



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPERIOR
TRIBUNAL DE JUSTIÇA, RELATOR DA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE
SENTENÇA N. ° 2.676 – RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, nos autos do agravo interposto na SLS n. ° 2.676, ciente da ata de indexador e-STJ Fl.656/660 vem, através da presente, complementar as razões pelas quais considera que não há direito transacionável nesta suspensão de liminar.

I. Relatório

Trata-se, na origem, de ação cautelar antecedente ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro aduzindo que, em razão das fortes chuvas ocorridas no dia 06 de fevereiro de 2019, houve deslizamento de terra na Comunidade do Vidigal.

Sustentou o Ministério Público que a ocupação desordenada da encosta representa alto risco geológico, com perigo de dano aos moradores e transeuntes. Requereu a concessão de liminar para: 1) interdição da via, em ambos os sentidos; 2) realização de vistoria na encosta do Morro Dois Irmãos; 3) execução de intervenções necessárias à contenção, recuperação e manutenção da estabilidade geológica e florestal; 4) identificação das habitações em área de risco; 5) evacuação dos moradores sujeitos ao rolamento de rochas, solo e vegetação; 6) reassentamento desses moradores.

O juízo de piso deferiu a tutela de urgência pretendida, unicamente para determinar a imediata interdição da Avenida Niemeyer nos dois sentidos para circulação de veículos motorizados e não motorizados, preservados os acessos controlados de moradores locais e demais pessoas autorizadas pelos mesmos e coisas, somente acessíveis pela utilização da referida via, até que laudo pericial conclusivo, elaborado por perito de confiança do Juízo, concluísse pela absoluta segurança na circulação viária.



**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

O Município do Rio de Janeiro interpôs agravo de instrumento (Processo n. 0030603-90.2019.8.19.0000) pleiteando concessão de efeito suspensivo ao recurso e, ao final, seu provimento para revogar em definitivo a liminar deferida.

A E. 13ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, à unanimidade, negou provimento ao agravo de instrumento, em acórdão **no qual foi consignado que a imediata reabertura da avenida Niemeyer representaria ameaça concreta à segurança das pessoas** e que foi assim ementado:

*Agravo de instrumento. Ação cautelar antecedente ajuizada pelo Ministério Público. Decisão impugnada que deferiu a tutela de urgência pleiteada para interditar a Avenida Niemeyer, em razão de deslizamento de terra que atingiu a via, causando a morte de duas pessoas. Ordinariamente, não se insere no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário, a atribuição de formular e implementar políticas públicas. No entanto, quando os órgãos estatais competentes descumprem seus encargos político jurídicos, ao ponto de comprometer a eficácia e a integridade dos direitos individuais de índole constitucional, o Poder Judiciário não pode deixar de intervir. Prova pericial e inspeção judicial em segunda instância. Subsídios técnicos produzidos que indicam inexistir segurança suficiente para a liberação da processo, via, porque: 1) somete metade das obras está concluída; 2) sua continuação, sem a interdição das pistas, traria risco aos operários e transeuntes; 3) **O laudo elaborada pelo Município do Rio de Janeiro, que atestaria a ausência de risco de rolagem de pedras, carece de anotação de responsabilidade técnica (ART) junto ao CREA;** 4) o estado de conservação do Motel “Vip’s”, cujo muro tombou no curso do demanda uma investigação técnica mais detalhada, a ser realizada no juízo de primeiro grau. **Imediata reabertura da avenida Niemeyer que representaria ameaça concreta a segurança das pessoas. Na ponderação dos valores em questão, o direito à vida se sobrepõe à mobilidade urbana.** Agravo de instrumento desprovido, prejudicado o agravo interno.*

Em sequência, o Município do Rio de Janeiro requereu à Presidência do E. Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no art. 4º, caput e §§ 6º e 7º, da Lei nº 8.437/92 e no art. 12, § 1º, da Lei no 7.347/85, a suspensão liminar dos efeitos



da decisão que determinou a interdição da Avenida Niemeyer, sendo tal pretensão acolhida.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, assim como o Ministério Público Federal, interpuseram recurso de agravo em face da decisão da Presidência do E. Superior Tribunal de Justiça, pendente de julgamento.

Na sessão de julgamento do dia 19/8/2020, após o voto do Ministro João Otávio de Noronha (relator), que negou provimento ao agravo interno e o voto da Ministra Nancy Andrichi, que deu provimento ao agravo, pediu vista dos autos o Ministro Francisco Falcão.

Retomando o julgamento na sessão do dia 19/5/2021, a Corte Especial, por unanimidade, determinou a conversão do julgamento em diligência para a realização de audiência conciliatória que restou impossibilitada, consoante ata acostada (e-STJ Fl.656/660).

Em complementação aos termos da ata da audiência de conciliação, o Ministério Público pede vênia para expor as razões pelas quais entendeu que não há possibilidade de transação, acerca do objeto da presente suspensão de liminar.

II. Direito material objeto da ação civil pública e do recurso interposto. Preponderância do direito fundamental à vida e à segurança

A ação civil pública de piso foi ajuizada após três significativos deslizamentos de terra ocorridos em 06/02/2019, 08/04/2019 e 16/05/2019, sendo que o evento de fevereiro causou a morte de duas pessoas e soterrou um coletivo que trafegava pela via, motivo pelo qual um dos pedidos liminares formulados foi de fechamento da Avenida Niemeyer.

A partir do laudo pericial produzido pela equipe de peritos formada por engenheiros e geólogos, bem como após a realização de duas inspeções judiciais no local do deslizamento, a Corte de origem concluiu que havia risco concreto, determinando o fechamento da via.

Em sequência, foram realizadas algumas obras de engenharia pelo Município – **ainda não submetidas à análise pericial** - e o agravado não procurou



**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

demonstrar no juízo local a suficiência das melhorias realizadas, subtraindo a análise de sua adequação pelo corpo de peritos do juízo, preferindo ajuizar a presente suspensão, diante de seu inconformismo com o fechamento da via.

Contudo, competia ao Município demonstrar os fatos que abonassem seu pedido e a suficiência das obras realizadas, como também a inexistência de risco para a população com a abertura da via, posto que, na suspensão, o ônus da prova compete ao requerente que deve demonstrar, de plano, a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, através de prova inequívoca ¹.

Competia ao Município, pois, “provar fatos que abonem a pretensão de sustação temporária da execução da decisão judicial contrária ao interesse público”. ²

Ocorre que o Município não demonstrou ao Superior Tribunal de Justiça de maneira suficiente que a conclusão das obras por ele efetuadas permite a abertura da via, notadamente diante da inexistência de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

Tal insuficiência probatória restou nítida no transcorrer da audiência de conciliação, razão pela qual vislumbrou-se a necessidade de que documentos e esclarecimentos fossem ainda apresentados pelo agravado, com o objetivo de demonstrar satisfatoriamente a conclusão das obras, como se vê da proposta de acordo que, ao final, restou formulada (e-STJ Fl.656/660).

Assim, no momento, o fato é que não há elementos probatórios que permitam a conclusão de que as obras efetuadas pelo Município sejam suficientes para garantir satisfatoriamente a segurança daqueles que trafegam na via e que sejam aptas a elidir a conclusão pericial de que há risco concreto para a população, mesmo em tempo não chuvoso.

Ressalta-se que o Ministério Público não se opõem que o agravado adune prova e efetue os esclarecimentos constantes da proposta de acordo e nem poderia fazê-lo, **consignando apenas que é um ônus que lhe compete e que não foi cumprido na oportunidade própria.**

¹ Nesse sentido: SS 846 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/1996, DJ 08-11-1996 PP-43208 EMENT VOL-01849-01 PP-00091)

² VENTURI, ELTON. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público -3ª edição, São Paulo: Malheiros, 2017, p. 290



O agravante reitera também a urgência da situação, extraída da prova pericial produzida, discorda da suspensão do processo por esse motivo e aduz que, diante da não produção de prova suficiente, a hipótese é de reconsideração ou de reforma da decisão proferida pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça e não de inauguração de fase probatória esdrúxula e inexistente em procedimento de suspensão.

Veja-se que, a todo momento, a população carioca toma ciência de fatos que indicam a insegurança na encosta e na Avenida Niemeyer, como os fatos retratados pela imprensa no dia de hoje ³ e, por outro lado, não há demonstração transparente e suficiente por parte do Município acerca da segurança mínima na via e da qualidade das obras ditas por concluídas.

Além disso, aplicando o princípio da proporcionalidade, diante da colisão de direitos da população carioca - entre o direito à mobilidade urbana e o direito à segurança, à vida e a incolumidade física - devem preponderar os direitos de maior valor que, indubitavelmente, são aqueles que se mostram mais essenciais, quais sejam, o direito à vida, à incolumidade física e à segurança da população.

Da mesma forma, tais direitos essenciais e de maior valor da população em geral, preponderam em conflito com interesses econômicos dos comerciantes da via, afetados com a interrupção do tráfego.

III. Indisponibilidade do direito material envolvido. Direito não transacionável

A identificação do direito material objeto do recurso interposto pelo Ministério Público é premissa para a análise da possibilidade de transação aventada.

Com o Código de Processo Civil de 2015, o legislador passou a dispor, no parágrafo terceiro do art. 3º que a “*conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial*”.

Após, foi aprovada a Lei 13.140/15 que corporificou o marco legal da mediação no direito brasileiro que, por sua vez, em seu art. 3º, determinou que

³ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/15/imagens-mostram-rachadura-na-pista-da-avenida-niemeyer-zona-sul-do-rio.ghtml>



“podem ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”.

O interesse público é indisponível, como decorrência do princípio republicano, posto que como pertence à coletividade e não ao Poder Público ou ao Ministério Público, em regra, acerca deles não se pode dispor.

Ademais, é preciso interpretar a possibilidade de mediação ou transação para a Administração Pública, prevista na legislação infraconstitucional, à luz das normas constitucionais e, em especial, considerando os princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, em que pese a indisponibilidade não corresponda à inegociabilidade, a mediação pela Administração Pública, de direito indisponível é, em primeiro lugar, excepcional e, ainda, condicionada ao atendimento, pelo eventual acordo, dos princípios ínsitos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Nesse sentido, a doutrina, procurando delimitar o que seria o direito indisponível não transacionável, para fins de aplicação do art. 3º da Lei 13.140/15, parte da diferenciação entre interesse público primário e secundário, concluindo que apenas a segunda categoria corresponderia ao direito indisponível transacionável:

Com efeito, para compreender-se a intenção do legislador e o alcance da norma prevista no art. 3º da Lei 13.140/15, procurar-se-á distinguir direitos disponíveis e direitos indisponíveis suscetíveis de transação, para verificar-se a possibilidade de mediação envolvendo a Administração Pública. [...] Uma das principais subdivisões que se inserem no conceito de interesse público reside na distinção entre o interesse público primário e o interesse público secundário: enquanto o primeiro se vincula ao atingimento de um interesse público geral [...], o segundo se alicerça nos interesses patrimoniais da Administração Pública [...] se estaria diante de um **interesse público primário, inexistindo qualquer margem para a celebração de acordos.** ⁴

Portanto, o interesse público primário não pode ser objeto de mediação ou transação. Nessa esteira, é necessário concluir que, no caso em análise, nenhuma concessão ao direito à vida ou à incolumidade física da população, evidentemente identificados como interesses públicos primários,

⁴ BACAL, EDUARDO BRAGA e RODRIGUES, ANA CAROLINA DE SOUZA. A mediação em conflitos coletivos envolvendo o Poder Público” In: Mediação e Arbitragem na Administração Pública, organização Humberto Dalla Bernardina de Pinho e Roberto de Araújo Ribeiro Rodrigues. Curitiba: CRV, 2018, p. 104-105.



podem ser transacionados, sob pena de afronta às normas constitucionais e ao disposto no *caput* do art. 3º da Lei 13.140/15.

Tal conclusão, significa dizer que, no cenário atual, em que a prova técnica consubstanciada nos laudos periciais demonstram existir grave risco à vida para a população com a abertura da via, eventual mediação não poderia englobar qualquer concessão, ainda que por prazo determinado, da pretensão do Ministério Público de fechamento da Avenida Niemeyer para o trânsito, tendo em vista tratar-se de direito indisponível não transacionável, para o qual não se admite qualquer concessão.

Em que pese tal limite e desde que não efetuada qualquer concessão ao direito à vida e à incolumidade física da população, admite-se mediações acerca da pretensão do Ministério Público, sendo razoável eventual acordo que, **garantido o imediato fechamento da via**, aponte prazo, documentos técnicos a serem apresentados e obras a serem concluídas, notadamente se atenderem aos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade. Contudo, tais possíveis concessões adentram no objeto da ação civil pública em curso e escapam ao objeto da suspensão, como veremos na seção a seguir.

IV. Conciliação no bojo de suspensão de liminar. Limitações atreladas à estreita via do pedido de suspensão

A audiência de conciliação foi marcada no bojo de requerimento de suspensão, previsto no art. 4º, *caput* e §§ 6º e 7º, da Lei nº 8.437/92 e no art. 12, § 1º, da Lei nº 7.347/85, no curso do julgamento de agravo pendente de julgamento no Superior Tribunal de Justiça.

Está ainda em curso na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital do Rio de Janeiro ação cautelar (autos n. 0124330-03.2019.8.19.0001), de atribuição da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Ordem Urbanística do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que tem por objeto as intervenções de engenharia e geotécnica necessárias à contenção da encosta do Morro Dois Irmãos, na face voltada para Avenida Niemeyer. Desta forma, o acompanhamento da situação atual de segurança da via está submetido à competência do juiz natural de piso e à atribuição do promotor que oficia em primeiro grau.



**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

O juízo de piso deferiu tutela de urgência, unicamente para determinar a imediata interdição da Avenida Niemeyer até que laudo pericial conclusivo, elaborado por perito de confiança do Juízo, concluísse pela absoluta segurança na circulação viária.

O Município do Rio de Janeiro interpôs agravo de instrumento pleiteando concessão de efeito suspensivo ao recurso e, ao final, seu provimento para revogar em definitivo a liminar deferida.

A E. 13ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em 19/12/2019, negou provimento ao agravo de instrumento, em acórdão no qual foi consignado que a imediata reabertura da avenida Niemeyer representaria ameaça concreta à segurança das pessoas.

Em sequência, o Município do Rio de Janeiro requereu à Presidência do E. Superior Tribunal de Justiça, a suspensão liminar dos efeitos da decisão que determinou a interdição da Avenida Niemeyer, sendo proferida decisão que suspendeu os efeitos do acórdão do TJRJ em 06/03/2020, da qual o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal interpuseram os agravos cujo julgamento foi suspenso para a realização da conciliação.

Como vem insistindo o Ministério Público, competia ao Município demonstrar, já na inicial da suspensão os fatos que lastreavam seu requerimento, posto que é seu ônus instruir seu pedido com prova cabal e apta a *“provar fatos que abonem a pretensão de sustação temporária da execução da decisão judicial contrária ao interesse público”*⁵. De outro lado, ao Ministério Público como anteriormente já afirmado, não competia demonstrar a insegurança na abertura da via, razão pela qual não se incumbiu de o fazer em sede de suspensão de segurança.

A suspensão de liminar, portanto, tem por objeto apenas a sustação da eficácia do acórdão do TJRJ de 19/12/2019 que determinou o fechamento da via, não significando transferência para o conhecimento do Superior Tribunal de Justiça de toda a competência do juiz natural de piso.

Desta forma, a suspensão não conduz à supressão da atribuição do promotor de piso ou ainda da competência do juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública

⁵ VENTURI, ELTON. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público -3ª edição, São Paulo: Malheiros, 2017, p. 290



**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

da Comarca da Capital do Rio de Janeiro, a quem competiria homologar transação envolvendo eventuais direitos indisponíveis transacionáveis e que integram o objeto da ação civil pública, nos termos do § 3º do art. 3º da Lei 13.140/15.

Na verdade, a ação cautelar de piso não só não teve seu objeto transferido para o Superior Tribunal de Justiça, como seu prosseguimento e resultado terá reflexos no requerimento de suspensão, conforme jurisprudência desta E. Corte Especial:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LIMINAR CONCEDIDA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO MANEJADO CONTRA OS EFEITOS DA APELAÇÃO. APELAÇÃO PROVIDA PARA ANULAR A SENTENÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO JULGADO PREJUDICADO. PERDA DO OBJETO DA SLS.

1. Prejudicado o pedido de suspensão de liminar proferida em agravo de instrumento em razão do provimento da apelação a que aquele recurso conferiu efeito suspensivo.

2. Agravo regimental provido.

(AgRg na SLS 1.268/SP, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/05/2012, DJe 08/06/2012)

Isto posto, ressalta-se que eventual conciliação e homologação pelo Superior Tribunal de Justiça fora do objeto da suspensão – limitado ao fechamento ou à abertura da via – encontraria óbice na competência do juiz natural e na atribuição do promotor de justiça e significaria supressão de instância.

V. Conclusão

Deste modo, por tais fundamentos, considerando o óbice oriundo da natureza não transacionável do direito fundamental à vida e à integridade física da população, bem como a estreita via da suspensão, cujo objeto não abrange direitos indisponíveis transacionáveis, na forma do que autoriza o § 4º do art. 334 do CPC, manifestou-se o Ministério Público pela impossibilidade da conciliação.

Por fim, ressalta que a suspensão é medida caracterizada pela urgência, como também o longo trâmite do julgamento do agravo pelo Superior Tribunal de Justiça, apesar da situação de risco retratada pelos laudos periciais, de



MPRJ | **MINISTÉRIO PÚBLICO**
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

maneira que se requer que o feito seja incluído na pauta da próxima sessão da Corte Especial, na forma do § 3º do art. 4º da Lei n. 8.437/92.

Rio de Janeiro, 15 de junho de 2020.

DANIELA ABRITTA CARNEIRO RIBEIRO DE FREITAS
Promotora de Justiça
Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

INÊS DA MATTA ANDREIUOLO
Procuradora de Justiça
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

PEDRO ELIAS ERTHAL SANGLARD
Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais