

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF
SAM, sala 03, térreo, Setores Complementares, BRASÍLIA - DF - CEP: 70620-020
Horário de atendimento: 12:00 às 19:00

Número do processo: 0705543-77.2024.8.07.0018

Classe judicial: AÇÃO POPULAR (66)

Assunto: Competência da Justiça Estadual (10654)

Requerente: ---

Requerido: DEPARTAMENTO DE ESTRADA DE RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL - DER e outros

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Cuida-se de ação popular que visa o exercício do controle jurisdicional de legalidade dos atos administrativos que culminaram na outorga de licenças para a instalação de engenhos de publicidade do tipo painéis de LED ao longo das vias públicas do Distrito Federal, bem como a invalidação dos contratos que dão suporte a essas licenças. Postula o autor a tutela provisória de urgência para cominar ao DER a imediata suspensão dos contratos e desligamento de todos os painéis de LED em funcionamento nas vias sob a atribuição institucional daquela autarquia.

Nas informações prévias prestadas em id 196958537, o Distrito Federal arguiu sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que os pedidos se referem a obrigações atribuídas ao exclusivo âmbito de atuação do DER. No mérito, afirmou que a instalação de publicidade ao longo das margens de rodovias é conduta prevista em lei, não apenas no DF, como também pela União e em outras unidades da Federação; que o DER tem poder absoluto para definir a autorização para instalação da publicidade ao longo das vias; que não cabe ao Judiciário intrometer-se no âmbito das decisões adotadas pelos engenheiros especialistas em trânsito, sob pena de violar a separação das funções dos poderes constituídos, sob pena de ocasionar a paralisia do Estado.



Em id 199560796, o DER informou não ter realizado licitação, em razão da não aprovação do plano de ocupação de publicidade e esclareceu detalhes técnicos e jurídicos sobre os contratos mencionados pelo MP.

Em id 201846048, o autor complementou a inicial, para incluir na relação processual as empresas beneficiárias pelos atos impugnados.

O Ministério Público oficiou, em id 204704910, pela exclusão do Distrito Federal da relação processual, inclusão do Superintendente de Operações do DER, cominação da obrigação do DER de complementar as informações e pela concessão da tutela de urgência para suspender os efeitos das autorizações/permissões e determinar o desligamento de todos os painéis instalados nas faixas de domínio do SRDF.

Em id 205267637, o DER prestou informações complementares, reiterando a tese de sua expertise na gestão e fiscalização da atividade rodoviária, estando em suas funções institucionais típicas administrar, gerir, organizar, explorar e fiscalizar a política rodoviária; que os engenhos prestam-se também à veiculação de campanhas educativas; que há anos há a exploração comercial de faixas de domínio, sem qualquer indício de morte no trânsito por isso; que tem competência para prover o licenciamento de painéis de Led nas faixas de domínio, segundo critérios estritamente técnicos; que os estudos técnicos relativos à luminescência não fornecem conclusões definitivas sobre a periculosidade daqueles engenhos; que o plano urbanístico de Lucio Costa não inibe inovações na cidade; que empreende fiscalização relativa à luminosidade dos engenhos, com o auxílio de luxímetros. Reiterou a tese da ilegitimidade do superintendente de operações, sob o argumento de que não houve, por parte dele, a prática de atos em causa própria, e sim atos por desconcentração da autoridade do Diretor-Geral/Presidente do DER.

Passo a decidir.

Subordinação do tema sob discussão ao ordenamento jurídico ambiental.

Tanto para justificar a definição da competência da Vara do Meio Ambiente, em conformidade com a acertada motivação da decisão de id 193354533, como para a apreciação das preliminares já deduzidas e ainda para bem situar o âmbito do universo jurídico que deverá nortear o debate e resolução da lide, há que se estabelecer, como premissa inicial, que o tema versado no processo se enquadra no campo de direito ambiental.

Com efeito, não é demais recordar que, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do célebre julgamento da ADI 3540, o conceito jurídico de meio ambiente comporta quatro dimensões elementares: meio ambiente natural, artificial (ou urbano), cultural e laboral.

A demanda foi proposta originalmente sob o enfoque do impacto causado pelos painéis eletrônicos de publicidade autorizados pelo DER. As promoções ministeriais ampliaram a causa de pedir relativa ao controle de legalidade dos atos de licenciamento desses engenhos, para abranger também aspectos relativos à ordenação da cidade, notadamente a verificação de aspectos como os limites dos espaçamentos entre os engenhos, em conformidade para com o plano diretor de publicidade do DF. Anote-se, a propósito, que não se nega ao Ministério Público o



direito de aditar a inicial, desde que não o faça para defender o ato impugnado ou seus autores, mas para a ampliação da demanda por proteção ao interesse social envolvido na demanda. Com efeito, sendo a mais autorizada voz da sociedade civil organizada, o Ministério Público tem a incumbência institucional derivada da Constituição de participar ativamente na busca da otimização da tutela adequada aos interesses jurídicos coletivos.

Há outros aspectos que devem ser também considerados na investigação sobre a legalidade do licenciamento do enorme número de painéis luminosos (conforme informa o DER, são nada menos que 370 espalhados pela cidade, 74 dos quais engenhos de grande porte). É inegável que o espraiamento de tantos engenhos publicitários causa intensa poluição visual e impacta negativamente sobre o projeto urbanístico tombado de Brasília.

Arguição de ilegitimidade passiva do Distrito Federal.

Como demonstrado acima, a lide revolve o impacto sobre variados aspectos do meio ambiente, não apenas sob a perspectiva de possíveis externalidades negativas dos engenhos publicitários sobre a mobilidade, um dos componentes do meio ambiente urbano, mas também sobre o ordenamento urbanístico em geral, especialmente no que se refere à integridade do projeto urbanístico tombado de Brasília, como adiante se desenvolverá mais acuradamente.

A Constituição incumbe a todos, e especialmente o poder público, a obrigação jurídica de zelar pela preservação de um ambiente equilibrado e saudável. Dentre os obrigados a fiscalizar e inibir práticas poluentes, encontram-se com destaque todos os entes federativos, inclusive, obviamente, o Distrito Federal, que deveria envidar maior esforço na proteção aos aspectos básicos da política urbana nacional, especialmente o da proteção ao bem-estar dos cidadãos, conforme define o art. 182 da Constituição Federal. Não se pode olvidar que a execução da política de desenvolvimento urbano é incumbida aos municípios e, por extensão, ao Distrito Federal, que não pode se eximir do debate relativo à imensa quantidade de engenhos publicitários luminosos instalados em seu território urbano.

O fato é que, na hipótese de êxito dos pedidos autorais, a obrigação de remoção dos componentes poluentes do meio ambiente seria incumbência não apenas do DER, mas também do próprio Distrito Federal, o que firma, de modo indubitável, sua pertinência subjetiva para residir nesta relação processual.

Em face do exposto, rejeito a arguição de ilegitimidade passiva do Distrito Federal.

Arguição de ilegitimidade passiva do Superintendente de Operações:

O art. 6º da Lei n.4.717/65 (Lei da Ação Popular - LAP) exige a constituição de litisconsórcio necessário por força de lei, integrado por “autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”.



Não há, na lei, a exigência de demonstração de que a atuação de qualquer dos legitimados a integrar a relação processual tenha sido inspirado em interesse privado, que o ato tenha sido praticado em causa própria. O que se analisa na ação popular é o plano de validade do ato administrativo impugnado, não propriamente o elemento anímico dos agentes que participaram de sua constituição. A integração de todos os que participaram da formação do ato impugnado é reputada necessária, por força de lei, como pressuposto para a aferição dos vários aspectos que devem se agregar ao plano de validade do ato administrativo (competência, forma, motivo, finalidade, objeto), o que extrapola a mera análise do elemento anímico que tenha inspirado o agente público legitimado.

O fato é que a formação do litisconsórcio preconizado na LAP não se condiciona ao aspecto mencionado na preliminar suscitada em id 205269496 e, por esta razão, rejeito a arguição de ilegitimidade do Superintendente de Operações, que deverá permanecer na relação processual. Anoto, a propósito, que a promoção ministerial neste sentido já satisfaz, como complementação da inicial, a necessidade de integração daquela autoridade à relação processual, sendo de se destacar inclusive que será desnecessária a formalização de sua citação, uma vez que já está inequivocamente ciente da demanda, eis que foi signatário das informações precedentes. Anoto, contudo, que o prazo para a resposta dos réus já integrados à relação processual (DER, DF e Superintendente de Operações) deverá fluir desde a ulatimação da citação de todos os demais litisconsortes.

Análise do pedido de tutela provisória de urgência:

Em suas informações, o Distrito Federal e o DER afirmaram entender que “não existem vedações ao DER-DF, enquanto órgão gestor das rodovias locais, autorizar/permitir a exploração comercial das Faixas de Domínio, respeitando, evidentemente, à Segurança Viária/Trânsito”. A afirmação é equivocada, por presumir uma espécie de poder praticamente absoluto do DER sobre os territórios qualificados como faixa de domínio.

Numa república democrática, nenhum poder é absoluto e ilimitado. Se é verdade que, sob a perspectiva da segurança viária e de trânsito o DER tem autoridade para emitir autorizações, licenças ou permissões para o uso das vias e faixas de domínio, não se pode olvidar que os mesmos territórios têm também outras qualificações jurídicas não menos importantes. Vias de trânsito situadas no espaço urbano são também espaços urbanos, e devem observar não apenas a normatização definida pelo órgão gestor do trânsito, mas também as demais normas do chamado “ordenamento jurídico”, entendido como tal o conjunto de normas jurídicas que devem ser interpretadas e aplicadas de modo harmônico e coerente, sob a técnica do que a doutrina denomina “diálogo das fontes”. Ilustrando, ainda que de forma um tanto tosca: um engenho que não cause impacto sobre a segurança do trânsito, mas represente um risco à vida de pedestres ou animais não-humanos, como por exemplo, um maquinário que irradie energia elétrica de alta voltagem sem proteção adequada, pode até ser seguro do ponto de vista do trânsito, mas será francamente inconstitucional por ameaçar a vida e integridade física de seres vivos em geral.

O reconhecimento do caráter sistêmico do fenômeno jurídico ficou deveras evidenciado no célebre voto proferido pelo Ministro Eros Grau, por ocasião do julgamento da ADI 3.685-8/DF, donde resultou o hoje lugar-comum de que o Direito não se interpreta “em tiras”. Vale a transcrição do trecho daquele voto:



“Ademais, não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito — a Constituição — no seu todo”.

Outro aspecto relativo à tese do poder praticamente absoluto do DER sobre as vias públicas é a tese de que as ações administrativas seriam imunes ao controle jurisdicional, em razão do princípio da separação de poderes. A tese posta nas informações do Distrito Federal propõe uma visão um tanto superficial da ideia de separação de poderes, incongruente até mesmo com formulações clássicas desse conceito - Montesquieu certamente não concordaria com as fronteiras intransponíveis das funções estatais defendidas pelo Distrito Federal – e desconsidera que a consciência jurídica nacional há muito reconhece e adota o chamado “*check and balances system*” (no bom vernáculo, sistema de freios e contrapesos). Por este sistema, as funções dos chamados poderes constituídos são objeto de perene controle mútuo entre eles próprios. Poder sem controle é característica das monarquias absolutistas ou dos totalitarismos, sistemas francamente incompatíveis com a ordem constitucional brasileira, que pretende instituir uma república federativa democrática.

Na ambiência constitucional brasileira, o Judiciário tem a incumbência de efetivar o controle de legalidade dos atos administrativos, ou seja, faz a aferição dos planos de existência, validade e eficácia dos atos administrativos perante a ordem jurídica posta, e é exatamente este o escopo de instrumentos de tutela de interesses coletivos como a ação popular, que é garantia processual de participação política do cidadão sobre os atos da Administração, um direito que qualifica a própria ideia de República. É bem verdade que o Judiciário não governa, mas é igualmente inegável que, guardião das promessas constitucionais que é, incumbe-lhe impedir o desgoverno.

Reitero: o pedido de controle jurisdicional da legalidade dos atos administrativos posto nestes autos tem pleno respaldo constitucional, não representando, de qualquer modo, interferência sobre funções típicas do Poder Executivo, mas mera aplicação da jurisdição sobre a arguição de violação da ordem jurídica, incumbência trivial do Poder Judiciário.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída na Lei n. 6.938/81, assim define “poluição”:

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;*
- c) afetem desfavoravelmente a biota;*
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;*

Parece um tanto evidente que a proliferação desenfreada de painéis luminosos de publicidade de variadas dimensões por toda a cidade produz intensa poluição



visual, por **no mínimo** afetar as condições estéticas de uma cidade que, não custa reiterar sempre, é admirada em todo o mundo exatamente pela sua harmonia urbana e elevada beleza estética de sua arquitetura. Estes são os motivos para o reconhecimento consagrado inclusive no tombamento do projeto urbanístico de Brasília. Para além desses aspectos, que evidentemente são impactados pela instalação dos engenhos discutidos, a composição cênica natural que circunda e permeia a cidade orgulha os brasilienses e é cantada em prosa e verso – quem, conhecendo Brasília, não se encanta com o seu tão famoso e formoso céu, docemente mencionado nos versos de Djavan: “Céu de Brasília, traço do arquiteto...”? Lucio Costa foi não menos poético ao comentar: “o céu é o mar de Brasília”.

Pois é exatamente o céu de Brasília a primeira vítima da proliferação de engenhos publicitários por todo o lado. Troca-se a incolumidade de um aspecto cênico singular por dinheiro, uma barganha que deveria ter contado no mínimo com uma consulta prévia à população brasiliense.

Não apenas a mera consulta à população. O elevado potencial de poluição visual gerado pelos engenhos publicitários questionados da demanda exigiria que seu licenciamento e instalação fossem precedidos de estudos prévios de impacto ambiental com ampla publicidade, conforme determina o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. Não há notícia, nos autos, da existência de tais estudos específicos, os quais não são substituídos pela mera análise técnica de segurança viária.

Sobre a arguição principal da demanda, relativamente ao impacto dos engenhos publicitários luminosos, o DER defende que desde a autorização para a instalação dos painéis publicitários não se constatou elevação no número de acidentes fatais nas rodovias. Contudo, a mera observação dos números mencionados nas informações não permite concluir com tanta certeza sobre a premissa de que os painéis não ofereçam risco real, até mesmo porque, como pondera o próprio órgão, a intensa proliferação das autorizações e instalações dos engenhos publicitários são deveras recentes, de menos de um ano, tempo que, convenha-se, não permite ainda conclusões definitivas.

O réu refuta os questionamentos trazidos à baila pelo MP que indicam, em trecho sublinhado, que “os resultados da pesquisa publicados também não são unânimes”. Ora, se as pesquisas não são unânimes, o que se tem é a persistência de uma dúvida razoável sobre o tema enfocado. Em outros termos, em que se respeite a opinião técnica dos integrantes do órgão especializado, não se pode negar que há, sim, uma margem a que se tenha **pelo menos** uma dúvida razoável quanto à inofensividade dos engenhos para a segurança do trânsito, circunstância que, sem desmerecer a qualidade técnica dos integrantes do DER, suscita ao menos uma investigação mais acurada, quiçá com o auxílio de outros estudiosos do tema.

Não se pode desconsiderar a informação trazida na r. promoção ministerial precedente, dando conta das reclamações de cidadãos incomodados com o “ofuscamento causado pelo excesso de luminosidade e da poluição visual que esse tipo de publicidade gera”.

E até que advenha a certeza sobre a inofensividade dos engenhos questionados na lide, o que qualifica a situação como a de dúvida razoável, impõe-se a suspensão da situação de potencial risco, pela trivial incidência do **princípio da precaução**, que é basilar no Direito Ambiental. Trocando em miúdos: se o curto período de implantação dos engenhos potencialmente perigosos não permite concluir com certeza sobre o seu real impacto sobre a segurança do trânsito, há que se



investigar com maior acurácia, sob a luz do debate aberto, inclusive com os setores especializados da academia, sobre a certeza de que tais engenhos sejam inofensivos, mas até então há de prevalecer a precaução que exige a inibição da situação potencialmente danosa, até prova em contrário. De outro modo, haveríamos de consentir com a possível ocorrência de acidentes ao longo de um período mais longo de observação, assumindo os riscos à vida e integridade física de motoristas e pedestres, o que é inconcebível não apenas do ponto de vista ético, mas também jurídico.

O Ministério Público suscita ainda outro importante fator a ser devidamente investigado ao longo deste processo: os indícios de violação ao princípio da isonomia e da impessoalidade, pela verificação do favorecimento de apenas uma empresa, beneficiada com 56% das autorizações outorgadas pelo DER.

O órgão público defende que a ausência de regulamentação específica pelo plano diretor de publicidade dispensaria a licitação, o que é deveras equivocada. Como é de sabença elementar, a Administração rege-se pelas normas de direito público, ou seja, só pode agir conforme estipula a lei. Se não há lei autorizando, não pode agir. A tese defensiva pressupõe exatamente o contrário: que, não sendo proibido, pressupõe-se a liberdade para atuar, o que é diretriz de direito privado, não público. Trocando em miúdos, longe de configurar liberdade plena para instalar publicidade segundo o mero interesse do poder econômico, a ausência de um plano diretor de publicidade impediria as autorizações, mormente sem a observância da ampla concorrência.

De todo modo, também não é certo que o tema das publicidades não seja objeto de normatização, e tanto a inicial como a r. promoção ministerial desnudam que a atividade é, sim, sujeita a normas bem definidas que, a propósito, também aparentam estar sendo descumpridas, como é o caso do distanciamento mínimo entre os engenhos, dimensões dos equipamentos qualificados como mobiliário urbano, dentre outras.

Portanto, não pode haver dúvidas sobre a presença de manifesta plausibilidade jurídica a sugerir a possível nulidade dos atos questionados. Não apenas a nulidade, mas também a lesividade a interesses jurídicos relevantes, como adiante se desenvolve.

O *periculum in mora* resta também evidenciado, não como mero risco, mas como dano já constatável. Como mencionado acima, a instalação dos engenhos luminosos de duvidosa legalidade gera inequívoca poluição visual, sem que se tenha certeza de que tenham sido objeto do devido estudo de impacto ambiental, o que é dano atual.

É também dano atual o impacto sobre o projeto tombado da cidade, impactado sobretudo em sua escala bucólica.

Como risco de dano, comparece a possibilidade de acidentes de trânsito causados pelo ofuscamento ou distração ocasionados pelos painéis luminosos enfocados na lide.

Em face do exposto, defiro a antecipação de tutela, para suspender os efeitos de todas as autorizações, licenças ou permissões de exploração de meios de publicidade e propaganda por meio de engenhos luminosos



de Led. Comino aos réus, solidariamente, a obrigação de desligar todos esses engenhos instalados ao longo das faixas de domínio do Sistema Rodoviário do Distrito Federal, no prazo de 24h desde a ultimação das citações, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 por dia de descumprimento, para cada engenho porventura ainda ativo. Comino cautelarmente ao Distrito Federal a obrigação de fiscalizar o cumprimento desta decisão, executando as medidas de desligamento, em caso de desobediência pelos particulares, sob pena de multa no mesmo valor acima fixado.

Citem-se e intinem-se os réus ainda não integrados à relação processual, para ciência e cumprimento à presente decisão, bem como para que apresentem sua resposta no prazo legal. Os réus já residentes na relação processual ficam intimados pela mera publicação deste ato.

Publique-se; ciência ao Ministério Público.

BRASÍLIA-DF, Sábado, 27 de Julho de 2024 00:43:52.

CARLOS FREDERICO MAROJA DE MEDEIROS

Juiz de Direito

DOCUMENTO DATADO E ASSINADO ELETRONICAMENTE CONFORME CERTIFICAÇÃO DIGITAL

O documento está assinado eletronicamente e, portanto, possui plena validade legal, nos termos da Lei n. 11.419/2006 e da Portaria Conjunta n. 53, de 23 de julho de 2014, razão pela qual é dispensada a impressão de cópias em papel. A autenticidade dos documentos digitais pode ser confirmada no link disponível nos rodapés das páginas ou no endereço "

<https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>".

