedeu ao DER “*prazo de 30 (trinta) dias para juntada aos autos de informação técnica sobre a execução do pedido liminar, que deve contemplar: a) eventual possibilidade de fornecimento de balança para pesagem e limitação da tonelage no local; b) proposta de execução de obras na estrada que melhor contemplem às necessidades de segurança do tráfego (perenização com limitação da tonelage de caminhões e eventual outra solução técnica). Depois, CONCEDO ao Município de Iporanga o prazo de 15 (quinze) dias para que se manifeste sobre a proposta, devendo informar se consegue executar a pesagem requerida, com equipamento eventualmente fornecido. No mais, caso seja do interesse, poderá apresentar estudo sobre os impactos econômicos sobre o Município de Iporanga quando da limitação ou proibição de tráfego de caminhões*” (fls. 667/669). Ainda, designou nova audiência para 17/06/2022 para discussão da proposta de medida liminar, redesignada para 21 de julho de 2022 (fl. 673).

Foi realizada nova audiência de conciliação, em 21 de julho de 2022, com as seguintes deliberações: “*I - O Ministério Público reiterou o pedido*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

liminar de fls.667/669, em relação ao trecho 143/168. II - A procuradoria, por sua vez, requereu prazo para apresentação nos autos do expediente de limitação da pesagem. III - No mais, O Ministério Público requereu a apresentação de documentos, nos seguintes termos: requer seja a PGE e DER instados a apresentar documentação fotográfica demonstrando a realização dos reparos mencionados na petição anterior, (143-168 / SP193 - 1 A 25; / Municipal - 113 – 143) IV - Ouvido o representante do Município de Apiaí, informou que não há impacto social e econômico na limitação de pesagem a vir a ser estabelecida; V - Com relação ao trecho relativo à Apiaí, responsável DER-2 - Itapetininga, o DER se compromete a informar nos autos, em 15 (quinze) dias, o andamento da manutenção da estrada, COMPROMETENDO-SE o Advogado do Município de Iporanga a indicar nos autos a numeração do trecho.VI - No mais, com todas as deliberações, RETORNEM OS AUTOSCONCLUSOS para nova deliberação” (fls. 706/707).

A Fazenda Estadual e o DER acostaram informações dos órgãos técnicos do DER contrários à restrição de peso de 23 toneladas para 15 toneladas para a circulação de caminhões (fls. 710/711), e documentos referentes às obras de recuperação e conservação realizadas na rodovia (fls. 713 e docs. seguintes).

O juízo “a quo” deferiu a liminar postulada pelo Ministério Público, nos seguintes termos (fls. 758/762): “**A) DEFIRO a medida liminar pleiteada, acrescendo-a àquela já concedida às fls. 411/415 e DETERMINO A PROIBIÇÃO DE TRÁFEGO de veículos com mais de 18 (dezoito) toneladas nos KM 143/168 da SP 165, entre Apiaí e Iporanga, limitação válida em 30 (trinta) dias da publicação dessa decisão;** B) **DETERMINO, ainda, que as rés confeccionem placas em todo o perímetro que informem a limitação da tonelagem, a fim de evitar desinformação dos transeuntes;** C) **DETERMINO, ainda, que a ré implemente fiscalização no trecho acima referido, no mesmo prazo do item “a”, o que poderá ser feito por nota, pesagem, eixo e/ou radar, com manejo de equipe, se necessário. A fiscalização, no período em que vigor a liminar, deverá se estabelecer principalmente no período noturno, dado ter sido relatado que é o período que mais gera descumprimento das vedações de tráfego.** D) **APRESENTE nos autos, assim que concluído, o relatório a respeito das consequências da limitação do tráfego, a fim de que se viabilize nova audiência, se necessário ou ajuste da decisão que agora se profere.”** Contra tal decisão, o D.E.R. e o Estado de São Paulo interpuseram agravo de instrumento, que recebeu o número **3005311-52.2022.8.26.0000**, a que, em julgamento datado de 22 de novembro de 2022, foi negado provimento ao recurso. Além disso, o Município de Iporanga opôs embargos de declaração (fls. 802/804), que foram acolhidos pelo juízo “a quo” para o fim de esclarecer a obscuridade na decisão de fls. 758/762, **DETERMINANDO que as rés cumpram a decisão, limitadas às obrigações às suas esferas de atuação.** (fl. 826)

O Ministério Público requereu a fixação de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de descumprimento, com intimação pessoal das rés para cumprimento das decisões de fls. 758/762 e fl. 826 (fls. 886/887).

O juízo “a quo” acolheu o pleito ministerial às fls. 892/894, dando por encerrada a instrução processual, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Assim, ARBITRO multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para cada dia de omissão na fiscalização da tonelagem naquela via, limitada em R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

No mais, ARBITRO multa diária no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta) reais ao dia de inércia para a obrigação de confeccionar placas informativas sobre o trecho, a ser direcionada ao ente competente em relação à via, limitada em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Esclareço que caso não haja o cumprimento da r. decisão, poderá a multa ser majorada para melhor adequação ao caso, tudo nos termos do artigo 537 do Código de Processo Civil.

III - No mais, observado que as partes não pretendem produzir provas, dou por encerrada a instrução.

O D.E.R. requereu a revogação das multas diárias impostas pelo juízo “a quo”, sob o argumento de que *1. Foram confeccionadas e implantadas placas sinalizadoras com limitação de tonelagem, a fim de evitar a desinformação; 2. Foi iniciada, em 12/09/2022, operação educativa com equipe de balança, sendo isso comunicado ao Comando do Policiamento Rodoviário (5º BPRv2 Cia) (fls. 906/907).*

O “Parquet” apresentou alegações finais de fls. 918/920.

O juízo “a quo” julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na peça vestibular, dando azo à interposição de recurso de apelação por parte do D.E.R., ora em análise.

Pois bem.

De proêmio, rejeito a **preliminar de nulidade da r. sentença** de fls. 946/967 fundada na suposta **carência de fundamentação**.

*Isso porque, a “fundamentação das decisões – o que, repita-se, inclui a motivação – mais do que uma exigência própria do Estado Democrático de Direito, é um direito fundamental de todo o cidadão. Fundamentar significa não apenas explicitar o fundamento legal / constitucional da decisão. Todas as decisões devem estar justificadas e tal justificação deve ser feita a partir da invocação de razões e oferecimento de caráter jurídico. O limite mais importante das decisões judiciais reside precisamente na necessidade da motivação / justificação do que foi dito. Trata-se de uma verdadeira 'blindagem' contra julgamentos arbitrários. O juiz ou o Tribunal, por exemplo, devem expor as razões que os conduziram a eleger uma solução determinada em sua tarefa de dirimir conflitos. Não é da subjetividade dos juizes ou dos integrantes dos Tribunais que deve advir o sentido a ser atribuído à lei, caindo por terra o antigo aforisma de que 'sentença vem de sentire', erigindo no superado paradigma da filosofia da consciência. (OMISSIS). O dispositivo do art. 93, IX deve ser compreendido nos quadros do Estado Democrático de Direito, paradigma no qual o direito assume um grau acentuado de autonomia mediante a política, a economia e a moral, em que há uma (profunda) responsabilidade política nas decisões (Dworkin). A **motivação / justificação***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

está vinculada ao direito à efetiva intervenção do juiz, ao direito dos cidadãos a obter uma tutela judicial, sendo que, por esta razão – para se ter uma ideia da dimensão do fenômeno –, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos considera que a motivação integra-se ao direito fundamental a um processo equitativo, de modo que as decisões judiciais devem indicar de maneira suficiente os motivos em que se fundam. A extensão deste dever pode variar segundo a natureza da decisão e deve ser analisada à luz das circunstâncias de cada caso particular, conforme se vê das sentenças TEDH 1994, 4, 1998, 3, 1999,1.” (MENDES, Gilmar F. e STRECK, Lenio L. in “Comentários à Constituição do Brasil”, CANOTILHO J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords), Editora Saraiva/Almedina, São Paulo, 2013, p. 1324). (Negritei).

Na espécie, da leitura do julgado é possível, sem maiores dificuldades, alvejar quais os fundamentos fáticos e jurídicos que subjazem à formação da convicção da magistrada sentenciante acerca da necessidade de reparos na Rodovia SP-165 por parte dos requeridos, impondo-lhes a adoção de medidas necessárias à segurança daqueles que nela trafegam, e a fixação de “astreintes” para efetivo cumprimento da ordem judicial.

Aliás, os pontos levantados pelo D.E.R. como carentes de fundamentação na sentença, relacionados à *impossibilidade de pavimentar trecho da estrada inserido no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR*, que não permite pavimentação convencional, e à *impossibilidade de inserir sinalização horizontal nos trechos da rodovia em que não há pavimentação*, estão abarcados na determinação judicial para que os réus executem “*medidas necessárias para a adequada e segura utilização, de acordo com as normas técnicas pertinentes (...) considerando-se a importância do direito, a necessidade de segurança do local, a necessidade de licitação e contratação da mão de obra, além das necessidades de gestão de alternativas ao tráfego durante as obras e de licenciamento ambiental*”. (fls. 962/963) (negritei)

Em resumo, a sentença recorrida está bem fundamentada e, portanto, atende aos ditames do artigo 93, IX, da Constituição da República, bem como do artigo 489, § 1º, do Código de Processo Civil, motivo pelo qual não há como acolher a tese de nulidade do “decisum”, que fica rejeitada.

Não se pode perder de vista que, na lição de MARIO GUIMARÃES, “*não precisa o Juiz reportar-se a todos os argumentos trazidos pelas partes. Claro que se o juiz acolher um argumento bastante para a sua conclusão, não precisará dizer se os outros, que objetiva o mesmo fim, são procedentes ou não*” (“O Juiz e a Função Jurisdicional”, ed. 1958, pág. 350) (negritei).

Igualmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça formou-se no sentido de que “*(...) o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão*” (rel. Ministra Diva Malerbi, julgado em 08/06/2016).

Ainda:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

"(...) Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007. Dessume-se que o acórdão impugnado está bem fundamentado e a prestação jurisdicional foi realizada de forma integral, inexistindo omissão ou contradição. Cabe destacar que o simples descontentamento da parte com o julgado não tem o condão de tornar cabíveis os Embargos de Declaração, que servem ao aprimoramento da decisão, mas não à sua modificação, que só muito excepcionalmente é admitida. (...)". (STJ, AREsp 078272, rel. Ministro Herman Benjamin, j. 16/11/2011) (negritei)

No tocante à **preliminar de falta de interesse processual**, melhor sorte não socorre a autarquia estadual.

Segundo o D.E.R., “*não há uma lide, não há pretensão resistida, o DER reconhece a necessidade de medidas para garantir segurança aos usuários da rodovia SP-165, tanto que na contestação a autarquia afirmou que iria adotar as medidas indicadas pelo Ministério Público, pelo menos as que eram jurídica e materialmente possíveis (...)*” (fl. 1.003).

Ocorre que, por conta da omissão estatal verificada no procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público, no tocante à devida manutenção e recuperação da Rodovia SP-165, foi necessária a propositura da presente ação civil pública. Conquanto o D.E.R. reconheça que a Rodovia SP-165 necessite de medidas para garantir o tráfego seguro dos usuários, elas foram adotadas apenas parcialmente pela autarquia estadual, e por força de medidas liminares concedidas nos presentes autos.

Há resistência do D.E.R. quanto ao cumprimento de parte da obrigação de fazer imposta em juízo, como, inclusive, sustentado na preliminar anterior, no tocante à pavimentação do trecho do PETAR e à sinalização vertical em pontos não pavimentados da rodovia, de tal sorte que se mostra evidente o interesse processual do Ministério Público autor.

Assim sendo, é caso de rejeição da **preliminar de falta de interesse de agir arguida pelo D.E.R.**

Superado o óbice preliminar, ingresso no “**meritum causae**”.

O Ministério Público do Estado de São Paulo formulou em juízo pedido tencionado a obrigar o Departamento de Estradas de Rodagem – D.E.R. e a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Administração Pública Municipal de Iporanga a adotarem determinada política pública, qual seja recuperação e conservação da Rodovia SP-165, entre o Km 113,050 e o Km 168,840, adequando-a às exigências técnicas vigentes de segurança ao tráfego de veículos.

Em linha de princípio, não há qualquer óbice ao controle de políticas públicas por parte do Poder Judiciário, seja alvejando a implantação deficiente destas, seja censurando a omissão na implementação dos programas governamentais comandados pelo ordenamento jurídico.

Uma das funções precípuas do Poder Judiciário é corrigir ilegalidades perpetradas pelos outros Poderes de Estado, apreciando lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República), de tal sorte que a imposição de obrigação de fazer, na espécie, não ressalta qualquer invasão das atividades legiferante ou administrativa; antes, divisa-se lídimo controle de legalidade sobre os atos dos outros Poderes.

Como acentua **Ada Pellegrini Grinover**:

“os poderes, além de independentes, devem também ser harmônicos entre si. Logo, os três poderes devem harmonizar-se para que os objetivos fundamentais do Estado sejam alcançados. Por isso, ainda segundo Oswaldo Canela Junior, “cabe ao Poder Judiciário investigar o fundamento de todos os atos estatais a partir dos objetivos fundamentais inseridos na Constituição (art. 3º da CF brasileira)” grifei.’ Tércio Sampaio Ferraz Junior lembra que o objetivo do Estado liberal era o de neutralizar o Poder Judiciário frente aos demais poderes. Mas, no Estado democrático de direito, o Judiciário, como forma de expressão do poder estatal, deve estar alinhado com os escopos do próprio Estado, não se podendo mais falar numa neutralização de sua atividade. Ao contrário, o Poder Judiciário encontra-se constitucionalmente vinculado à política estatal. (in “O Controle de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário”, pp. 4/5) (negritei)

Nos dizeres de **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

“(…) Estamos em que é inequívoco que se pode controlar juridicamente políticas públicas. Com efeito, se é possível controlar cada ato estatal, deve ser também possível controlar o todo e a movimentação rumo ao todo. Assim como agredir um princípio é mais grave que transgredir uma norma, empreender uma política – que é um plexo de atos – que seja em si mesma injurídica é mais grave que praticar um simples ato contraposto ao Direito. Logo, se é possível atacar o menos grave, certamente será possível atacar o mais grave.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Uma vez que tanto se ofende o direito fazendo o que ele proíbe como não fazendo o que ele manda, pode-se controlar tanto os comportamentos produtores de política pública, isto é, os comissivos, quanto os de omissão de política devida.” (in “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Editores, 27ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010, 2010, Malheiros Editores, p. 814). (Negritei).

Nessa ordem de ideias, compreende dever do Poder Público ditar políticas públicas na área de segurança ao tráfego de veículos, aqui concernente a trecho da Rodovia SP-165, cabendo ao Poder Judiciário reparar ilegalidades, com fulcro no artigo 5º, XXXV, da Constituição da República, desde que se verifique omissão administrativa no atendimento desse mister.

Com efeito, no que diz respeito ao **trânsito seguro de veículos**, o artigo 1º, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97), prescreve que:

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

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

§ 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. (negritei e sublinhei)

O artigo 7º, inciso IV, da referida norma federal dispõe que:

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

(...)

IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (negritei)

No âmbito do Estado de São Paulo, o Decreto nº 6.529/34 criou o Departamento de Estradas de Rodagem, atribuindo-lhe a responsabilidade pela construção, pela manutenção, e pela fiscalização das rodovias estaduais (artigo 2º).

Na hipótese vertente, a Promotoria de Justiça de Eldorado/SP instaurou o Inquérito Civil nº 14.0255.0000673/2018-2, de objeto “*apurar lesão e ameaça*”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de lesão aos direitos à vida, à incolumidade física e ao patrimônio da coletividade, cujos membros diariamente transitam pela Rodovia SP-165 “Antônio Honório da Silva” e buscar, das pessoas responsáveis pela referida via, ações e medidas programadas para propiciar aos usuários dela condições seguras de tráfego” (fl. 41).

Acerca do estado de conservação da Rodovia SP-165, o Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEx) do Ministério Público do Estado de São Paulo produziu parecer técnico (fls. 281/299) com base em vistoria *in loco* pelo Núcleo de Engenharia do Centro de Apoio à Execução – NENG/CAEx, no bojo do qual se constatou o seguinte:

Trecho 1 – do km 113,050 ao 143,500, ou seja, da divisa de município com Eldorado até cidade de Iporanga.

Atualmente, esse trecho da SP 165, com pavimentação asfáltica, apresenta anomalias e defeitos em toda sua extensão comprometendo o conforto e a segurança dos veículos em consequência das precariedades da pista de rolamento e de ausência de acostamento, além da deficiência de sinalização horizontal e vertical, dos dispositivos de segurança e a ocorrência de deslizamentos e erosões de taludes em alguns locais, conforme ilustradas em fotografias no Apêndice I e detalhados a seguir.

- ***Desgaste acentuado da superfície do revestimento originando defeitos como desagregações, trincas e fissuras na pista de rolamento*** (conforme fotos n^{os} 01 a 104 do apêndice 1). *Em alguns locais devido ao desgaste excessivo da superfície de rolamento e com ruptura da estrutura do pavimento há o comprometimento das camadas inferiores do pavimento (base e sub-base), acentuando a ocorrência de defeitos como buracos e afundamentos, que são defeitos graves pois colocam em risco a segurança dos usuários, conforme fotos do Apêndice 1. Observa-se que, devido a esse acentuado grau de deterioração, em alguns locais, os serviços de tapa buracos não estão sendo suficientes para restabelecer seu padrão técnico preestabelecido (fotos n^{os} 12, 17, 19, 34, 36, 39, 40, 55, 70, 78, 81, 83, 84, 86, 88, 90, 91, 92, 94 e 100);*
- ***Inexistência de acostamento adequado em toda extensão do trecho 1, do km 113,050 ao km 143,500, conforme fotos em Apêndice 1.*** *Essa deficiência, além de não proporcionar um local seguro para os veículos acidentados ou com defeitos estacionarem fora da trajetória dos demais veículos (foto n^o 63), não permite que veículos em início de processo de desgoverno retomem a direção correta com segurança, comprometendo assim a segurança do usuário. Atualmente a visibilidade da faixa que poderia servir de acostamento encontra-se prejudicada devido a sua obstrução pela vegetação. Além disso, essa ausência de acostamento tem induzido os pedestres a trafegarem na pista de rolamento juntamente com o tráfego de veículos, correndo sérios riscos de atropelamento (fotos n^{os} 06 e 46).*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

E ainda, em função desse fato os veículos para adentrarem a algum imóvel lindeiro à rodovia ao realizarem a manobra de conversão à esquerda/direita reduzem a velocidade diretamente na pista de rolamento, correndo sérios riscos de colisão traseira (foto nº 24);

- ***Deficiência e falta de conservação do sistema de drenagem superficial (valetas, canaletas, sarjetas, bueiros, descidas e saídas de água, etc.) para a condução de águas da região da pista para fora da plataforma da rodovia, de modo a não causar erosão ou empoçamentos e/ou aquaplanagem***. Em função dessas anomalias, verifica-se a ocorrência em vários pontos da rodovia de acúmulo de detritos, água, lama e vegetação na borda da pista forçando o escoamento de águas superficiais sobre a pista de rolamento, comprometendo a segurança do tráfego (fotos n.ºs 07, 10, 19, 22, 24, 32, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 42, 44, 51, 52, 66, 69, 70, 72, 74, 75, 82, 89, 97, 98 e 99);
- ***Deslizamento de talude sem sistema de contenção para evitar o seu agravamento e com detritos obstruindo a sarjeta de drenagem*** (fotos n.ºs 26, 44, 51 e 66);
- ***Erosão de aterro comprometendo a pista e sem sinalização de proteção*** (fotos n.ºs 53 e 54);
- ***Sinalização horizontal deficiente dificultando aos usuários a identificação exata dos limites da pista, dos trechos em curva ou em rampa com proibição de ultrapassagem, das entradas e saídas da rodovia, etc. A deficiência de sinalização horizontal (linhas divisórias de fluxos, linhas de bordo, canalizações, etc.), em alguns trechos, encontra-se relacionada ao estado precário do revestimento que não permite mais a renovação da pintura de forma adequada, conforme fotos em apêndice 1. Essa deficiência de sinalização horizontal, ausência de dispositivos auxiliares como balizadores, tachas e marcadores de alinhamento e perigo, todos refletivos, juntamente com estado precário da pista, são fatores que prejudicam sobremaneira a segurança dos veículos, sobretudo no período noturno e em condições adversas de tempo (chuva, neblina, etc.);***
- ***Sinalização vertical placas em mau estado de conservação com pintura esmaecida e sem brilho/refletividade*** (fotos n.ºs 13, 20, 37, 43, 47, 50, 57, 61 e 95);
- ***Ondulações transversais com deficiência de sinalização e sem as marcas oblíquas, em desacordo com os critérios estabelecidos na Resolução nº 600 de 24 de maio de 2016 do CONTRAN, comprometendo a sua visibilidade,***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

sobretudo no período noturno e em condições adversas de tempo (chuva, garoa, etc.) (foto n° 23);

- ***Faixa de domínio com crescimento acentuado de vegetação*** obstruindo a visibilidade da sinalização vertical (fotos n°s 07, 08, 18 e 61), defensas metálicas (fotos n°s 10 e 11), sistemas de drenagem e dificultando a fiscalização do estado das cercas delimitadoras para impedir a entrada de animais na rodovia e garantir a devida segurança do tráfego, conforme fotos do Apêndice 1;
- ***Defensa metálica abalroada*** (foto n° 11);
- ***Cerca de propriedade limreira instalada rente à pista de rolamento*** (fotos n°s 16 e 17);
- ***Interseção em T do km 142 com deficiência de elementos geométricos e de sinalização para ordenamento dos movimentos dos veículos e manter o nível de serviço da rodovia, garantindo a segurança nas áreas desse cruzamento*** (foto n° 101).

Trecho 2 – do km 143,500 ao 163,000, da cidade de Iporanga até próximo ao PETAR.

Principais defeitos e anomalias:

- ***Trecho não pavimentado do km 143,500 ao km 163,000: apresenta-se com revestimento primário com superfície regular assegurando condições de trafegabilidade satisfatórias em função da realização recente dos serviços de perenização, apesar de algumas anomalias localizadas em alguns pontos específicos da via, conforme destacados a seguir e ilustrados em fotografia no Apêndice 2. Apresenta pista de rolamento com largura média em torno de 6 metros em grande parte do percurso, porém assumindo em alguns pontos específicos largura em torno de 4 metros, possibilitando a passagem somente de um veículo por vez*** (fotos n°s 132, 136 e 139);
- ***Inexistência de acostamento adequado em toda sua extensão, do km 143,500 ao km 163,000, (conforme fotos em Apêndice 2). Essa deficiência não proporciona um local seguro aos veículos acidentados ou com defeitos estacionarem fora da trajetória dos demais veículos. Atualmente a visibilidade da faixa que poderia servir de acostamento encontra-se prejudicada devido a sua obstrução pela vegetação. Além disso, essa ausência de acostamento ou de passeios pavimentados em trechos com concentração de moradores tem induzido os pedestres a trafegarem na pista de rolamento juntamente com o tráfego de veículos correndo sérios riscos de atropelamento*** (fotos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

n.ºs 143 a 149);

- ***Faixa de domínio com crescimento acentuado de vegetação obstruindo a visibilidade da sinalização vertical e de segurança (fotos n.ºs 108, 111, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 125, 128, 130, 131 e 156), defensas metálicas (fotos n.ºs 109, 119, 152 e 156) e sistemas de drenagem (foto n.º 129);***
- ***Locais com deslizamento de taludes e erosões sem sinalização e dispositivos de proteção e sistemas de contenção de sedimentos para impedir o seu agravamento e evitar novos acidentes (fotos n.ºs 110, 112, 127, 134, 135, 137, 138, 142, 154, 155, 156, 157, 158 e 160);***
- ***Deficiência e falta de conservação do sistema de drenagem superficial (valetas, canaletas, sarjetas, bueiros, descidas e saídas de água, etc.) para a condução de águas da região da pista para fora da plataforma da rodovia, de modo a não causar erosão ou empoçamentos. Em função dessa deficiência, verifica-se a ocorrência em vários pontos da rodovia de acúmulo de detritos, água, lama e vegetação na borda da pista forçando o escoamento de águas superficiais sobre a pista de rolamento, comprometendo a segurança do tráfego (fotos n.ºs 117 e 119);***
- ***Pontes existentes no trecho com inúmeros defeitos e anomalias como guarda corpo danificado e inadequado e sem barreira de proteção (fotos n.ºs 120, 126, 134, 140 e 141), com erosão no encontro da ponte devido a deficiências do sistema de drenagem da pista e sem proteção adequada na aproximação do encontro da ponte (fotos n.ºs 135 e 142);***
- ***Trecho com concentração de imóveis residenciais sem acostamento e calçada induzindo os pedestres a trafegarem na pista juntamente com os veículos, correndo sérios riscos de atropelamentos (fotos n.ºs 123, 124, 143, 144, 145, 146, 147 e 148);***
- ***Sinalização vertical (placas de sinalização), marcadores de alinhamento e de perigo em mau estado de conservação com pintura esmaecida e sem brilho/refletividade (fotos n.ºs 106, 111, 119, 130, 137, 138, 140, 147, 150 e 151);***
- ***Ondulações transversais com deficiência de sinalização e sem as marcas oblíquas, em desacordo com os critérios estabelecidos na Resolução n.º 600 de 24 de maio de 2016 do CONTRAN, comprometendo a sua visibilidade, sobretudo no período noturno e em condições adversas de tempo (chuva, garoa, etc.) (foto n.º 146).***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Trecho 3 – do km 163,00 ao 168,00, do PETAR à divisa de município com Apiaí.

No trecho inserido no PETAR (km 159 ao 168) observa-se que, além do revestimento primário em condição regular para o tráfego de veículos, essa via apresenta alguns pequenos segmentos de pista com camada asfáltica, indicando que a mesma já tenha sido pavimentada no passado.

Principais defeitos e anomalias:

- **Faixa de domínio com crescimento acentuado de vegetação obstruindo a visibilidade da sinalização vertical e defensas metálicas** (fotos n^{os} 166 e 167);
- **Sinalização vertical com placas em mau estado de conservação com pintura esmaecida e sem brilho/refletividade** (fotos n^{os} 167, 171 e 173);
- **Sarjeta de drenagem obstruída por detritos** (foto n^o 168);
e
- **Locais com deslizamento de taludes e erosões sem sinalização, de proteção e sistemas de contenção de sedimentos para impedir o seu agravamento e evitar novos acidentes** (foto n^o 170). (fls. 286/291)

O trabalho técnico do CAEx do Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de vasta documentação fotográfica do local (fls. 297/385), retrata a precária situação da Rodovia “Antônio Honório da Silva” entre o km 113,050 e o km 168,000, com diversos defeitos e anomalias que comprometem o conforto e a segurança daqueles que nela trafegam, de modo a aumentar sobremaneira a ocorrência de acidentes na via, além de desestimular o turismo na região e de contrariar os ditames da legislação de trânsito.

O parecer técnico do CAEx concluiu, em síntese, que “**A SP-165, no trecho de Iporanga, apresenta-se em condições precárias, necessitando, por parte do DER, a execução dos devidos serviços de recuperação e conservação visando o restabelecimento das condições técnicas e a melhoria da segurança e fluidez nesse trecho de via sob sua jurisdição. Apesar da situação precária do trecho em questão, verifica-se que o segmento anterior, ou seja, entre a cidade de Eldorado e o km 113,050, encontra-se em pior situação, além da presença das anomalias apontadas no trecho analisado, com pavimento asfáltico em estágio falimentar: com defeitos generalizados e elevado índice de degradação com formação de buracos, conforme ilustrados nas três figuras a seguir, causando desconforto aos usuários, desestimulando ainda mais o turismo**” (Destaquei) (fl. 293/294).

Além disso, a Polícia Militar do Estado de São Paulo trouxe dados estatísticos de acidentes de trânsito ocorridos na SP-165, no período de 01/01/2017 a 12/09/2018, os quais demonstram que, no trecho entre Eldorado e Iporanga, aconteceram 22 (vinte e dois) acidentes, um número sensivelmente *desproporcional e elevado* em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

comparação ao trecho da rodovia entre Juquiá e Sete Barras (08 acidentes) e entre Sete Barras e Eldorado (01 acidente) (fls. 398/399). A Corporação Militar acostou, também, Registro de Ocorrência de Trânsito sucedido no Km 144+900m, em 13/09/2019, em que a autoridade policial fez constar no campo “*Informações Complementares do Local*” que: - **Condições da Pista: Má; Condições do(s) Acostamento: Não há; Sinalização Vertical: Não há; Sinalização Horizontal: Em má condição** (fl. 405).

Não menos importante, foi acostado ao procedimento investigatório um abaixo-assinado de moradores do Bairro de Serra, Iporanga/SP, requerendo ao Ministério Público a resolução dos problemas relacionados à Rodovia SP-165, frente à necessidade de reparos e de manutenção da via, de modo a colocar em risco a segurança dos usuários que nela transitam (fls. 123/131).

Conquanto o D.E.R. tenha adotado providências para tornar o trânsito mais seguro na Rodovia SP-165, por força de liminares deferidas nos presentes autos, elas não esgotaram as necessidades da rodovia, conforme se observa do relatório acostado a fls. 592/594.

A autarquia estadual, em mais de uma oportunidade, reconhece a existência de problemas na Rodovia SP-165, tal como descrito a fl. 562 “*Destaque-se que o DER está atento aos problemas da rodovia*”, e em seu apelo, quando afirma que “*No caso dos autos não há uma lide, não há pretensão resistida, o DER reconhece a necessidade de medidas para garantir segurança aos usuários da rodovia SP-165, tanto é que na contestação a autarquia afirmou que iria adotar as medidas indicadas pelo Ministério Público, pelos menos as que eram jurídica e materialmente possíveis*” (fl. 1.003) (negritei).

Ou seja, há prova suficiente e inequívoca nos autos de omissão do Poder Público na conservação da Rodovia Antônio Honório da Silva, SP-165, a justificar a imposição de reforma das patologias constatadas, *de acordo com as normas técnicas vigentes*, visando a garantir a segurança e a vida de pessoas que nela transitam.

Vale consignar que a pesquisa trazida pelo D.E.R. em seu apelo (fl. 1.007), divulgada pela Confederação Nacional do Transporte – CNT, a qual aponta que “*o Estado de São Paulo possui 5 rodovias entre as 10 melhores do país, duas delas inclusive geridas sem concessão à iniciativa privada*”, não é suficiente a afastar a situação precária da Rodovia SP-165, nem tampouco o dever estatal de conservá-la de modo a garantir um trânsito seguro aos usuários, lembrando que a estrada em voga sequer aparece ranqueada entre as melhores do país.

Ainda, não pode o Poder Público se furtar ao cumprimento da obrigação de fazer sob o argumento de precarização das condições estruturais das demais rodovias estaduais, e de ofensa ao princípio da isonomia, porquanto são questões que desbordam do objeto da presente ação civil pública, a qual trata, de forma específica, da adoção de medidas de reparação e de conservação da Rodovia SP-165, entre o km 113,050 e o km 168,000.

Tampouco pode o Poder Público se esquivar da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

responsabilidade de manutenção da rodovia, a pretexto de que “*periodicamente contrata particulares por meio de licitação com o objetivo de realizar obras de manutenção e melhoria na rodovia em questão*” (fl. 1.005), já que lhe incumbe a fiscalização do serviço contratado, à luz do que estabelece o “caput”, do artigo 175, da CF/88 e os artigos 3º e 29, ambos da Lei Federal nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e de permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal.

Confira-se:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato; (...). (negritei e sublinhei)

Sobre o tema, vale transcrever o escólio de Yussef Said

Cahali:

A conservação e fiscalização das ruas, estradas, rodovias e logradouros públicos inserem-se no âmbito dos deveres jurídicos da Administração razoavelmente exigíveis, cumprindo-lhe proporcionar as necessárias condições de segurança e incolumidade às pessoas e aos veículos que transitam pelas mesmas. A omissão no cumprimento desse dever jurídico, quando razoavelmente exigível, e identificada como causa do evento danoso sofrido pelo particular, induz, em princípio, a responsabilidade indenizatória do Estado. (in “Responsabilidade Civil do Estado”, Malheiros Editores, 2ª edição, 1995, pág. 300) (negritei)

No que tange ao julgamento do **RE nº 684.612 (Tema nº 698)**, de repercussão geral, relator Ministro Luís Roberto Barroso, o **Supremo Tribunal Federal** fixou a seguinte tese jurídica:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode se suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse públicos (OSCIP). (negritei)

A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Na espécie, ante a omissão do D.E.R. na adoção de medidas necessárias a garantir a segurança dos usuários da Rodovia SP-165, reconhecido pela autarquia estadual, a sentença vergastada determinou *que em 90 (noventa) dias, o DER apresente o planejamento das medidas que serão tomadas para a reparação dos trechos de rodovia citados na inicial ou, se já iniciada a execução, APRESENTAR nos autos o Projeto, a Licitação, a obra iniciada e entregue, comprovando-se que atendeu aos ditames da sentença* (item “b” do dispositivo da sentença). Ainda, ao condenar o D.E.R na obrigação de fazer *consistente em providenciar a execução de medidas necessárias para a adequada e segura utilização, de acordo com as normas técnicas pertinentes, das rodovias citadas na inicial*, a sentença consigna que **as medidas devem se dar de forma estratégica a ser definida pelo gestor** (item “a” do dispositivo da sentença).

Ou seja, **a decisão judicial vergastada**, que determinou ao D.E.R. que apresente um *planejamento* das medidas a serem adotadas para a reparação da rodovia, fixando prazo para cumprimento, bem como que a obrigação de fazer se dê de forma estratégica, **a ser definida pelo gestor, está em estrita conformidade com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 698.**

Ainda que a Administração Pública detenha certa esfera de liberdade (discrecionabilidade) quanto à definição de suas prioridades e áreas de atuação, e que possua limitações fáticas e jurídicas (sobretudo orçamentárias), não lhe é dado, a pretexto de não haver previsão orçamentária, ou de faltar recursos materiais – argumento inerente à **“teoria da reserva do possível”** –, obstaculizar a plena efetivação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

direitos constitucionalmente assegurados, que reclamam prestações estatais positivas.

Como anota INGO WOLFGANG SARLET:

'Em vista tanto da dimensão fática, quanto da faceta jurídica referida, passou-se a sustentar que os direitos sociais a prestações materiais estariam sob uma "reserva do possível", caracterizada por uma tríplice dimensão, a saber: a) a real disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos sociais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas e, em países como o Brasil, ainda reclama equacionamento em termos do sistema federativo; c) o problema da proporcionalidade da prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito. Todos esses aspectos vinculam exigindo, assim, uma solução sistemática e constitucionalmente adequada, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade de todos os direitos fundamentais, não sirvam como barreira intransponível, mas como ferramental que se soma às demais garantias de proteção dos direitos fundamentais (e sociais) como na hipótese do conflito de direitos em que se tiver a invocação, e desde que observados os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial, da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental. Por tudo isso, é possível sustentar a existência de uma obrigação por parte dos órgãos estatais e dos agentes políticos de maximizarem os recursos e minimizarem o impacto da reserva do possível, naquilo que serve de obstáculo à efetividade dos direitos sociais. Se a reserva do possível há de ser encarada com reservas, também é certo que as limitações vinculadas à reserva do possível não são em si mesmas uma falácia; o que de fato é falaciosa é a forma pela qual o argumento tem sido por vezes utilizado entre nós, como óbice à intervenção judicial e desculpa genérica para uma eventual omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente aqueles de cunho social.' (Comentários à Constituição do Brasil, J.J. Gomes Canotilho...[et al.] São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013, p. 545). (Negritei).

Nesse sentido se posiciona o Superior Tribunal de Justiça:

"escassez de recursos públicos, em oposição à gama de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

responsabilidades estatais a serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da 'reserva do possível'. Porém, tal escudo não imuniza o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores básicos da sociedade, representados pelos direitos fundamentais. O MIN. CELSO DE MELLO discorreu de modo lúcido e adequado acerca do conflito entre deficiência orçamentária e concretização dos direitos fundamentais: 'Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à 'reserva do possível' (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, 'The Cost of Rights', 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. (...) Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade" (REsp. nº 811.608/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15.05.2007). (negritei e sublinhei).

Em suma, nada obsta que o Poder Judiciário obrigue a Administração Pública sanar suas faltas, consoante dicção do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição República, conquanto se levante o argumento da **“teoria da reserva do possível”**, porquanto a discricionariedade da Administração não lhe dá o poder absoluto de atuar da forma que lhe é conveniente, ao arrepio da lei.

Em situações semelhantes, esse Tribunal de Justiça Paulista já se pronunciou no sentido da possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas, senão vejamos:

**APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA –
CONSERVAÇÃO DE RODOVIA – ALTOS ÍNDICES DE
ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS DECORRENTES
DA MÁ QUALIDADE DA PISTA E DA SINALIZAÇÃO -**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPATÓRIA – Preliminar: ilegitimidade passiva ad causam da Fazenda Estadual – reconhecimento – matéria cognoscível de ofício e a qualquer tempo, antes do trânsito em julgado – inteligência do art. 485, VI e § 3º, do CPC – o DER, responsável pela administração da Rodovia SP-425 (Assis Chateaubriand), é autarquia estadual com personalidade jurídica e patrimônio próprios. Mérito: **Pretensão inicial voltada à condenação dos requeridos à realização de obras emergenciais, com vistas a tornar seguro o trânsito na Rodovia SP-425 (Assis Chateaubriand), no trecho compreendido entre o KM-262 e o KM-312, nos quais estão inseridos os municípios de Braúna, Penápolis e Barbosa, no prazo de 01 (um) ano a partir da sentença – cabimento – Administração Pública que, embora não tenha se mantido inerte após a instauração do Inquérito Civil nº 14.0373.0000220/2014-1, não promoveu melhorias na Rodovia SP-425 a contento – prova da manutenção inadequada da via, mediante análise pericial, que ressaltou existir risco de morte dos usuários – sentença de improcedência da demanda reformada, com observação. Recurso do Ministério Público provido.** (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1005937-91.2018.8.26.0438; Relator (a): Paulo Barcellos Gatti; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Penápolis - 2ª Vara; Data do Julgamento: 11/09/2023; Data de Registro: 15/09/2023) (negritei)*

*APELAÇÃO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM". FESP. Configuração. Pertinência subjetiva da Fazenda Pública para figurar no polo passivo de demanda em que se discute a responsabilidade pela conservação adequada de rodovia estadual visando assegurar a segurança no trânsito intermunicipal. Precedentes do STJ. Recurso do Município provido neste capítulo. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Obrigação de fazer. Obras de reparação e restauração na Rodovia Estadual 226. Via de acesso à cidade turística de Cananéia. Ausência de controvérsia quanto à falta de condições adequadas de trafegabilidade e necessidade de restauração da segurança viária. Caracterização da inércia qualificada que autoriza o controle judicial sobre política pública relacionada com a realização de obra de grande vulto voltada à conservação e restauração de rodovia. Meios de prova informam a falta de vontade política para realização de obras na via pública. Responsabilidade da autarquia pela manutenção da estrada sob sua administração. A responsabilidade subsidiária do Estado decorre de sua competência para estabelecimento e***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

implantação de política pública para assegurar a segurança viária. Não configuração de violação ao princípio da autonomia entre os poderes. A atividade jurisdicional não representa qualquer ingerência indevida na área de competência do Poder Executivo. Precedentes do STF e STJ. Postergação do termo inicial para o início da obrigação de fazer. Com a superveniência da epidemia de COVID e impedimento de novas contratações, constata-se a necessidade de postergação do termo inicial do prazo de 20 meses estabelecido para a deflagração das obras para após o encerramento da vigência do Decreto Estadual 64.936/2020. Cabimento e adequação da multa cominatória fixada no patamar de dois milhões de reais para a hipótese de descumprimento da obrigação. Diante do grande vulto das obras, não há qualquer reparo quanto à multa coercitiva imposta no patamar único porquanto a medida de apoio deve ser alta o suficiente para desestimular o descumprimento do comando judicial. RECURSO DO MUNICÍPIO DE CANANEIA PROVIDO E DO DER PARCIALMENTE PROVIDO. REJEIÇÃO DA REMESSA NECESSÁRIA. (TJSP; Apelação Cível 1000137-38.2019.8.26.0118; Relator (a): José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Cananéia - Vara Única; Data do Julgamento: 07/06/2021; Data de Registro: 07/06/2021) (negritei)

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA DESLIZAMENTO DE TERRA EXECUÇÃO DE OBRAS DE CONTENÇÃO - Ação civil pública promovida pelo Parquet objetivando a execução de obras necessárias para a integral correção do problema apontado no Inquérito Civil nº 14.0448.000121/2012, qual seja, o "deslocamento de terra com ruptura curvada em sentido superior e movimento de queda rotatório em torno do eixo paralelo ao contorno do talude, caracterizado como escorregamento do tipo transacional" em área situada na Rodovia Capitão Barduíno, SP-008, via pública estadual, sob a administração da parte ré, na altura do km 128 Cabimento Elementos dos autos que comprovaram o deslocamento de terra, bem como os riscos à integridade física e à vida das pessoas que circulam diariamente no local dos fatos, tendo se mostrado correta a condenação do réu à realização das obras necessárias A autarquia estadual tem o poder-dever de manter a via pública em condições adequadas para o trânsito da coletividade, atividade essa que é vinculada, e não discricionária Precedentes deste E. TJSP Multa diária arbitrada em montante razoável, dado o anterior descumprimento de ordem judicial - Sentença de procedência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

mantida - Recurso do DER desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1001659-43.2018.8.26.0601; Relator (a): Paulo Barcellos Gatti; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Socorro - 1ª Vara; Data do Julgamento: 11/05/2021; Data de Registro: 11/05/2021) (negritei)

Ação civil pública. Rodovia SP 379 que se encontrava em estado precário de conservação, resultando na ocorrência de diversos acidentes, inclusive com vítimas fatais. Necessidade de realização de obras de recapeamento comprovadas por perícia oficial. Dever do Estado de conservar as rodovias sob sua responsabilidade ex vi do artigo 1º, §2º c/c artigo 5º do Código de Trânsito Brasileiro. Necessidade de finalização do projeto de recapeamento da pista, pavimentação dos acostamentos e melhorias da SP 379. Empresa responsável pela conservação de rotina da rodovia, à época da propositura da ação, que não pode ser responsabilizada pela realização de obras estranhas ao objeto do contrato firmado com a Administração Pública. Sentença parcialmente reformada. Recurso da requerida Rodocon Construções Rodoviárias Ltda provido e recurso do Estado de São Paulo e do DER não provido. (TJSP; Apelação Cível 0001191-33.2010.8.26.0648; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Urupês - Vara Única; Data do Julgamento: 31/08/2020; Data de Registro: 01/09/2020) (negritei)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONSERVAÇÃO DE RODOVIA – ALTOS ÍNDICES DE ACIDENTES AUTOMOBILÍSTICOS - DER E FAZENDA ESTADUAL – Preliminares de ilegitimidade ativa, passiva, falta de interesse de agir e impossibilidade jurídica do pedido afastadas– Condenação em consonância com o pedido – Responsabilidade do Poder Público pela fiscalização do serviço público delegado – Determinação para cumprimento de obrigação imposta em lei, sem ingerência administrativa. MÉRITO – Omissão do Poder Público na conservação e na manutenção de rodovia – Serviço público que deve ser oferecido de forma adequada e eficiente – Prova da omissão estatal amparada em Inquérito Civil - Sentença de procedência mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1000803-08.2015.8.26.0691; Relator (a): Ponte Neto; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Buri - Vara Única; Data do Julgamento: 21/02/2018; Data de Registro: 21/02/2018) (negritei)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Por fim, com relação à **multa cominatória** fixada na origem (R\$ 1.000,00 por dia de atraso limitada a R\$ 500.000,00), não restam dúvidas sobre ser cabível a fixação de “astreintes” em face da Fazenda Pública, já que não há na legislação óbice à aplicação de multa às pessoas jurídicas de direito público, a qual consiste em meio coercitivo, a forçar a Administração ao cumprimento da obrigação de fazer que lhe foi imposta.

Ensina **Leonardo José Carneiro da Cunha** que: *“Para conferir efetividade ao comando judicial, cabe, portanto, a fixação de multa, com esteio no parágrafo 4º do art. 461 do CPC, a ser exigida do agente público responsável, além de se a exigir da própria pessoa jurídica de direito público”*. (in “A Fazenda Pública em Juízo”, 5ª edição, Ed. Dialética, p. 140) (negritei)

No mesmo sentido, leciona **Evandro Carlos de Oliveira** que *“a Administração Pública, como elemento que compõe o Estado democrático de Direito, deve zelar pelo pronto cumprimento do comando exarado pelo Poder Judiciário. Portanto, eventual suspensão da ordem só pode ser perseguida no próprio Judiciário, sendo inconstitucional a conduta do agente público que retarda, propositadamente ou por desleixo, o cumprimento de um mandado judicial. (OMISSIS). Independente das razões supramencionadas, prevalece o entendimento, com o qual concordamos, no sentido de que astreintes podem ser aplicadas contra a Fazenda Pública ante o descumprimento de obrigação de fazer”*. (in “Multa no Código de Processo Civil”, Editora Saraiva, São Paulo, 2011, p.170/171) (negritei)

Ainda, julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO. MENOR CARENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. FORNECIMENTO. FIXAÇÃO DE MULTA COMINATÓRIA CONTRA A FAZENDA. POSSIBILIDADE. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DE PROVA. SÚMULA 7/STJ.

1. *Prevaleceu na jurisprudência deste Tribunal o entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública com o objetivo de proteger interesse individual indisponível de menor carente. Precedentes da Seção: EREsp 485.969/SP, Rel. Min. José Delgado, DJU de 11.09.06 e EREsp 734.493/RS, DJU de 16.10.06.*

2. *O juiz pode, de ofício ou a requerimento da parte, fixar as astreintes contra a Fazenda Pública, com o propósito de assegurar o adimplemento da obrigação de fazer no prazo determinado. Precedentes.*

3. *A aferição da proporcionalidade entre o valor da medida cominatória e o conteúdo da obrigação que se pretende assegurar é matéria que demandaria revolvimento do*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

suporte fático-probatório dos autos, providência inadmissível em recurso especial pelo óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes. 4. Recurso especial improvido.” (REsp 898260/RS; Segunda Turma; relator Ministro Castro Meira; data do Julgamento 15/05/2007) (negritei)

Na espécie, diante da patente necessidade de reparo das anomalias detectadas na Rodovia “Antônio Honório da Silva”, e da falta de manutenção pelo Poder Público, aliada à insistência estatal de não adequação da estrada às condições funcionais e estruturais exigidas pelas normas técnicas atuais, não se justifica a exclusão ou a redução da multa cominatória fixada pelo juízo “a quo”, que deve ser alta o suficiente para desestimular o descumprimento do comando judicial.

Vale dizer, a recalcitrância do Poder Público em manter a Rodovia SP-165 em condições inadequadas coloca em risco a segurança dos usuários e ofende a dignidade da pessoa humana, direito constitucionalmente assegurado, que deve ser integralmente viabilizado pelo Estado, motivo pelo qual se mostra indispensável a imposição e a manutenção das “astreintes”, não comportando alteração.

Em suma, sob qualquer ângulo que se examine a questão, a bem fundamentada sentença da Dra. HALLANA DUARTE MIRANDA não merece reparos, sendo o caso, pois, de desprovimento do apelo interposto.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Ministro Felix Fischer, DJ. 08.05.2006, P. 240).

Ante todo o exposto, pelo meu voto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao apelo.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
 Relator