



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Classe : **Agravo de Instrumento n.º 1001451-73.2022.8.01.0000**
 Foro de Origem : Tarauacá
 Órgão : Segunda Câmara Cível
Relator : **Des. Júnior Alberto**
 Agravante : Município de Tarauacá.
 Advogado : Anderson de Oliveira Rodrigues (OAB: 4259/AC).
 Agravado : Ministério Público do Estado do Acre.
 Assunto : Direito Civil

Decisão Interlocutória

Trata-se de **Agravo de Instrumento (com pedido de efeito suspensivo)** interposto por **Município de Tarauacá** em face da decisão interlocutória proferida pelo Juízo da Vara Cível da Comarca de Tarauacá, nos autos da Ação Civil Pública n.º 0800029-05.2022.8.01.0014 ajuizada pelo **Ministério Público do Estado do Acre**, e que determinou a suspensão imediata de quaisquer obras referentes à implantação do novo (terceiro) acesso (entrada) ao município de Tarauacá, sob pena de multa diária de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), limitados a 30 dias, bem como a realização de audiência pública, na Câmara Municipal, nos seguintes termos:

"Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para ordenar aos requeridos que cumpram as seguintes obrigações:

I - Suspendam-se, imediatamente, quaisquer obras referente a implementação do novo (terceiro) acesso (entrada) ao município de Tarauacá, até deliberação posterior, sob pena de multa diária no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), limitados a 30 dias-multa;

II – Realize audiência pública, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da ciência desta decisão, na Câmara Municipal e sob regência/comando desta, no sentido de promover amplo debate sobre o projeto do terceiro acesso(entrada) da cidade, assim como de seus impactos e benefícios, da sua viabilidade econômica e os desafios para sua plena implementação em observância ao Plano Diretor e Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade, com a participação da sociedade civil, da população, dos vereadores, da secretaria municipal e estadual de obras, arquitetura e urbanismo, do Consócio TK², da Construtora Santa Maria Ltda e da Marts Transportes e Serviços Ltda, participação do(a) prefeito(a) e governador(a), do DERACRE e demais Órgãos responsáveis pela execução de projetos dessa magnitude, dos órgãos ambientais envolvidos, do representante estadual e municipal do IFAC, de todas as demais instituições, órgãos ou associações representativas dos vários seguimentos da comunidade e participação do(a) Promotor(a) de Justiça do município, que pode ser inclusive convidado(a) a participar da mesa da audiência;

II. 1 – deve a Câmara Municipal dos Vereadores encaminhar a este juízo, no prazo de 05 (cinco) dias após a realização da audiência pública, a cópia da ata;

II. 2 – deve a Câmara Municipal dos Vereadores proceder ampla divulgação



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

da data da audiência pública, através dos meios eletrônicos disponíveis, diário eletrônico, rádio (se for o caso), publicações anexas nos átrios dos órgãos públicos desse município, inclusive da prefeitura e da própria câmara, convidando a população em geral, interessada, para participar do ato (audiência) e proceder os demais convites na forma legal; e

II. 3 – o não cumprimento deste item II, causará aos requeridos multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia, limitado a 30 dias-multas.

III - Advirto que o descumprimento de qualquer das obrigações supracitadas ensejará imposição de multa diária que será revertida em favor do município e aplicada solidariamente aos requeridos, sendo que ao município de Tarauacá a obrigação será assumida pela(o) prefeita(o).

IV - Intimem-se pessoalmente os requeridos desta decisão.

V - Citem-se, na forma da lei, os requeridos para contestarem o feito, querendo, no prazo legal, sob pena dos efeitos da revelia, devendo especificarem as provas que pretendem produzir e indicar as questões de direito que entendem ainda controvertidas e relevantes para influenciar a decisão de mérito. Quanto as provas, as partes devem estabelecer a relação clara e direta entre a prova pretendida e a questão de fato exposta na lide e com que prova pretende atestar, de sorte a justificar sua adequação e pertinência, inclusive, quanto ao interesse na realização de perícia ou prova oral, neste último caso, deve apresentar também o rol de testemunhas.

VI - Decorrido o prazo de citação, certifique a secretaria as possíveis revelias, indicando os requeridos que contestaram, assim como a tempestividade de cada contestação.

VII - Após o cumprimento do item VI, proceda a secretaria a intimação do Ministério Público para se manifestar, no prazo de 10 (dez) dias, devendo especificar as provas que pretende produzir e indicar as questões de direito que entende controvertidas e relevantes para influenciar a decisão de mérito. Quanto as provas, deve estabelecer a relação clara e direta entre a prova pretendida e a questão de fato exposta na lide e com que prova pretende atestar, de sorte a justificar sua adequação e pertinência, inclusive, quanto ao interesse na realização de perícia ou prova oral, neste último caso, deve apresentar também o rol de testemunhas.

VIII - Encaminhem-se com a citação e intimação a senha do processo aos requeridos, para acesso aos autos.

IX - Intime-se o Ministério Público acerca desta decisão.

X - Cumpre-se com brevidade."

Em suas razões, sustenta que a decisão recorrida deve ser revista, na medida em que as obras que estavam sendo realizada não dizem respeito à alteração do Plano Diretor do município de Tarauacá, mas tão somente à pavimentação da antiga Estrada da Colonacre e a ampliação da Rua Alzira Acioli, que será ligada à Avenida Tancredo Neves.

Salienta que o Plano Diretor aprovado e instituído através da Lei Complementar n.º 004/2014, já previa a conexão da Av. Tancredo Neves com as vias transversais.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Defende que a pavimentação e a conexão de vias existentes, sem a realização de audiências públicas, não configuram ilegalidade, caracterizando-se a decisão recorrida em intervenção do Poder Judiciário na esfera do Poder Executivo.

Obtempera que o próprio Plano Diretor destaca que os projetos serão implementados em um horizonte de médio a longo prazo, de maneira que, ainda que desejável a abertura da Avenida Tarauacá de imediato, deve a Administração, diante do seu critério de conveniência e oportunidade, avaliar quando e qual obra será realizada.

Ressalta que a manutenção da tutela de urgência poderá causar dano maior do que o que se pretende evitar, eis que é de conhecimento notório que no Estado do Acre toda e qualquer obra só pode ser realizada durante o verão e a suspensão da obra até realização da audiência pública prejudicará o andamento do projeto, gerando danos aos cofres públicos.

Ao final, o agravante requer, liminarmente, a atribuição do efeito suspensivo ao agravo, com vistas a obstar a eficácia da decisão recorrida. No mérito, pugna que seja reformada a decisão proferida pelo juízo *a quo*.

Com o recurso vieram os documentos de pp. 18/20 e 22/514.

É o breve relatório.

Decido.

Conheço do presente recurso, pois seus requisitos de admissibilidade estão presentes e o seu cabimento se fundamenta no art. 1.015, inciso I, do CPC/2015, não sendo o caso de aplicação do art. 932, inc. III, do CPC/2015.

Dito isso, passo a apreciar o pedido liminar formulado no bojo do recurso.

Com efeito, o agravo em regra não tem efeito suspensivo. Pode, no entanto, o Relator atribuir efeito suspensivo ou deferir total ou parcialmente a pretensão recursal ao recurso até ulterior manifestação, conforme prevê o art. 1019, I, *in verbis*:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Art. 1.019. **Recebido o agravo de instrumento no tribunal** e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, **o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:**

I - **poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal**, comunicando ao juiz sua decisão;

De acordo com o art. 294 do Código de Processo Civil, a tutela provisória pode basear-se em urgência ou evidência.

Pela dicção do art. 300 do CPC, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Nota-se que os requisitos para a concessão de efeito suspensivo ou a antecipação da tutela recursal devem estar presentes os elementos que demonstrem a probabilidade do direito alegado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Nesse talante, o agravo de instrumento que almeja a concessão de providência dessa natureza deve estar acompanhado de elementos probatórios sólidos o bastante para revelar, notória e manifestamente, os traços do bom direito e os riscos de se aguardar o resultado final do recurso.

Pretende o agravante a suspensão da decisão agravada, para obstar a eficácia da decisão recorrida que determinou a suspensão das obras de implementação do novo acesso (terceira entrada) ao município de Tarauacá, bem como a realização de audiência pública, sob pena de multa.

Pois bem.

Na origem, cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Acre para tutela de ordem urbanística e do patrimônio



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

público, visando a suspensão imediata das obras de implementação da nova terceira entrada do município de Tarauacá, sob o argumento de que a mesma está em desacordo com o Estatuto das Cidades, com o Plano Diretor e com o Plano de Mobilidade Urbana do Município, sobretudo, pela ausência de realização de audiência pública e de prévia consulta à Câmara de Vereadores para a execução das mesmas. Logo, não se cuida de ação civil pública por supostos atos de improbidade administrativa.

Inicialmente, importante reforçar que não é dado ao Poder Judiciário fazer as vezes de administrador na atuação motivada por decisões eminentemente políticas, não lhe incumbindo imiscuir-se no exame do mérito dos atos administrativos, muito menos impor ao Executivo determinada forma de agir, máxime quando para tanto são exigidas previsão orçamentária e análise de critérios de conveniência e oportunidade para a realização do ato, por meio do exercício do poder discricionário. O controle judicial do ato administrativo ostenta âmbito limitado, restringindo-se ao controle formal de legalidade, sem adentrar o campo de discricionariedade próprio do juízo político.

Nesse sentido:

“ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

- 1.O Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, deve observância aos princípios constitucionais, inclusive ao da independência e harmonia entre poderes (art. 2º, CF).
- 2.A observância das normas constitucionais delimita a interpretação e o âmbito de aplicação da legislação infraconstitucional.
3. Não compete ao Judiciário, no seu mister, editar normas genéricas e abstratas de conduta, nem fixar prioridades no desenvolvimento de atividades de administração.
4. Ao Poder Executivo compete analisar a conveniência e oportunidade da adoção de medidas administrativas.
- 5.Agravo desprovido”. (AGRESP 261144/SP. 2ª t. STJ. Rel Min. Paulo Medina. Julgado em 06.08.2001)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER DO ESTADO. ARTIGO 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES MATÉRIA EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA.

1. Fundando-se o acórdão recorrido em interpretação de matéria eminentemente constitucional, descabe a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Colendo STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional (Precedente do STJ: AgRg no Ag 886.291/PR, Segunda Turma, julgado em



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

14.08.2007, DJ 21.09.2007).

2. In casu, o thema iudicandum - ação civil imputando obrigação de fazer à Fazenda do Estado - configura matéria de índole eminentemente constitucional, sendo certo que o deslinde da controvérsia demanda a análise de princípios constitucionais, consoante se depreende do seguinte excerto do voto-condutor do acórdão recorrido: (...) O pleito de compelir a Administração Pública estadual a realizar obra de recuperação, restauração e conservação de estrada municipal não pode prevalecer pelos seguintes fatores. É mister a aplicação de um dos alicerces de nossa federação, o princípio da separação dos poderes, consoante disposição constitucional expressa, artigo 2º da Carta da República. Com fundamento na separação dos poderes da Federação, atendida a independência e harmonia entre os mesmos, o Poder Judiciário não poderá apreciar o mérito do ato administrativo, nem tampouco determinar a sua execução, pois a oportunidade e conveniência, são os trilhos que o administrador tem para traçar a sua gestão, sendo, portanto, indevida a intervenção. (fls. 770).

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 995.348/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/08/2009, DJe 03/09/2009).

A Administração Pública age em obediência à legalidade, devendo esforçar-se no sentido do fiel cumprimento das finalidades assinadas no ordenamento jurídico. A discricionariedade atribuída ao administrador lhe confere margem de liberdade no interior de fronteiras decorrentes da própria dicção legal, sendo considerada *relativa* em razão de poder ser exercida desde que em consonância com a busca da finalidade legal em vista da qual foi atribuída a competência¹.

Questão a ser considerada em qualquer análise judicial sobre o tema reside na margem de escolha concedida pelo legislador ao agente administrativo perante o caso concreto e as dificuldades apresentadas pela multiplicação de demandas sociais em face da escassez de recursos materiais e orçamentários. Discute-se a abrangência e a extensão do mérito administrativo.

A propósito do importante tema, Alexandre Santos de Aragão esclarece que o *'âmbito de escolha do administrador deixado pela lei, âmbito naturalmente limitado, recebe tradicionalmente o nome de "mérito administrativo"; e o critério pelo qual o administrador realiza a sua escolha entre o leque de opções a ele franqueado pelo legislador é chamado de "juízo de conveniência e oportunidade"*.

Mais adiante, alinha que a discricionariedade *'advém da impossibilidade de o Legislador prever de antemão todas as soluções que melhor*

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p. 1001.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

atenderão o interesse público, razão pela qual, nesses casos, decide deixar certa margem de apreciação à Administração Pública na lida diária com as necessidades públicas'.²

Complementando a abordagem necessária para a solução do caso concreto, relevantes os apontamento do aludido doutrinador sobre o **princípio da deferência**, desenvolvido no ponto que trata do controle da administração pelo Poder Judiciário:

'Reconhece-se, portanto, que, na análise dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, somente sejam efetivamente controlados aqueles que claramente violem regras ou princípios: trata-se do chamado "princípio da deferência". O princípio da deferência impõe que só haverá sindicabilidade diante de opções ou interpretações desprovidas de razoabilidade, flagrantemente inconstitucionais ou ilegais. Entre várias opções ou interpretações razoáveis, plausíveis, deverá ser respeitada a que foi adotada pela Administração, ainda que haja outras também plausíveis.'

De fato, é consolidado o entendimento de que é possível a sindicabilidade das políticas públicas perante **eventuais omissões do Poder Público** em detrimento de direitos e garantias fundamentais. Sua violação não apenas possibilita, mas impõe a tutela jurisdicional. Bem reunidas tais considerações, conclui-se que, em hipóteses como a analisada, somente é possível ao Judiciário avançar na decisão administrativa caso verificado ato francamente desproporcional ou irrazoável, o que não vislumbro, por ora, na hipótese concreta dos autos.

Da análise do caso em questão, observa-se que não se está diante de uma **omissão do Poder Público**, mas diante de ação, consubstanciada na pavimentação asfáltica de ruas já existentes no município de Tarauacá, que darão acesso direto a BR-364, dando mais uma opção (a terceira) de entrada àquela cidade, não se tratando, assim, à primeira vista, de omissão do Poder Público em detrimento de direitos e garantias fundamentais, situação em que a doutrina e a jurisprudência são uníssonas em admitir a intervenção do Poder Judiciário.

Em verdade, a um primeiro olhar, constata-se que, ao determinar a suspensão das obras ora questionadas e impor a realização de audiência pública para debate da questão, a decisão recorrida ultrapassou a análise da questão sob o aspecto da

² Aragão, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. pp. 155 e 617



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

legalidade, adentrando no campo de discricionariedade (conveniência e oportunidade) próprio do juízo político, conforme explicitado a seguir.

Isso porque se, por um lado, o Plano Diretor (Lei Complementar n.º 004/2014) e o Plano de Mobilidade Urbana do município de Tarauacá preveem a necessidade de um novo acesso para a cidade a partir da BR-364, indicando que a entrada deste se dará pela Avenida Tancredo Neves (p. 310 dos autos originários), por outro, tais documentos não vedam a possibilidade de ligação dos bairros de Tarauacá com a BR-364 por outros novos acessos à BR-364, tratando-se apenas de recomendação de um ponto de acesso, mas não do único. Nesse sentido, merece destaque o item 7.1 que prevê a necessidade de "*criação de novos acessos que permitam a viabilização da cidade em períodos críticos*".

Desse modo, poderá existir o terceiro, o quarto, o quinto acesso, e assim por diante, na medida em que houver o crescimento e desenvolvimento da cidade. Não há portanto previsão nos regulamentos municipais de ordenação urbana e mobilidade urbanística da existência de um único acesso a ser construído em caráter de exclusividade.

Desta forma, a escolha do Poder Público em realizar obra de pavimentação asfáltica em vias já existentes para garantir o acesso a BR-364 em lugar diverso daquele recomendado no Plano Diretor e no Plano Municipal de Mobilidade Urbana não configura, de plano, ofensa e/ou alteração destes, mas tão somente em escolha discricionária da gestão acerca do local que melhor atende aos interesses da Administração, em verdadeiro juízo de conveniência e oportunidade, o qual, como já explanado, não deve sofrer interferência do Poder Judiciário.

Nada obsta, por óbvio, a futura realização da obra de acesso dos bairros de Tarauacá à BR-364 no lugar recomendado no Plano de Mobilidade Urbana do Município em momento em que a Administração reputar como o mais oportuno e conveniente.

Observa-se, no caso em tela, que optou o Estado do Acre em fazer uma nova entrada para o município de Tarauacá mediante pavimentação asfáltica em vias já existentes, ao invés de abrir uma nova via, realizando, para tanto, todos os levantamentos



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

necessários (topográfico, geométrico, entre outros) para a sua execução, mostrando-se a escolha economicamente mais viável para o ente.

Observa-se no documento juntado às pp. 23/72 a existência de prévio projeto de "Pavimentação de vias urbanas em Tarauacá", cuja envoltória está definida pela pavimentação com construção de boa parte dos trechos com revestimento asfáltico em vias urbanas de interligação, com implantação de rotatória de interseção na Rodovia BR-364 para o novo acesso à cidade de Tarauacá, onde há um grande fluxo de pessoas e veículos em função da Escola IFAC e de indústrias, e a ligação com demais bairros.

Consta ainda do citado documento a prévia elaboração de levantamento topográfico visando mapear as características da superfície do terreno e definir o melhor traçado, preocupando-se com a implantação de novas ruas de acesso e de interligação da nova entrada (rotatória) pelo prolongamento da Rua Raimundo R. De Araújo/Estrada da Colonacre (Bairro Avelino Leal e Copacabana), no sentido Nordeste/Sudoeste até a Avenida Avelino Leal, via esta que é o atual acesso à Cidade e que as duas ruas principais que serão implantadas em forma de "X" com outra ligação à Avenida Avelino Leal, pela Rua Alzira Accioly (Bairro Avelino Leal e Copacabana) com o seu prolongamento até a Rua Tancredo Neves (Bairro Centro) no trecho existente duplicado/pavimentado, em direção ao Centro da Cidade, bem como a complementação de trecho da pavimentação da Rua João Pessoa, que liga a Rua Tancredo Neves (Bairro Cento) até os Bairros Cohab e Ipepacunha.

O projeto refere ainda que foi concebido buscando um melhor traçado na locação com menor volume de cortes e aterro, ou de movimento de terra e que apresentasse as menores interferência, inclusive de vegetações.

Vê-se, portanto, que se tratam de intervenções que aproveitam a estrutura de vias já existentes que serão pavimentadas e interligadas, beneficiando os moradores residentes em suas margens, propiciando a inclusão social e a expansão urbana, com a construção de novos núcleos residenciais ou comerciais, bem como a interligação de bairros.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Conclui-se, assim que a administração pública, no exercício de sua discricionariedade reputou ser mais oportuna e conveniente a realização da obra segundo as conclusões do prévio estudo técnico elaborado. Além disso, o Plano de Mobilidade Urbana é enfático ao dispor em seu item 7.1 (p. 309 dos autos originários) que este novo acesso precisa ser feito em solo estável, não alagável e que vai possibilitar em qualquer época do ano, o tráfego de veículos pesados ao centro da cidade onde se encontram o setor administrativo do município, o comércio e principais serviços. Contudo, de forma contraditória, o mesmo plano de mobilidade urbana indica que este novo acesso a cidade será na região que contorna meandros abandonados, conhecido por "Igapó do Padre". Ou seja, o início do traçado da nova entrada proposto atravessa área alagada, próxima a meandro de rio, que apresenta profundidade de 60 a 80 cm (p. 35 dos autos originários), daí sendo previsíveis as dificuldades para estabilização do terreno e torná-lo invulnerável às interferências climáticas e de águas fluviais.

Desta maneira, ao mesmo tempo em que o Plano Municipal de Mobilidade Urbana assevera a necessidade de criação de novos acessos que permitam a viabilização da cidade mesmo em períodos críticos de alagação, indica para a realização do novo acesso lugar sabidamente alagadiço, área de proteção ambiental, impróprio para construções residenciais, o que certamente causa receio na realização de obras de qualquer natureza na referida localidade, e, caso se decida pela realização da obra neste lugar, é notório que tal escolha demandará a elaboração de estudos/projetos visando drenagem, aterramento e/ou sistema de escoamento das águas fluviais contidas na área em questão, o que certamente ensejará maior dispêndio de recursos públicos, especialmente se comparada à realização de obra consistente apenas na pavimentação e interligação de vias já existentes na cidade, que é o caso dos autos.

Noutro passo, não obstante tenha o Magistrado de 1º grau decidido pelo deferimento da tutela provisória de urgência sob o fundamento de violação ao art. 44 do Estatuto da Cidade – que prevê que a gestão orçamentária de zonas especiais de interesse social, no âmbito municipal, incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Municipal – contudo, deve ser observado, na hipótese, que as obras em questão dizem respeito a Projeto de Pavimentação de Vias Urbanas em Tarauacá planejado, orçado e executado pelo **Governo do Estado do Acre**, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDUR em conjunto com o Departamento de Estradas e Rodagem – DERACRE, conforme contrato n.º 015/2020/SEDUR (pp. 23/461), circunstância que prescinde da gestão participativa popular no âmbito da municipalidade.

Dessa forma, cai por terra a exigência de aplicação do art. 44 do Estatuto da Cidade ao caso vertente – primeiro, porque como já prevê o próprio dispositivo, para tal fim já existe a lei de diretrizes orçamentárias, a qual é aprovada no exercício anterior pela Câmara Municipal e segundo, porque não se está diante de obra cujo orçamento comprometido seja do município, mas sim do Governo do Estado do Acre, não havendo que se falar, portanto, em realização de debate/consulta pública para aprovação do projeto pela Câmara Municipal de Tarauacá, quando todos os recursos para a execução da obra são provenientes do ente estatal.

Ainda, o mesmo art. 6º do Plano Diretor (Lei Complementar n.º 004/2014) mencionado na decisão recorrida, dispõe em seus incisos IV e VI:

Art. 6º Constituem objetivos do Plano Diretor de Tarauacá:

(...)

IV- estabelecer ações específicas para cada um dos territórios delimitados, **que facilite os processos de consolidação, reestruturação, requalificação e regularização urbana, assim como a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico;**

(...)

VI - ordenar e controlar a expansão das áreas urbanizadas e edificadas de forma a:

- a) evitar a ocupação do solo urbano em padrões antieconômicos de densidade, **incentivando o uso da infraestrutura instalada;**
- b) coibir a abertura indiscriminada de novos loteamentos;
- c) incentivar processos de conservação ambiental.

In casu, constata-se, em análise perfunctória, própria desta fase processual, que a escolha do Estado do Acre de abertura da terceira entrada de acesso ao município pela antiga estrada da Colonacre está a contemplar as exigências acima transcritas, na medida em que o local já possui residências ao longo da via, mostrando-se apto ao adensamento urbano, em pleno incentivo ao uso da infraestrutura instalada, ao



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

contrário da região prevista para o estabelecimento do novo acesso no plano de mobilidade urbana, localizada na região do Igapó do Padre, que *"por sua própria natureza, é impróprio para o uso residencial"*(p. 310 dos autos originários).

Noutro vértice, não se pode confundir a participação direta da população no processo de planejamento da política de desenvolvimento do município prevista no art. 17 do Plano Diretor com a mera execução de obras, como é o caso, mormente quando esta foi planejada, orçada e executada pelo Estado do Acre, conforme já explanado.

Ademais, em que pese o artigo 22 do Plano Diretor (Lei Complementar nº 004/2014) do município de Tarauacá, que versa sobre as audiências públicas, estabelecer que estas serão obrigatórias na esfera do Poder Público Municipal, devendo ser realizada tanto no processo de implantação do Plano Diretor quanto no processo de sua revisão, repisa-se que a hipótese ora analisada não se trata de alteração/revisão do plano diretor, mas tão somente de escolha discricionária do Poder Público de pavimentar vias já existentes para garantir um novo acesso da cidade à BR-364, e que, destarte, independe de oitiva prévia da população em audiência pública.

Ademais, não se verifica, de plano, impactos na estrutura geográfica do município, gerando alterações no seu entorno com direta relação com o meio ambiente, mesmo porque, conforme já exaustivamente explanado, as obras em questão dizem respeito tão somente à pavimentação (asfaltamento) de vias já existentes.

Também merece ser mencionado que os objetivos traçados no art. 82 do Plano Diretor (construção de um Parque Linear no entorno do Igapó do Padre, a construção de um novo cemitério, a implantação de projeto habitacional de interesse social, o fortalecimento da psicultura local com a construção do Mercado do Peixe, o incentivo ao esporte e lazer com a construção de um centro poliesportivo, o estudo para a melhor solução técnica e financeira para a contenção da encosta do Rio Tarauacá no trecho adensado da cidade, a elaboração do Plano de Remoção e Realocação dos atuais moradores da Zona de Risco Hidrogeológico, abertura do novo acesso principal à cidade a ser denominada Avenida Tarauacá, etc) permanecem mantidos, não implicando a realização da



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

atual obra de pavimentação de vias já existentes em revogação dos objetivos inicialmente estabelecidos no Plano Diretor, os quais deverão ser implementados pelo Poder Público à medida em que for conveniente e oportuno.

Ainda, tenho que a realização das obras em discussão também atendem aos objetivos do Plano de Mobilidade e Acessibilidade (art. 4º da Lei Complementar n.º 009/2016), merecendo destaque a promoção da inclusão social (inciso I, alínea "d"), decorrente da pavimentação das vias com a interseção destas com a BR-364, interligando os bairros da cidade, qualificando o espaço urbano, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico (inciso I, alínea "h") e promovendo a articulação de diferentes regiões do município, diminuindo o isolamento dos bairros mais distante (inciso I, alínea "k").

Feitas estas considerações, tem-se que, embora o Poder Judiciário não possa interferir na conveniência e na oportunidade ponderados pela Administração em seus atos de gestão (no caso, para a realização das obras de pavimentação das vias já existentes, com a interligação destas à BR-364) ao invés de promover a abertura de novo acesso na localidade prevista no Plano Municipal de Mobilidade Urbana, não soa razoável optar por abertura de uma nova via, em local que é zona de preservação ambiental (Igapó do Padre), cuja proximidade com a área alagadiça impossibilitará a realização de construções residenciais e comerciais, bem como a expansão do adensamento urbano, revelando-se em obra de caráter predominantemente contemplativo, em detrimento de acesso por estrada que já existe (Colonacre), interligando vias onde já há certo adensamento urbano, beneficiando a população que já reside ao longo das vias beneficiadas pela pavimentação, proporcionando, ainda, expansão na região escolhida e maior sensação de segurança aos estudantes do IFAC, ao percorrerem via mais habitada pela população.

Decerto, somente o administrador, em contato com a realidade, tem condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos. Na maior parte das vezes, somente os órgãos executivos é que estão em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém ou não ao interesse coletivo.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, o Poder Público tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras devem investir, não cabendo, destarte, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Estado ou do Município e obstar a realização de obra que àquele entendeu pertinente realizar.

Assim, competindo ao Poder Executivo analisar a conveniência e oportunidade da adoção de medidas administrativas, não podendo o Judiciário, por sua vez, adentrar o campo de discricionariedade próprio do juízo político, deve prevalecer, no caso concreto, o **princípio constitucional da separação dos poderes**.

Nessa direção é o entendimento da Corte Suprema do país:

(...) Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos de administração atos políticos. E não resta dúvida que a construção ou reforma de prédios, a aquisição de equipamentos e a contratação de pessoal se inserem nos atos políticos, por serem atos governamentais, de gestão de interesse público, cuja prática encontra limitação na Lei de Meios e nos procedimentos inerentes à Administração Pública. Ao Poder Judiciário não se defere a possibilidade de imiscuir-se no juízo de conveniência e oportunidade de o Poder Público realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais, reforma de prédios públicos etc.), ainda que sob o argumento de atuar com o escopo de proteger direitos coletivos. O pleito que vise compelir o Poder Público a agir obrigações de fazer, possível de ser formalizado na via da ação civil pública, não há de implicar quebra do princípio da separação dos Poderes, com imbricações danosas ao exercício harmônico e independente dos Poderes da República, que têm atribuições constitucionalmente delimitadas. Esta Corte, em casos análogos, tem decidido que “a determinação pelo Poder Judiciário de realização de obras em cadeia pública” contraria o princípio da separação dos poderes (RE 650.085, Rel. Min. Cármen Lúcia), assentando que a obrigação de fazer imposta pelo Judiciário fere a independência dos Poderes, “porque se traduz em usurpação de competência do Executivo, que, no exercício do poder discricionário, decide como empregar os recursos orçamentários na consecução de políticas públicas” (RE 403.806, Rel. Min. Cezar Peluso). No mesmo sentido são os seguintes julgados: RE 422.298/PR, Rel. Min. Eros Grau; RE365.299/SC, Rel. Min. Carlos Velloso; e ARE 659.670/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia. (...) (RE668.854, rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Também do STJ e Tribunais do país:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER DO ESTADO. ARTIGO 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIOS



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES MATÉRIA EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA.1. Fundando-se o acórdão recorrido em interpretação de matéria eminentemente constitucional, descabe a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Colendo STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional (Precedente do STJ: AgRg no Ag 886.291/PR, Segunda Turma, julgado em 14.08.2007, DJ 21.09.2007).2. In casu, o thema iudicandum - ação civil imputando obrigação de fazer à Fazenda do Estado - configura matéria de índole eminentemente constitucional, sendo certo que o deslinde da controversia demanda a análise de princípios constitucionais, consoante se depreende do seguinte excerto do voto-condutor do acórdão recorrido: (...) O pleito de compelir a Administração Pública estadual a realizar obra de recuperação, restauração e conservação de estrada municipal não pode prevalecer pelos seguintes fatores. **É mister a aplicação de um dos alicerces de nossa federação, o princípio da separação dos poderes, consoante disposição constitucional expressa, artigo 2º da Carta da República. Com fundamento na separação dos poderes da Federação, atendida a independência e harmonia entre os mesmos, o Poder Judiciário não poderá apreciar o mérito do ato administrativo, nem tampouco determinar a sua execução, pois a oportunidade e conveniência, são os trilhos que o administrador tem para traçar a sua gestão, sendo, portanto, indevida a intervenção.** (fls. 770).3. Agravo regimental desprovido.(AgRg no REsp n. 995.348/SP, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4/8/2009, DJe de 3/9/2009.)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. OBRAS DE RECUPERAÇÃO DE RODOVIA. PEDIDO QUE IMPLICA EM GASTOS DE GRANDE MONTA. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. A pretensão autoral, consubstanciada na reconstrução de toda a pista de rolamento da GO-164, nos trechos que cortam os Municípios de Araguapaz, Mozarlândia e Nova Crixás, reclama pecuniários de considerável monta, de modo que sua procedência ensejaria ingerência indevida na esfera funcional de outros Poderes. Prevalência, no caso concreto, do princípio constitucional da separação dos poderes. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDAS E PROVIDAS.

(TJ-GO - DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO: 02328663720088090110 MOZARLANDIA, Relator: DES. ALAN S. DE SENA CONCEIÇÃO, Data de Julgamento: 27/03/2014, 5A CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: DJ 1518 de 04/04/2014)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. REPAROS EM RODOVIA ESTADUAL. DISCRICIONARIEDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA DEFERÊNCIA. SINDICABILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. O deferimento da antecipação de tutela exige a presença dos requisitos elencados pelo art. 273 do Código de Processo Civil: prova inequívoca da verossimilhança das alegações postas na inicial e perigo de que danos de incerta reparação sobrevenham ao demandante. Inexistindo prova inequívoca apta a convencer acerca da verossimilhança do direito alegado na inicial, bem como acerca do fundado receio de danos irreparáveis ou de difícil reparação, deve ser reformada a decisão de primeira instância que deferiu o pedido de antecipação de tutela. **A discricionariedade atribuída à Administração Pública lhe confere certa margem de liberdade no interior de fronteiras decorrentes da própria dicção legal, sendo considerada relativa em razão de poder ser exercida**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

desde que de em consonância com a busca da finalidade legal em vista da qual foi atribuída a competência. O mérito administrativo consiste justamente no juízo de discricionariedade facultado pela lei ao Administrador para a escolha da melhor das soluções legais (conveniência), a partir da apreciação do caso concreto (oportunidade). À luz do princípio da deferência, a sindicabilidade dos atos administrativos se dá diante de opções ou interpretações desprovidas de... razoabilidade, flagrantemente inconstitucionais ou ilegais. É também viável a justiciabilidade de políticas públicas perante omissões do Poder Público em detrimento de direitos e garantias fundamentais, cuja violação não apenas possibilita, mas impõe a tutela jurisdicional. Na hipótese concreta dos autos, muito embora se pudesse admitir a necessidade de reparos na ERS 504, não cabe ao Poder Judiciário ditar ao Poder Executivo que promova prioritariamente a recuperação de tal rodovia. A execução das políticas públicas consiste em matéria de mérito administrativo, não se duvidando que haja outra rodovia estadual em situação de maior precariedade, razão pela qual incumbe exclusivamente ao DAER proceder nesse juízo de valor, à luz da realidade da malha viária de sua responsabilidade. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70064325657, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 26/05/2015).(TJ-RS - AI: XXXXX RS, Relator: Marilene Bonzanini, Data de Julgamento: 26/05/2015, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 28/05/2015

Em arremate, patente o perigo de dano em caso de manutenção da decisão guerreada, notadamente quando a suspensão das obras já iniciadas acarretarão atraso na entrega das mesmas, resultando, possivelmente, no aumento dos gastos ao erário, mormente pelo descumprimento dos prazos contratuais.

Além disso, sabidamente o período atual (verão) é o mais propício para a realização de obras dessa natureza, antes da chegada do inverno amazônico, posto que, com a chegada deste, o andamento do projeto restará deveras prejudicado, não sendo razoável que toda a estrutura já projetada, orçada e disponibilizada pelo Estado do Acre que está no local permaneça no aguardo do deslinde da presente controvérsia, quando não se vislumbra, de plano, a alegada alteração do Plano Diretor do Município de Tarauacá sem a realização de audiência pública, como pretende fazer crer o *Parquet* nos autos da Ação Civil Pública em andamento.

Por fim, o pedido de antecipação de tutela formulado pelo MP/AC e deferido pelo juízo *a quo* não se encontra entre as exceções que autorizam o deferimento de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1.059 do CPC, art. 1º da Lei n. 9.494/97 e art. 1º, § 3º, da Lei nº 8437/92. Portanto, o provimento deferido pelo juízo primevo esgota no todo, ou em parte, o objeto da ação.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Nessa direção é a jurisprudência desta Corte:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. MATÉRIA PRELIMINAR. CONCESSÃO DE LIMINAR SATISFATIVA COM ESGOTAMENTO PARCIAL DO OBJETO DA AÇÃO. RESTRIÇÕES DO ART. 1.059 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, DO ART. 1º DA LEI N. 9.494/97 E DO § 3º DO ART. 1º DA LEI N. 8.437/92. PRELIMINAR ACATADA. DECISÃO REFORMADA. 1. As medidas liminares de natureza cautelar e/ou antecipatória são deferidas em juízo de cognição sumária e de probabilidade do direito, considerando, ainda, o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (CPC, art. 300, caput), estando sujeitas a modificação, a qualquer tempo, já que não representam pronunciamento definitivo, mas provisório, a respeito do direito afirmado na demanda (CPC, art. 296, caput). 2. Não obstante a disciplina dada às medidas cautelares e à tutela antecipada pelo CPC, quando se trata de Fazenda Pública é imperiosa a observância do disposto na Lei n.º 8.437/92 – no que tange à medidas cautelares –, por força do que dispõe o art. 1.059 do CPC, bem assim a Lei n.º 9.494/97 – em relação à tutela antecipada. 3. Na decisão agravada houve o deferimento parcial da tutela antecipada, a determinar ao agravante o cumprimento de algumas das providências requeridas, de modo a esgotar, em parte, o objeto da ação. Não se está a dizer que contra a Fazenda Pública não pode ser deferida qualquer tutela antecipada, visto que tal circunstância excluiria da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXV). Contudo, o deferimento da tutela antecipada, inclusive aquelas que esgotem, no todo ou em parte, o objeto da ação, sujeita-se às exceções já reconhecidas na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o que, no caso, não ocorreu. Precedentes: REsp n.º 664.224/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª T., J. 5.9.2006, DJ 1.3.2007, p. 230 e; AgRg no REsp n.º 661.677/MG, Rel. Min. Gilson Dipp, 5ª T., J. 4.11.2004, DJ 13.12.2004, p. 441. 4. Agravo provido. (TJ-AC - AI: 10014933520168010000 AC 1001493-35.2016.8.01.0000, Relator: Des. Laudivon Nogueira, Data de Julgamento: 11/07/2017, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 19/07/2017)”

Diante disso, presentes os requisitos legais, **defiro** o efeito suspensivo ao recurso para suspender os termos decisão objurgada até final julgamento do presente recurso.

Intime-se a parte agravada para, querendo, apresentar contrarrazões ao agravo.

Encaminhe-se cópia desta decisão ao Juízo *a quo*, para conhecimento.

Após, remetam-se os autos à Procuradoria Geral de Justiça para manifestação.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Segunda Câmara Cível

Por fim, ficam as partes intimadas para, no prazo de 02 (dois) dias úteis, manifestarem eventual oposição à realização de julgamento virtual, independentemente de motivação, nos moldes do art. 93, §§2º e 3º, RITJAC.

Rio Branco-Acre, 26 de agosto de 2022.

Des. Júnior Alberto
Relator