

**PROCESSO Nº:** 0806105-95.2023.4.05.8400 - **AÇÃO POPULAR**  
**AUTOR:** DANIEL ARAUJO VALENCA  
**ADVOGADO:** Lucas Ariei Bezerra Medina  
**RÉU:** MUNICIPIO DE NATAL e outro  
**5ª VARA FEDERAL - RN (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)**

## DECISÃO

Cuida-se de ação popular, com pedido de tutela de urgência, proposta por DANIEL ARAÚJO VALENÇA em face da UNIÃO e do MUNICÍPIO DE NATAL, objetivando provimento jurisdicional de urgência para impedir o início das obras de construção no cruzamento das Avenidas Hermes da Fonseca e Alexandrino de Alencar, até que haja o julgamento do mérito da demanda.

Afirma o autor basicamente que: a) em abril de 2023, a prefeitura de Natal firmou contrato com a empresa Potiguar Construtora para realização de obra de intervenção viária na confluência das Avenidas Alexandrino de Alencar com a Hermes da Fonseca, no bairro do Tirol, com suposta previsão de término em dez meses de obras, entre a preparação das vias que servirão de desvio e a efetiva construção da trincheira; b) a obra, que ainda não foi iniciada, deverá ser custeada por recursos federais fornecidos no âmbito do Convênio/MDR nº 925200/2021, firmado em 31 de dezembro de 2021 entre a Prefeitura do Natal e o antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (atualmente com o Ministério das Cidades), com a intermediação da Caixa Econômica Federal, sendo o fim da execução previsto para o ano de 2026; c) a prefeitura de Natal justificou a necessidade das obras de forma inversamente proporcional à sua importância; d) a empresa L. R. Engenharia e Consultoria apresentou o projeto de intervenção viária sem indicar qualquer alternativa a essa obra, destacando, no memorial descritivo, que o "túnel trincheira proposto como solução de melhoria da mobilidade urbana no cruzamento em estudo vai permitir que o cruzamento entre as avenidas Hermes da Fonseca, Alexandrino de Alencar e Senador Salgado Filho funcione sem semáforos"; e) ainda segundo a prefeitura, na caracterização da obra, "o projeto deixa um ambiente que possibilita o acesso de outros modais, como a bicicleta e o pedestre" (p. 277), destacando-se ser de nove meses a duração da obra, com previsão para o começo no mês de julho de 2023; f) além de contradições acerca da duração da obra, as justificativas da parte ré não procedem, pois a obra é inadequada e desnecessária, uma vez que não atinge os fins propostos e constitui intervenção excessivamente onerosa, com elevadíssimo risco de desperdício de dinheiro público com pretensa solução de mobilidade urbana que se caminha na contramão do direito urbanístico brasileiro, ambientalmente nociva, carente da devida transparência e tampouco antecedida da oitiva da população; g) não houve análise de custo/benefício de alternativas de solução para os eventuais congestionamentos em horários de pico no encontro daquelas avenidas; h) não foram analisadas possibilidades menos custosas e impactantes do que a construção de uma trincheira no local; i) uma das maneiras de reacomodação do tráfego durante o período de obras é exata e precisamente uma das diversas opções à trincheira, consistente na implementação de binário (duas vias paralelas, originalmente de mão dupla, que passam a ser de mão única; cada via num sentido: uma indo; outra voltando), com as ruas São José e Jaguarari; j) dentre as providências para mitigar os problemas que a obra provocará, a prefeitura de Natal propõe esse binário, que em poucas semanas pode ser operacionalizado, por exigir simples intervenções operacionais, porém se questiona o porquê de essa providência não ser implementada de pronto, e não durante a interrupção do tráfego provocada pela obra na confluência da Alexandrino de Alencar com a Hermes da Fonseca, a fim de eliminar o problema de eventuais retenções em horários de pico, servindo esse binário como uma das possíveis soluções a um custo infinitamente mais baixo; k) essa experiência, documentada em trabalhos científicos como de TIBURCIO et al., indica que a "mudança do tráfego de mão dupla para mão única diminui os conflitos entre trajetórias de veículos pedestres e ciclistas, garante segurança para manobras de ultrapassagem e ameniza congestionamentos causados pelas conversões à esquerda", este último precisamente o caso do encontro entre as Avs. Alexandrino de Alencar e Hermes da Fonseca trata-se de medida alinhada às premissas do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, "no sentido de que, não só aumenta o número de pessoas transportadas por hora por via, como também, permite o melhor uso das ruas em questão"; l) e se um binário fosse implementado envolvendo o eixo Salgado Filho - Hermes da Fonseca, a partir da esquina com Miguel Castro até a Praça das Flores em mão única, e a Avenida Prudente

de Moraes, em mão única no sentido oposto, da Praça Cívica até o encontro com a Rua Miguel Castro? ; m) esse binário também poderia resultar no fim das retenções ao tráfego naquele trecho entre o Aeroclube e o Midway, mas não tem sido considerado como opção em termos de custo benefício; n) sem realizar estudo prévio para identificar a melhor solução, a prefeitura escolheu justamente a opção de mais alto custo, não sendo essa a melhor opção para a maioria do povo de Natal, sem a menor necessidade de fazer uma intervenção tão drástica e cara, sobretudo quando há opção bem menos custosa para os cofres públicos; o) igualmente poderia advir de estudos técnicos alternativas que considerassem a mobilidade urbana preferencialmente em veículos coletivos, sem prejuízo ao entorno da localidade, bem como a possibilidade de se sincronizar os semáforos da rodovia alternada (a chamada onda verde); p) consoante o projeto da prefeitura, a alteração pretendida reduzirá o número de faixas de rodagem em ambas as vias, de modo que, não contente em eleger uma intervenção mais onerosa, a obra da trincheira, ao custo de R\$ 25.000.000,00, criará não apenas um, mas dois gargalos de trânsito, um em cada via, suprimindo aquela que hoje é a faixa exclusiva para ônibus e ciclistas na Avenida Hermes da Fonseca, fazendo estas duas modalidades de veículos, que deveriam ser prioritárias, disputarem as outras duas faixas com os carros; q) não é preciso nenhum esforço de imaginação para constatar o que acontecerá no trecho anterior a esse gargalo/funil por mais de 1 km, bastando observar o que acontece hoje num conhecido gargalo/funil do mesmo tipo que existe atualmente no fim da BR-101 embaixo do viaduto do Quarto Centenário, no início da Avenida Salgado Filho; ali, o fluxo das três faixas da BR-101 é obrigado a caber em apenas duas faixas sobre o viaduto, provocando mais de 1 km de retenção no horário de pico das manhãs de todos os dias úteis; r) esse mesmo indesejável efeito naquele trecho não é a única consequência negativa dessa obra sobre o trânsito da região; também a Avenida Alexandrino de Alencar, hoje possuidora de três faixas de rodagem de cada lado atravessando o cruzamento, após a conclusão da obra, passará a ter apenas uma em cada sentido passando por baixo da Avenida Hermes da Fonseca, e apenas uma faixa para conversão à direita na Hermes onde hoje há duas, ou seja, em lugar de três faixas de cada lado, a Avenida Alexandrino de Alencar terá, ali naquele cruzamento, apenas duas, um outro gargalo/funil que hoje não existe, transtornos semelhantes ao que ocorre na trincheira da Avenida Lima e Silva que fica sob o viaduto da Avenida Prudente de Moraes, nas imediações da Arena das Dunas, onde constantemente forma uma fila de veículos congestionados, embaixo de uma outra fila de veículos congestionados no viaduto construído ali em cima supostamente para reduzir congestionamentos de trânsito, de onde se conclui que trincheiras e viadutos são ótimas soluções para rodovia, que são vias de tráfego livre, sem semáforos, mas não são estruturas adequadas ao ambiente urbano, onde há pessoas caminhando pelas calçadas que precisam atravessar de um quarteirão para outro, justificando assim a necessidade dos sinais de trânsito; s) o custo financeiro não é o único, pois a intervenção proposta pela prefeitura de Natal acarretará supressão de árvores que levaram décadas para chegar à altura que hoje possuem, desertificando aquele cruzamento de avenidas, exterminando também a vida urbana e o comércio no local, contribuindo para a degradação das áreas ao seu redor, além de provocar uma redução no valor dos imóveis ao redor, concluindo assim pelo desperdício do dinheiro público, acompanhado por prejuízo ambiental, comercial, econômico e imobiliário, consequências essas que não foram calculadas ou avaliadas em estudo de impacto ambiental; t) não se pode esquecer que, consultada acerca da obra, a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN), em seu relatório de março de 2023, pontuou que, para a obra ocorrer, seria preciso um plano de remanejamento de redes; u) há risco ao abastecimento de águas na região, já que a CAERN foi taxativa na inexistência de projeto de reacomodação de seus sistemas, situados sob o cruzamento no qual se quer construir a trincheira.

Instados a se manifestar, os réus requereram o indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência, tendo a União suscitado preliminares de ilegitimidade passiva, inadequação da via eleita e incompetência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da demanda.

O autor peticionou informando que houve distrato entre a Prefeitura de Natal e a empresa vencedora da licitação e que, segundo a STTU, a Potiguar Construtora Ltda. não aceitou o pedido de adequação da planilha de custos da obra feita pela Caixa Econômica Federal, acarretando o chamamento da segunda colocada no certame, a TCPAV, uma Eireli, o que, para o demandante, reforça a forma "açodada e sem planejamento com que foi conduzida a contratação". Reiterou o pedido de tutela de urgência para fins de suspensão da obra e, no mérito, para que seja anulado o processo licitatório.

Decisão afastando as preliminares de ilegitimidade da União, incompetência da Justiça Federal e inadequação da via eleita, bem como designando a realização de audiência pública. (id. 4058400.13257792).

A União interpôs agravo de instrumento.

Foi realizada audiência pública com a presença das partes e da sociedade civil.

As partes apresentaram manifestação.

O Município de Natal apresentou contestação, suscitando, em sede de preliminar, inépcia da inicial. No mérito, defendeu a adequação técnica e necessidade da obra projetada, a legalidade do ato e ausência de ofensa ao princípio da razoabilidade, a não configuração de ato lesivo ao patrimônio público, necessidade de resguardo do interesse público do Município. Ao fim, pugnou pela improcedência da ação (Id. 4058400.13413529)

É o que importa relatar. Fundamento e decido.

Sabe-se que para a concessão da tutela de urgência prevista no Código de Processo Civil é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: a) probabilidade do direito; b) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo; e c) reversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300 do CPC).

No caso em análise, entendo presentes os requisitos necessários à concessão da medida provisória requerida.

Pretende o autor impedir o início das obras da trincheira no cruzamento das Avenidas Hermes da Fonseca e Alexandrino de Alencar, nesta capital potiguar, relacionadas ao Convênio/MDR nº 925200/2021, firmado em 31 de dezembro de 2021 entre a Prefeitura do Natal e o antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (atualmente com o Ministério das Cidades), com a intermediação da Caixa Econômica Federal.

A ação popular é remédio constitucional disponibilizado a qualquer cidadão para garantir o controle social, a fiscalização do Poder Público e a transparência dos atos governamentais.

É, portanto, corolário do Estado Democrático de Direito, uma vez que permite ao titular do poder fiscalizar diretamente os representantes eleitos, e do princípio republicano, tendo em vista que impõe ao administrador público o dever de prestar contas.

Nesse sentido, o legislador ordinário, ao regulamentar esse remédio constitucional, estabeleceu que a ação popular visa "a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (...)." (art. 1º da Lei nº 4.717/1965).

Em seu art. 2º, o texto normativo dispõe que são nulos os atos lesivos ao patrimônio público nos casos de:

"Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;**
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;**
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência."

No caso dos autos, o autor sustenta que a obra de engenharia idealizada pelo Município de Natal está eivada de ilicitude, uma vez que o projeto não apresentou todas as formalidades indispensáveis ao ato, como o Estudo de Impacto da Vizinhança e a realização de audiências públicas, acrescentando que inexistem motivos suficientes a demonstrar que a solução apresentada é a adequada ao resultado que se pretende obter.

Dessa forma, a ação popular mostra-se como mecanismo legítimo a assegurar a pretensão da parte autora de discutir a legalidade e a viabilidade do projeto proposto sob o ponto de vista da sua juridicidade.

No mesmo sentido, a atuação do Poder Judiciário está em consonância com a doutrina da separação dos poderes, uma vez que age no mecanismo de controle externo da atividade administrativa, analisando, à luz dos preceitos da Lei nº 4.717/1965, se os atos administrativos estão ou não eivados de vícios que ensejem a sua nulidade.

Assim, o controle judicial do conteúdo material dos atos administrativos é feito não a partir de critérios de conveniência e oportunidade, mas de legalidade formal e material. Ao Poder Judiciário, de fato, não compete substituir-se ao Administrador e definir o conteúdo final do ato praticado, salvo quando ele é delimitado por lei, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.



Entretanto, a impossibilidade de tal apreciação não limita a atuação jurisdicional a um controle meramente formal de legalidade, uma vez que o controle de validade exercido pelo Poder Judiciário verifica não apenas a correspondência do ato à norma abstrata imediatamente relacionada, mas também a sua adequação ao ordenamento jurídico subjacente e aos princípios norteadores do Direito.

É possível, sob tal perspectiva, verificar a legalidade material do ato, ou seja, submetê-lo a controles aplicativos (proporcionalidade, razoabilidade, isonomia), apurar a sua adequação principiológica (moralidade administrativa, eficiência) e mesmo depurar os limites da discricionariedade na prática do ato.

Feitos esses esclarecimentos, verifica-se que o Município de Natal firmou o Contrato de Repasse 92520/2021/MDR/CAIXA com intuito de "implantar obra de arte tipo travessia em desnível destinada à transposição de via entre Avenidas Hermes da Fonseca e Alexandrino de Alencar em Natal."

Segundo o Município de Natal, o Contrato foi firmado com base no Manual para Apresentação de Propostas - Programa -2219 Mobilidade Urbana do Ministério de Desenvolvimento Regional.

O referido Manual preconiza que:

"As propostas apresentadas no âmbito do Programa devem atender aos seguintes requisitos prévios de enquadramento:

- a) Apresentação do pleito pelo responsável legal dos proponentes listados na alínea "c" do item 5.1;
- b) Estejam devidamente cadastradas no Sistema Convênios do Governo Federal;
- c) Apresentar conformidade com os itens apoiáveis, acessórios e condicionantes listados no manual e com as referências técnicas publicadas no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional;
- d) As intervenções propostas devem estar localizadas dentro do perímetro urbano;
- e) O fornecimento de dados, justificativas técnicas e informações requisitados no Sistema de Convênios do Governo Federal e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, incluindo:
  - i. Declaração para comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município; e
  - ii. Declaração de capacidade técnica, indicando o servidor ou servidores que acompanharão a obra ou serviço de engenharia.
- f) Adequação da contrapartida aos percentuais e condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias."

No mesmo sentido, o Contrato de Repasse encontra fundamento na Portaria Interministerial nº 424/2016, a qual estabelece que "*o contrato de repasse: instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União*"

O ato normativo ainda dispõe que o plano de trabalho é "*peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus*

*representantes.", bem como que é dever "dos proponentes ou convenientes "encaminhar ao concedente ou à mandatária suas propostas ou planos de trabalhos, na forma e prazos estabelecidos"*

Na decisão de id. 4058400.13257792, a União foi intimada para carrear aos autos cópia integral do contrato de repasse e do plano de trabalho, anexando aos autos Extrato do Contrato de Repasse (id. 4058400.13318494), no qual consta, em apenas um parágrafo, a justificativa para a formalização do contrato de repasse. Vejamos:

#### "RELAÇÃO ENTRE A PROPOSTA E OS OBJETIVOS E DIRETRIZES DO PROGRAMA

A Av. Hermes da Fonseca recebe diariamente 75 mil veículos no qual seus motoristas e passageiros enfrentam longos congestionamentos causando diversos problemas, conflitos e outras situações diárias. A proposta apresentada visa incrementar a mobilidade de umas das principais avenidas de Natal buscando trazer mais segurança viária e qualificar os espaço existentes eliminando um grave problema e proporcionando uma modernização viária para pessoas, veículos que trafegam no local."

Verifica-se que, nos documentos fornecidos ao Ministério Desenvolvimento Regional (atual Ministérios da Cidade), não consta qualquer estudo que subsidie ou justifique a opção municipal de construção de uma travessia de desnível entre as Avenidas Hermes da Fonseca e Alexandrino de Alencar.

Da mesma forma, ao se analisar o processo licitatório para a contratação de empresa para a realização da obra, o Diretor do Departamento de Planejamento solicita a abertura do processo licitatório visando "*a contratação de empresa de engenharia para os serviços de execução de obras de artes especiais (oaes) de engenharia para solução de conflito viário no cruzamento em nível de vias perpendiculares que interceptam a av. hermes da fonseca e a av. alexandrino de alencar;*" com base na seguinte justificativa : "*Em virtude do alto fluxo de veículos trafegando diariamente pelas Avenidas Hermes da Fonseca e Avenida Marechal Alexandrino de Alencar, faz-se necessário a construção da obra de arte especial do tipo trincheira, para solucionar o conflito viário dos cruzamentos em nível perpendicular reduzindo o congestionamento e dando maior fluidez ao trânsito da região.*"

Logo em seguida, é colacionado o projeto básico para a contratação, o qual encontra substrato legal no art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993. *In verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, ***elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento***, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos (...).

Destaca-se que o estudo técnico preliminar é exigido mesmo nas contratações regidas pela Lei nº 8.666/1993, apesar da sua conceituação somente ter sido prevista legalmente na Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

**XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;"**

Observa-se, portanto, que o estudo técnico preliminar visa demonstrar qual o interesse público na obra, bem como qual é a melhor solução para o problema apontado e se há viabilidade da contratação.

Todavia, ao compulsar os autos, não se vislumbra existência do estudo técnico preliminar nem qualquer outro documento do Município de Natal que, seja para subsidiar o projeto de trabalho do contrato de repasse, seja para fundamentar o processo licitatório, demonstre que a construção de uma travessia de desnível entre as Avenidas Hermes da Fonseca e Alexandrino de Alencar irá solucionar o problema de tráfego, tampouco que essa é a melhor solução e a de maior economicidade para o congestionamento existente.

Ainda no processo licitatório verifica-se a possível elaboração do projeto executivo antes do projeto básico.

Conforme se observa do processo licitatório, houve a realização de procedimento licitatório do projeto executivo para a construção da trincheira, na modalidade Carta-Convite em 2021. Todavia, o projeto básico somente foi elaborado em 20.01.2023.

De acordo com o art. 6º, X, da Lei nº 8.666/93, o projeto executivo é definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

Conforme se depreende do art. 7º, §1º, da Lei de Licitações, o projeto executivo é etapa que segue à aprovação e à conclusão do projeto básico, devendo ser elaborado previamente à execução da obra, só podendo ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços se expressamente autorizado pela Administração.

Segundo o Manual "Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas" elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)[1] o projeto executivo somente pode ser elaborado após o projeto básico. Vejamos:

**"Após a elaboração do projeto básico, a Administração deve providenciar o projeto executivo, que apresentará os elementos necessários à realização do empreendimento com nível máximo de detalhamento de todas as suas etapas. Para a execução desse projeto, deve-se ter pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução.** A Lei nº 8.666/1993 estabelece que o projeto executivo seja elaborado após a conclusão do projeto básico e previamente à execução da obra, mas, excepcionalmente, permite que ele seja desenvolvido concomitantemente à realização do empreendimento. Nesse caso, deve haver a autorização expressa da Administração. É importante salientar, entretanto, que, caso a Administração decida licitar com utilização do projeto básico, esse deve corresponder exatamente ao que determina o art. 6º, inciso IX,

da Lei das Licitações. Deve ser, portanto, completo, adequado e suficiente para permitir a elaboração das propostas das empresas interessadas no certame licitatório e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração."

Conforme citado, verifica-se que houve aparentemente a elaboração dos projetos executivos antes mesmo da elaboração do projeto básico, devendo ser esclarecido pelo Município durante a instrução qual a razão da inversão ou se foi realizado outro projeto básico anteriormente, bem como quais estudos preliminares que subsidiaram a licitação dos projetos executivos.

De fato, conforme sustentado pela parte autora e pela sociedade civil presente a audiência pública, o Município não disponibilizou qualquer estudo que justifique a escolha administrativa pela construção de uma travessia de desnível em detrimento de qualquer outra.

Na contestação, o Município de Natal explicitou que "A primeira alternativa idealizada consistiu na implantação de uma grande trincheira na Av. Hermes da Fonseca/Salgado Filho, todavia, esta proposta foi afastada em razão do grande impacto gerado para sua execução, seja de ordem financeira, como também social e econômica, visto que geraria um impacto demasiado grande em todos os imóveis lindeiros. Conforme aduzido, as Avenidas Alexandrino de Alencar, Nevaldo Rocha e Nascimento de Castro são as vias que mais comprometem a fluidez do corredor da Av. Hermes da Fonseca/Salgado Filho, tendo sido então proposta a implantação de obras de arte nesses cruzamentos, com o intuito de eliminar os conflitos apontados".

Em audiência, os servidores do Município relataram, por sua vez, que foram feitas outras avaliações preliminares como o emprego de semáforos adaptativos/inteligentes, mas que as medidas avaliadas se mostraram pouco efetivas e que a construção da trincheira seria o meio mais hábil de conferir fluidez ao trânsito da região afetada.

Contudo, nenhuma documentação foi disponibilizada no processo, não se sabendo exatamente quais estudos feitos e quais medidas se revelaram pouco eficientes em comparação à trincheira.

Em sentido contrário, foi afirmado em audiência, pelos representantes da prefeitura, que a travessia, por si só, não deve solucionar o problema, sendo necessária a futura construção de mais quatro trincheiras ao longo da Avenida Senador Salgado Filho para que possa ocorrer a solução para o engarrafamento que ocorre naquela avenida.

Conforme explanado pelo Município, em 2014, por meio da Lei nº 6.476/2014, foi autorizada a realização de estudos e planejamento de viabilidade que busque alternativas que melhore as condições de mobilidade urbana nos cruzamentos da Av. Hermes da Fonseca com Av. Almirante Alexandrino de Alencar, Av. Salgado Filho com Av. Bernardo Vieira; Av. Salgado Filho com Av. Nascimento de Castro e Av. Salgado Filho com Av. Amintas Barros.

No entanto, em que pese essa autorização legal, o estudo não foi apresentado, apenas foi exibida a solução parcial encontrada, que seria a construção das possíveis cinco trincheiras.

Se a construção da travessia de desnível da Av. Hermes da Fonseca com Av. Almirante Alexandrino de Alencar é apenas uma etapa do planejamento de mobilidade urbana no corredor da Av. Salgado Filho,

indaga-se acerca da publicidade do resultado do estudo global que ateste que a solução para o problema de grande fluxo de veículos na avenida seria a a construção das cinco trincheiras.

Mesmo que a obra seja executada em etapas, faz-se necessário que haja apresentação de um estudo global, nos termos autorizados pela lei local, analisando todo o corredor da Av. Senador Salgado Filho e seu contexto viário, demonstrando que a solução adotada (construção de trincheiras) é a mais adequada, a partir do binômio eficácia/economicidade, para o problema apresentado em toda a sua extensão.

Nesse ponto, verifica-se que o único estudo utilizado para justificar a obra foi o Estudo de Tráfego, que somente foi realizado em março de 2022 após a formalização do Contrato de Repasse, quando já havia sido definido pelo Município que haveria a construção de uma travessia de desnível.

O próprio estudo dispõe que o objetivo dele é apenas "estimar a demanda de tráfego (Volume Médio Diário - VMD) atual e futura na faixa de tráfego mais carregada; (ii) determinar o carregamento para dimensionamento do pavimento (Número N); e (iii) analisar o desempenho operacional nas interseções nas situações "sem o projeto" e "com o projeto."

O Estudo de Tráfego realizado pela empresa L.R. Engenharia Consultoria EIRELI evidencia que seu objetivo foi responder se a implantação de duas trincheiras com interseção com a Avenida Alexandrino de Alencar e com a Avenida Nascimento de Castro teria bom desempenho operacional.

Portanto, esse estudo não teve qualquer objetivo de analisar a existência ou não do problema e a subsidiar o Município a fazer a melhor escolha para o problema, caso existente, mas apenas justificar a realização da obra. (id. 4058400.13184807).

Ademais, conforme sustentado na Nota Técnica apresentada pelo Professor Rubens Eugenio (id. 4058400.13384641), o estudo apresenta diversas inconsistências como: a utilização do fluxo de tráfego da Felizardo Moura e da BR-101 em São José do Mipibu, que são diferentes do fluxo do corredor da Avenida Senador de Salgado Filho; a utilização do Manual de Estudos de Tráfego do DNIT, que é utilizado para rodovias rurais; a aplicação em apenas dois dias do mês de janeiro da contagem volumétrica e a ausência de um estudo completo do corredor da avenida para análise de capacidade e saturação do cruzamento uma vez que o tráfego é sistêmico, devendo ser analisado em sua conjuntura.

No estudo de tráfego sequer foi referenciado o suposto planejamento do Município de Natal quanto à construção de trincheiras (cinco, no total) das demais ruas/avenidas que cortam o corredor da Salgado Filho. No Plano Plurianual de 2002 tampouco houve referência às demais obras de engenharia na extensão dessa Avenida.

A audiência pública demonstrou que, a nível de Hermes da Fonsêca/Salgado Filho, a construção de uma trincheira tem pouco impacto positivo no descongestionamento, criando a necessidade de construção de outras quatro trincheiras que não foram previstas e/ou estudadas.

Portanto, a ausência de um estudo global de todo corredor da Avenida Senador Salgado Filho demonstrando que somente a construção de travessias de desnível em seus cruzamentos possibilitaria uma solução efetiva e contínua para o problema do congestionamento impede que a sociedade exerça o controle social em sua plenitude.

Assim, não há nos autos qualquer documento que comprove que foram efetuados estudos preliminares que indicaram a construção de cinco trincheiras na Av. Senador Salgado Filho como a solução adequada para o problema, tampouco que outras soluções foram estudadas e descartadas por não atingirem o objetivo pretendido, conforme afirmado pelo Município na audiência.

Ademais, além da ausência de estudos técnicos que sustentem a escolha administrativa, observa-se que o processo licitatório não foi acompanhado da devida publicidade.

Isso porque, conforme restou demonstrado nos autos, os comerciantes e residentes no local da obra não foram ouvidos e não tiveram participação ativa no processo.

A Lei nº 10.257/2001 estabelece que a política urbana deve contar com uma "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano."

O Município de Natal alega que houve pesquisa realizada com a população da área diretamente afetada pela obra, por meio do instituto "CONSULT"; todavia, essa pesquisa não foi carreada aos autos. Em audiência, o ente municipal foi instado a dizer como foi feita essa consulta, qual foi o público alvo, qual foi a metodologia, mas silenciou e, também, não apresentou tais dados em sua contestação.

Se a construção de uma trincheira em um único ponto de interseção com a Avenida Hermes da Fonseca suscita acalorados debates e gera necessidade de aprofundar o debate com a população e com representantes dos demais segmentos sociais, é de rigor que haja intensificação da gestão democrática quando o Município pretende, ao final, construir mais quatro trincheiras cortando o corredor principal e que seria necessário para dar sentido à construção da primeira delas.

Sob outro aspecto, também não há nos autos qualquer manifestação do CONPLAM - Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal acerca da obra proposta.

Segundo o art. 234 do Plano Diretor deste Município (Lei Complementar nº 208/2022), compete ao CONPLAM apreciar e opinar sobre projetos, diretrizes e normas de planejamento urbano e meio ambiente do Município de Natal. No mesmo sentido, o Regimento Interno da CONPLAM<sup>[2]</sup> estabelece que esse é órgão consultivo em matéria de planejamento urbano, relativa a projetos, diretrizes e normas urbanísticas, tendo como atribuição *emitir parecer sobre projetos, diretrizes e normas de planejamento urbano e meio ambiente de Natal*, além de ser composto por órgãos públicos e organizações privadas que observam a representação de entidades classistas e da sociedade civil organizada.

Dessa forma, observa-se que o Município não trouxe elementos que indicassem que houve suficiente participação da sociedade civil na consecução do projeto ou mesmo que a população teve amplo acesso aos estudos técnicos que subsidiaram a escolha administrativa.

Ao contrário, na audiência pública promovida, todos os representantes da sociedade civil reverberaram a dificuldade de se obter informações acerca da realização da obra.



A cópia da Ata da Reunião Ordinária do Conselho de Transporte e Mobilidade Urbana-CMTMUT(id. 4058400.13413555), juntada pela Município, não demonstra a participação efetiva da sociedade civil, mas de representantes de órgãos públicos e de apenas algumas categorias econômicas. Nesse aspecto, o representante da Fecomércio, Laumir Barreto, destacou a necessidade de se aprofundar a discussão acerca dos impactos que a obra trará ao comércio, sugerindo que houvesse uma reunião para que a STTU, "*para que o Projeto seja melhor conhecido e melhor avaliado quanto aos impactos que trarão para o comércio das margens das Avenidas Alexandre de Alencar e Hermes da Fonseca.*", mas não há relatos de que houve a referida reunião com os demais setores, e que foi avaliado o impacto dos comércios decorrentes da obra.

Outro ponto que merece destaque é a ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança.

O Município afirma que o estudo se encontra contemplado dentro do Relatório de Controle Ambiental, todavia não consta no documento os requisitos mínimos necessários à elaboração do EIV.

A Lei nº 10.257/2001 estabelece que o Estudo de Impacto da Vizinhança deve contemplar, no mínimo, alguns aspectos. Vejamos:

"Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental."

Conforme suscitado pelo Município, o RCA foi apresentado em substituição do EIA/RIMA, conforme o Código de Obras do Município (Lei Complementar nº 55/2004), o qual dispõe:

"Art. 33 - Os estudos ambientais solicitados enquadram-se como:

V- Relatório de Controle Ambiental (RCA), que deve compreender no mínimo a identificação do empreendedor e da equipe responsável pelo estudo, informações gerais sobre o empreendimento, atividades a serem desenvolvidas, localização, objetivos e justificativas, etapas de implantação, caracterização da localidade e do terreno, limites da área de influência do projeto a ser direta ou

indiretamente afetada pelos impactos, caracterização do empreendimento nas fases de planejamento, implantação e operação e, quando couber, na fase de desativação, esclarecimentos sobre a alternativa tecnológica e/ou locacional, descrição, em nível local, do meio, físico, biótico e antrópico com as interações dos respectivos componentes e identificação das tendências evolutivas desses componentes, enquadramento na legislação urbanística e ambiental, análise e avaliação impactos na fase de operação e desativação, quando couber, indicando a metodologia, técnicas e critérios adotados para identificação, valoração, interpretação e análise de suas interações, proposição de medidas corretivas, informando sobre a natureza, fases do empreendimento, fator ambiental a que se destina, prazo de permanência de sua aplicação e responsabilidade de implantação, programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos, indicando a natureza das medidas, etapa de operação a que se destina, prazo de permanência de sua aplicação e responsáveis por sua aplicação; VI - Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD).

(...)

**§1º O RCA é inerente aos empreendimentos e atividades já implantados no Município não sujeito a EIA/RIMA, conforme legislação específica,** empreendimentos de impacto já implantados no Município, definidos no Plano Diretor ou assim considerados pelo órgão municipal de licenciamento e controle, mediante justificativa fundamentada, empreendimentos e atividades já implantados no Município, localizados em Zonas Especiais, empreendimentos geradores de resíduos sólidos hospitalares já implantados no Município, definidos em legislação específica, empreendimentos já implantados no Município, que constituem pólos geradores de tráfego - PGT, conforme legislação específica ou assim considerada pelo órgão municipal de licenciamento e controle, conforme justificativa técnica fundamentada, empreendimentos modificadores de relevo parcelamento do solo já implantados no Município."

Ainda segundo o parecer da SEMURB (id. 4058400.13184808), "o RCA constitui estudo ambiental que bem se enquadra para avaliação deste tipo de obra, vez que a mesma não se enquadra nos termos do Art. 2º da Resolução CONAMA No 001/1986 por não constituir Projeto Urbanístico e sim obra (Projeto) de infraestrutura do tipo viária, tal como rede de esgoto, drenagem etc. sem se remeter que se trata de adequação para melhorar a funcionalidade do sistema existente, conforme assevera a Lei N o 6.766/79".

Ainda que se considere que não seria exigido o EIA/RIMA e que a obra devesse ser encarada como mero Projeto de Infraestrutura e não como Projeto Urbanístico, conclusão da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo, observo que o RCA poderia substituir, em tese, o EIA/RIMA, todavia não tem o condão de substituir o EIV, que possui objetivo diferente.

Conforme se verifica no RCA, não há qualquer análise quanto ao impacto do projeto na qualidade de vida da população residente no local, tampouco a paisagem urbana, patrimonial, adensamento populacional e (des)valorização mobiliária.

No tópico 3.3 do RCA, a equipe técnica limita-se a descrever a atual situação do bairro onde vai ser implantada a trincheira, bem como os efeitos durante a obra, mas sem qualquer análise acerca das consequências posteriores advindas com a obra. Vejamos:

### "3.3 Meio Socioeconômico

Os bairros de Tirol e Lagoa Nova se inserem na Zona Adensável, estabelecida no macrozoneamento disposto na Lei Complementar Municipal nº 208/2022 (Plano Diretor de Natal). Para esta Zona foi estabelecida uma densidade demográfica máxima de 350hab/ha, e o coeficiente de aproveitamento para os bairros é de 1,8.

A Área de Influência Direta - AID da intervenção encontra-se totalmente urbanizada e apresenta vias pavimentadas a paralelepípedos e/ou manta asfáltica. Observa-se o domínio do uso residencial



multifamiliar associado a inúmeros comércios e prestadores de serviços além de postos de combustíveis e usos institucionais como escolas, templos religiosos, além de indústrias de pequeno porte.

(...)

### 5.5 Meio Socioeconômico

os serviços de nivelamento da superfície, os alicerces e outras atividades inerentes à construção através de produção de poeira e de ruídos, interferirão, indiretamente, no Meio Socioeconômico. O transporte de material de construção pode interferir no sistema viário, entretanto, absorvível pela urbanização em vista ser temporário e a malha viária, com ruas largas e pavimentadas, apresenta suporte para receber o fluxo extra de veículos da obra.

#### (...) 6.2.3. Meio Socioeconômico

A melhoria de uma estrutura viária urbana há que repercutir em impactos positivos, conforme análise do Quadro 5.3, em quase todos os seus componentes. Mesmo assim, os impactos negativos quando presentes são temporários e perfeitamente absorvidos e integrados ao previsto para uma área urbana."

O Estudo de Impacto da Vizinhança objetiva analisar os efeitos positivos e negativos da obra na área em que será realizada. O RCA limitou-se, no entanto, a descrever a área afetada pela obra, silenciando acerca de qualquer efeito negativo e ressaltando, de forma genérica, a existência de efeitos positivos, sem contudo apresentar o embasamento, uma vez que não há qualquer documento que demonstre como será afetada a atividade econômica ao redor, a (des)valorização dos imóveis, ou mesmo que a população interessada foi ouvida.

Assim, em que pese a supremacia do interesse público, não pode o Poder Público abster-se de informar a população interessada para que essa possa ser escutada e, também, sugerir alternativas ao projeto.

Destaca-se, mais uma vez, que a participação popular é corolário do desenvolvimento urbano.

Nesses termos, o Estatuto da Cidade dispõe:

"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

(...)

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)

Em análise ao RCA, verifica-se que o ente municipal minimiza os impactos da obra no contexto urbano, encarando a construção da trincheira como mero projeto de infraestrutura e não de urbanismo, sem atentar para os impactos gerados nas áreas adjacentes e sem promover a oitiva essencial da população diretamente afetada.

Ademais, não se enxerga qualquer documento que ateste que a obra exercerá impacto mínimo no meio ambiental, físico, social e econômico.

Ao contrário do sustentado pelo Município, os demais participantes escutados na audiência pública, inclusive especialistas em tráfego e mobilidade urbana, concordam que a obra tem a propensão de causar grande impacto no meio ambiente no qual será inserida.

Portanto, somente após a instrução probatória com a complementação da documentação pelo Município, acrescida da devida manifestação e participação de outros especialistas em urbanismo e tráfego, será possível atestar quais são os verdadeiros impactos da obra, sua necessidade e sua capacidade de solucionar o problema do tráfego no corredor da Av. Senador Salgado Filho e no seu contexto viário.

Por fim, a licença-prévia condicionou a emissão da Licença de Instalação a apresentação dos seguintes documentos: *Projeto Executivo das obras; projeto de Drenagem de Águas Pluviais, de acordo com o Plano Diretor de Drenagem, que será submetido a aprovação da SEINFRA; 3:Plano de reconhecimento das estruturas subterrâneas redes de esgotos, abastecimento de água, gás, drenagem etc; 4:Cronograma a Físico de obras; 5:Plano de Ação para Desvio de Tráfego durante as obras; 6:Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil, conforme Resolução CONANA 307 7:Projeto de Arborização, conforme Termo de Referência; 8:Solicitação de Autorização para Supressão Vegetal, conforme Termo de Referência; 9:Laudo atestando a garantia de estabilidade das construções existentes nos terrenos adjacentes a obra (execução das trincheiras) e, 10:Todos os projetos apresentados deverão estar acompanhados de suas respectivas ARTs/RTTs.*

Todavia, somente consta no processo a apresentação do projeto básico, plano de ação para desvio de tráfego, memorial descrito com breve análise da geometria e de terraplenagem, pavimentação e drenagem de águas pluviais.

Portanto, não foram trazidos aos autos todos os demais documentos exigidos para a emissão da Licença de Instalação.

Observa-se, assim, que os questionamentos quanto à solução do Município para o problema de congestionamento e proposição da construção de uma travessia de desnível entre os cruzamentos da Avenida Hermes da Fonseca e Av. Almirante Alexandrino de Alencar são ponderáveis, o que merece aprofundamento do estudo.

Ademais, a ausência de documentos no processo licitatório, bem como a ordem de elaboração de estudos e projetos, deve ser objeto de esclarecimentos do Município de Natal durante a instrução processual, uma vez que a obra envolve elevado montante de recursos públicos, além de possivelmente ocasionar danos individuais de dimensões até então desconhecidos.

Com relação ao perigo de dano irreversível, verifico que o não deferimento do pedido liminar pode ocasionar lesão ao patrimônio público de difícil reversibilidade, porquanto o início das obras antes da devida instrução probatória despenderá vultosos recursos, que não mais retornarão ao erário público.

Além disso, o início das obras poderá ocasionar transtornos à mobilidade urbana e aos moradores e comerciantes do entorno de forma iminente sem que haja certeza quanto à necessidade da sua execução.

Por fim, o contrato de repasse prevê a execução das obras relativas ao binário das Ruas São José e Jaguarari, recapeamento asfáltico, calçadas e sinalização viária orçadas em R\$ 8.694.922,07 (oito milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e vinte e dois reais e sete centavos), tendo sido adjudicada por R\$ 8.507.217,22 (oito milhões, quinhentos e sete mil, duzentos e dezessete reais e vinte e dois centavos).

Não há razão para suspensão das obras complementares de requalificação das avenidas das avenidas Jaguarari e São José, incluindo os recapeamentos asfálticos, também vinculadas ao contrato de repasse nº 925200/2021/MDR/CAIXA, que serão entregues em caráter definitivo de melhoria da mobilidade urbana do Município de Natal e que são dotadas de funcionalidade apartada do referido equipamento de obra de arte, o que ficou evidenciado pelos depoimentos colhidos na audiência pública.

Diante do exposto, **defiro o pedido liminar** para suspender o início dos serviços de execução de obras de artes especiais (oaes) de engenharia para solução de conflito viário no cruzamento em nível de vias perpendiculares que interceptam a Av. Hermes da Fonseca e a Av. Alexandrino de Alencar, até ulterior deliberação judicial.

Mantenho a autorização para a execução das obras relativas ao binário das Ruas São José e Jaguarari, recapeamento asfáltico, calçadas e sinalização viária adjudicadas à empresa vencedora por R\$ 8.507.217,22 (oito milhões, quinhentos e sete mil, duzentos e dezessete reais e vinte e dois centavos).

A União deverá se abster de retomar quaisquer dos recursos contemplados no Contrato de Repasse até ulterior deliberação judicial.

Concedo o prazo de 15 (quinze) dias para que o Município de Natal carregue aos autos a pesquisa CONSULT realizada com a população afetada, conforme mencionado em sua manifestação e em audiência.

No mesmo prazo, deve a entidade municipal se manifestar se houve algum estudo global relacionado ao tráfego da Av. Senador Salgado Filho que subsidiou o pedido de contrato de repasse, qual foi o estudo que subsidiou o processo licitatório carta-convite 2021 para elaboração dos projetos executivos, bem como para carrear aos autos os documentos que subsidiaram a concessão da licença de instalação, conforme condicionado na concessão da licença prévia.

Indefiro o pedido do autor para que seja juntada, por parte da CAIXA, as mensagens trocadas entre ela e o Município sobre os ajustes orçamentários no contrato por não vislumbrar utilidade no pleito, havendo nos autos a informação que justificou a contratação da segunda empresa da licitação.

Defiro o pedido do autor para a Caixa presente "laudo de análise técnica" feito sobre "o projeto básico" da obra (p. 02, Id nº 13318489).

Determino à secretaria que expeça ofício ao Departamento de Arquitetura da UFRN, solicitando à Coordenadora Eunádia Silva Cavalcanti, autorização para que os professores Emanuel Ramos Cavalcanti e Hélio Takashi Maciel de Farias possam, em cooperação com este juízo, emitir parecer técnico, no prazo de até 30 (trinta) dias (ou outro que for recomendado), acerca da execução de obras de artes especiais (oaes) de engenharia para solução de conflito viário no cruzamento em nível de vias perpendiculares que interceptam a Av. Hermes da Fonseca e a Av. Alexandrino de Alencar, informando a necessidade de realização da obra para o problema apresentado, possíveis soluções alternativas, efeitos positivos e negativos da execução, observância dos parâmetros urbanísticos nos projetos apresentados pelo Município e outras considerações que entendem necessárias, dentro dos limites da área de conhecimento.

Intimem-se.

---

[1] Disponível em:

<[https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/26/8A/06/23DEF610F5680BF6F18818A8/Obras\\_publicas\\_recomendacoes\\_basicas\\_contratacao\\_fiscalizacao\\_obras\\_edificacoes\\_publicas\\_4\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/26/8A/06/23DEF610F5680BF6F18818A8/Obras_publicas_recomendacoes_basicas_contratacao_fiscalizacao_obras_edificacoes_publicas_4_edicao.PDF)>

[2] Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/conplam>



Processo: **0806105-95.2023.4.05.8400**

Assinado eletronicamente por:

**MONIKY MAYARA COSTA FONSECA - Magistrado**

**Data e hora da assinatura: 18/08/2023 16:33:46**

**Identificador: 4058400.13443360**



23081715262188200000013484012

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfrn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>