

Autos nº 1073370-93.2024.8.26.0053

AÇÃO POPULAR

8ª Vara de Fazenda Pública da Capital

Impetrante: Silvia Andrea Ferraro e outros

Impetrado: Ricardo Luis Reis Nunes, Consorcio Queiroz Galvão -
Galvão Engenharia e Prefeitura Municipal de São Paulo

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Meritíssimo Juiz,

I. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por **Silvia Andrea Ferraro** e **outros** contra ato coator imputado ao **Ricardo Luis Reis Nunes**, ao **Consorcio Queiroz Galvão - Galvão Engenharia** e ao **Prefeitura Municipal de São Paulo**, para suspender as obras do Túnel Sena Madureira, e que seja declarado nulo o ato administrativo contido no Contrato 054/SIURB/11.

Narram que o referido contrato foi firmado no ano de 2011, no entanto, sua execução só foi iniciada no ano de 2024. Alegam que não há transparência quanto às obras já em curso, além

de não haver nenhuma readequação exigida pelo lapso temporal de quase quinze anos.

Apontaram que as obras causaram impactos socioambientais, uma vez que houve prejuízo à mobilidade e ao erário, sendo que o contrato firmado em 2011 passou por reajustes e houve um aumento de quase 50% dos valores do projeto doado para a licitação.

Neste contexto, requerem a concessão da liminar para suspender as obras do Túnel Sena Madureira. Após, requerem em caráter definitivo, que seja declarado nulo o contrato administrativo 054/SIURB/11.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 33/41.

Os autos vieram ao Ministério Público.

II. Verifico que os autores comprovaram satisfatoriamente a legitimidade para a propositura da ação popular, nos termos do art. 1º e parágrafos da Lei nº 4.717/65 (fls. 34, 36 e 38).

III. Por outro lado, opino pelo **indeferimento da inicial**, devendo ser a presente ação extinta sem resolução do mérito, dada a ausência de interesse processual, nos termos do art. 330, inciso III, c/c 485, inciso VI, do CPC/2015.

No caso concreto, o autor busca a suspensão das obras do Túnel Sena Madureira, e que seja declarado nulo o ato administrativo contido no Contrato 054/SIURB/11, sob a justificativa de que o ato representa efetivo prejuízo à mobilidade urbana na região, inclusive com impactos socioambientais e ao erário. Para tanto, acostou aos autos o “Termo de Aditamento nº 020/054/SIURB/11/2024” (fls. 39/41).

Observo que, em relação ao Complexo Viário Túnel Sena Madureira, fora distribuídos procedimentos perante a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, bem como Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, cujos objetos englobam os da presente ação popular.

Com efeito, o **procedimento nº 0739.0030348/2023** visa averiguar eventuais irregularidades envolvendo a intenção da Prefeitura Municipal de São Paulo de assinar um Termo Aditivo ao Contrato n. 54/SIURB/2011, cujo objeto é a execução do sistema de interligação da Avenida Sena Madureira com a Avenida Ricardo Jafet (Complexo Viário Sena Madureira), com base em notícias de que a obra causaria prejuízos ao trânsito da região; que seu canteiro de obras implicaria na remoção de 96 famílias da comunidade Luis Alves e comunidade Souza Ramos; e que criaria barreiras à acessibilidade aos moradores da região. Ao final houve o declínio à Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo.

Ademais, o **procedimento nº 0695.0000927/2024** apura eventuais irregularidades envolvendo a intenção da Prefeitura Municipal de São Paulo de assinar um Termo Aditivo ao Contrato n. 54/SIURB/2011, cujo objeto é a execução do sistema de interligação da Avenida Sena Madureira com a Avenida Ricardo Jafet (Complexo Viário Sena Madureira), com base em notícias de que a justificativa para a construção do túnel seria incompatível com o atual cenário urbano; que o contrato de 2011 teria sido reajustado abaixo do IPCA/INCC para evitar a necessidade de uma nova licitação; remoção de aproximadamente 118 famílias residentes nas comunidades Luiz Alves e Souza Ramos, sem a devida realocação ou garantia de habitação social; e que o projeto negligenciaria as necessidades de mobilidade ativa em uma região com grande fluxo de pedestres e uma significativa população idosa e com deficiência. **Atualmente, o procedimento encontra-se em andamento perante a 9ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.**

Em relação ao contrato nº 054/SIURB/2011, o **procedimento nº 0695.0000871/2024** visa apurar eventual prática de atos de improbidade administrativa por parte da empresa ALYA CONSTRUTORA S/A (atual denominação da CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A.) que, mediante prévio ajuste de preços com outras pessoas jurídicas, teria frustrado o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos promovidos pela Prefeitura de São Paulo de obras civis de infraestrutura e transporte rodoviário, para a implementação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário

Estratégico Metropolitano de São Paulo (Concorrência EMURB nº 0019890100, Concorrência nº 017/10/SIURB e Concorrência EMURB nº 001200100), bem como supostos indícios de sobrepreço em valores recebidos pela empresa pelo Contrato nº 184/SIURB/2011 (decorrente da Concorrência EMURB nº 0019890100) e pelo Contrato nº 054/SIURB/2011 (decorrente da Concorrência 017/10/SIURB), **encontrando-se na 4ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital para análise de conexão ao PJPP-CAP 1241/2009.**

Cumprе salientar que, está em andamento o **Inquérito Civil nº 0279.0000564/2022**, em trâmite na 6ª Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, que tem por objeto a apuração do "cumprimento da legislação municipal na implantação do "Complexo Viário Sena Madureira", referente ao sistema de interligação da Av. Sena Madureira com a Av. Ricardo Jafet, na região de cruzamento com as Av. Sena Madureira e Domingos de Moraes, no bairro do Ipiranga, incluindo túneis, emboques e obras de adequação e melhorias do sistema viário."

Por fim, recentemente foi instaurada nova **representação sob nº 0279.0000568/2024** a partir de documentação encaminhada pelo CAO Cível - Urbanismo e Meio Ambiente, que possivelmente apresenta fatos semelhantes e que ainda prescindem de análise de coincidência com o mencionado Inquérito Civil da 6ª Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo.

Possível concluir que os fatos narrados na inicial já são objeto de ampla investigação instaurada no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Outrossim, todos os fatos estão sendo acompanhados pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que é órgão que auxilia o Legislativo no controle externo, sendo objeto de audiência pública no Legislativo¹ Municipal e da formação de Mesa Técnica com os representantes do Poder Executivo, com esclarecimentos de questões técnicas e jurídicas apresentadas pelos Secretários Municipais de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e Secretaria de Mobilidade e Trânsito (SMT)².

Importante colacionar, nesse passo, o entendimento dos Secretários Municipais na oportunidade sobre o tema, ressaltados os possíveis próximos passos aventados pela Municipalidade após a reunião:

"Esses alertas que o tribunal faz pelos seus técnicos e da Auditoria, são extremamente importantes para que a gente eventualmente corrija alguma deficiência do projeto e melhore o resultado para a população", (Marcos Monteiro, Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras).

¹ <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/64768> ; <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/64768>

² <https://www.youtube.com/watch?v=hCNokXToBQk>

"Nós vamos internamente reunir com a CET, pedir esse estudo de mobilidade, de trânsito, de impacto no sistema viário, tanto no início do túnel quanto no final da obra, fazendo todas as projeções para que a gente possa comprovar para a administração pública a viabilidade e a importância da execução dessa obra o quanto antes". (Celso Gonçalves Barbosa, Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito).

Diante da análise da exordial, e levando em consideração todo o exposto, forçoso reconhecer que o autor popular pretende através da presente ação que seja deflagrada ampla investigação judicial sobre execução de política pública relativa à mobilidade urbana.

E o E. Tribunal de Justiça de São Paulo sinaliza, inclusive, para a inépcia da inicial cujos pedidos sejam "genéricos, de feição investigativa e divorciados do fim próprio da ação popular":

APELAÇÃO Ação popular. Petição inicial. Pedidos genéricos, de feição investigativa e divorciados do fim próprio da ação popular. Petição inicial qualificada como "desabafo" ou "inconformismo" da cidadã com o serviço de saúde municipal, sem qualificação técnica adequada de peça processual.

Inépcia configurada. Indeferimento da petição inicial. Apelo desprovido. **É inepta petição inicial de ação popular com pedido amplo e geral de regularização de serviço de saúde pública (apontado como caótico), com feição investigativa alheia à função jurisdicional e escopo divorciado do fim próprio da ação eleita**; peça, a rigor, qualificada como “desabafo” ou “inconformismo” da cidadã com o serviço de saúde municipal, no todo considerado.” (Reexame Necessário nº 0003637-53.2010.8.26.0116/SP, Relator Vicente de Abreu Amadei, 1ª Câmara de Direito Público, data do julgamento: 07 de junho de 2011). – Grifei.

A ação popular não pode ser transformada em instrumento processual para a deflagração de verdadeira investigação judicial, **pretendendo o autor impor ao Poder Judiciário o ônus de averiguar supostas denúncias acerca de irregularidades na execução de obra pública**. Verifica-se que os autores pretendem, em rigor, transformar a ação popular em “inquérito” popular, confundindo questões legais da própria licitação, com questões de moradia urbanismo, desapropriação, etc.

Ressalta-se novamente que, do ponto de vista do interesse público todas as questões estão sendo investigadas e

apuradas em inquéritos civis junto ao Ministério Público, legitimado para tanto, e perante o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Portanto, e em que pesem os argumentos do autor, não se vislumbra justa causa para o ajuizamento da presente ação popular nos termos em que proposta, motivo pelo qual se espera o reconhecimento da inépcia e consequente extinção do processo sem julgamento do mérito.

IV. Subsidiariamente, e “ad argumentandum tantum”, caso superada a preliminar, passo a apreciar o pedido liminar.

Compulsando os autos, em uma análise própria deste momento processual, entendo ser prematuro o pedido de tutela antecipada *inaudita altera parte* formulado.

No que concerne ao *fumus boni juris*, a prova que acompanha a inicial é insuficiente para concluir que houve lesão ao patrimônio da Administração Pública ou ofensa a qualquer direito coletivo em sentido amplo tutelado na via da ação popular.

No que concerne à concessão que antecipa a tutela e o seu requisito negativo, o CPC/15 deixa claro que:

Art. 300. (...)

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando **houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão**.

A irreversibilidade não diz respeito à concessão que antecipa a tutela, **mas sim aos efeitos práticos gerados pelo provimento**. O §3º deixa claro que a irreversibilidade não é jurídica, mas fática, que é determinada pela capacidade ou não de retorno ao "status quo ante" na eventualidade de revogação da tutela antecipada.

E, no caso concreto, é imperioso observar que a interrupção das obras contraria ao interesse público, visto que, ao reverso do que pretende fazer crer o autor popular, a execução das obras do Túnel Sena Madureira visa a melhoria da mobilidade urbana, permitindo a utilização por uma quantidade maior de meios de transporte e a redução do congestionamento típico das grandes metrópoles.

Não obstante, se faz necessário aguardar a manifestação dos réus para o melhor delineamento das questões posta nos autos.

V. Assim é que opino pelo reconhecimento da inépcia da inicial ante a falta **de adequação/interesse processual**, por reputar a via da ação popular incompatível com o objetivo investigatório buscado pelo autor popular, nos moldes da

fundamentação no item III supra, **extinguindo-se a presente ação popular sem julgamento do mérito.**

Caso esse não seja o entendimento adotado, subsidiariamente, opino pelo **indeferimento da liminar.**

São Paulo, 07 de outubro de 2024.

Ana Paula Westmann Anderlini

3ª Promotora de Justiça de Mandados de Segurança e de Ações
Populares

Jorge Filipe Montal Lemos Soares

Analista Jurídico

Rebeca Ribeiro de Oliveira

Estagiária de Pós-Graduação do Ministério Público