



Número: **0809394-36.2020.8.14.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN**

Última distribuição : **21/09/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0800347-70.2020.8.14.0054**

Assuntos: **Sistema Nacional de Trânsito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>Município de Palestina do Pará (AGRAVANTE)</b>	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ - MPPA (AGRAVADO)</b>	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)</b>	<b>RAIMUNDO DE MENDONCA RIBEIRO ALVES (PROCURADOR)</b>

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
7122233	19/11/2021 14:44	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
6142443	19/11/2021 14:44	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
6142444	19/11/2021 14:44	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
6142449	19/11/2021 14:44	<a href="#">Ementa</a>	Ementa



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

**AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) - 0809394-36.2020.8.14.0000**

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE PALESTINA DO PARÁ

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ - MPPA

**RELATOR(A):** Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

### EMENTA

**PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA CONCEDIDA DETERMINANDO A FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE PALESTINA DO PARÁ. ESTUDO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO. SINALIZAÇÃO. AQUISIÇÃO DE VIATURAS ADESIVADAS E EQUIPADAS, INSTALAÇÃO DE DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO LOCAL. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS PARA CONTROLE JUDICIAL. MODIFICADA PARCIALMENTE A DECISÃO, MANTENDO APENAS NO QUE TANGE A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS LOCAIS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.**

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da harmonia e independência dos poderes, consagrado no artigo 2º, da Constituição Federal.
2. A decisão determina a realização e estudos sobre a necessidade local, o que não impactará em orçamento e somente trará benefícios a população. Inclusive servindo de base para as políticas públicas a serem realizadas com relação a temática de segurança pública local.
3. Nos demais itens a decisão determina que sejam deslocados fiscais de trânsito, elaborado projeto de lei, instalação de faixas de pedestres, sinalização e trânsito, instalação de departamento de trânsito local, divulgação na imprensa, aquisição de viaturas equipadas e adesivadas, incluindo previsão orçamentária na lei para o ano de 2020. Com base na jurisprudência desta corte, o Poder Judiciário não poderá determinar políticas públicas que não



sejam urgentes ou reversíveis. Neste ponto modificada decisão.

**4. Agravo de Instrumento conhecido e parcialmente provido.**

**ACÓRDÃO**

ACORDAM os Exmos. Desembargadores que integram a Egrégia 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, conhecer do recurso e conceder parcial provimento, nos termos do voto do relator.

Belém (PA), 08 de novembro de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

**RELATÓRIO**

Trata-se de recurso de **AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO** com fundamento nos artigos 1015 e seguintes do CPC/2015, interposto pelo **MUNICÍPIO DE PALESTINA DO PARÁ** contra a decisão do juízo monocrático nos autos da Ação Civil Pública nº **0800347-7-2020.8.14.0054** interposta pelo Ministério Público do Estado do Pará.

O Juiz de primeiro grau deferiu o pedido de tutela antecipada em favor do Ministério Público para implementar a política de trânsito do Município de Palestina do Pará, nos seguintes termos:

“V. CONCEDO, pois, a liminar para obrigar o Município a:

a) no prazo de trinta dias, **elaborar um projeto de lei sobre a municipalização** o trânsito, bem como um estudo técnico sobre a municipalização do trânsito, devendo tal estudo conter a real necessidade dos cargos ligados ao trânsito municipal, incluindo a JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infração); bem como sobre a demanda de apreensões de veículos, apontando a viabilidade ou não de aquisição de um guincho;

b) no prazo de quarenta e cinco dias, após a conclusão do estudo técnico (alínea “a”) **promova a colocação de placas de sinalização**



**de trânsito**, de todas as naturezas, inclusive denominação de ruas e logradouros, bem como a sinalização de asfalto, inclusive faixas de pedestres;

c) no mesmo prazo da alínea “b” e concomitante com ela, estabelecer, por meio das placas referidas no item acima, bem como mediante **divulgação na imprensa falada e escrita local**, os sentidos de direção das vias públicas, sinalizando as que tiverem sentido único e duplo, bem como as ruas em que o estacionamento de veículos é proibido ou permitindo, regulamentando, de modo planejado e técnico, o estacionamento de veículos nas vias públicas desta cidade, no mesmo prazo acima mencionado;

d) que, no prazo de cento e oitenta dias, **crie o departamento municipal de trânsito, prevendo os respectivos cargos na lei municipal**;

e) após a sanção da lei sobre a municipalização do trânsito, adote as medidas pertinentes para **alocar no quadro de servidores do SMTU** (incluindo a JARI) servidores municipais necessários ao efetivo funcionamento do órgão, em especial ao que dita a lei municipal e o regimento interno, ressaltando que sejam obedecidas as previsões legais de contratação ou remoção de eventuais servidores;

f) que após o cumprimento do item acima, proceda as medidas administrativas para alocar o SMTU, **fornecendo viatura com o respectivo combustível e manutenção**, devidamente equipada e adesivada, permitindo o exercício das atribuições;

g) que **seja incluído, no orçamento de 2020**, no prazo de elaboração, o montante real e necessário ao funcionamento pleno do SMTU;(…)

Inconformado o agravante alega que se trata de uma pequena cidade no interior do Estado com apenas 7 mil habitantes, ocorrendo ausência de recursos em razão da pandemia e total ausência de planejamento orçamentário para a realização de novos gastos. No mérito, alega ativismo judicial, desrespeito a separação dos poderes com interferência indevida do Ministério Público; desrespeito a autonomia do Poder Executivo; limite orçamentário e reserva do possível. Requer a reforma da decisão e a aplicação do efeito suspensivo.

Em apreciação ao pedido liminar foi indeferida a aplicação do efeito suspensivo nos seguintes termos:

“(…)Dessa forma, entendo acertada a decisão do Juízo de primeiro grau, no sentido de implementar a devida municipalização do trânsito visando a organização local e segurança de todos. A responsabilidade municipal esta prevista de forma clara na legislação, considerando tratar-se de assunto de relevante interesse local, conforme dispôs art. 30, I da CF e o Código de Trânsito Brasileiro em seu art. 24, III, VI.

A atuação do Poder Judiciário e o Ministério Público, neste caso, tem por escopo evitar que os direitos tão caros a população, como a segurança no trânsito, sejam meras promessas constitucionais, caracterizando o que o Supremo Tribunal Federal já chamou de fenômeno da erosão da consciência constitucional. No entanto, apesar de concordar com o entendimento esposado, este recurso trouxe a baila decisão anterior desta 1ª Turma de Direito Público de relatoria do Exmº Desembargador Roberto Moura, em julgamento que participei,



cujo entendimento foi diverso naquela ocasião. Para evitar maiores transtornos e gastos indevidos de dinheiro público com uma possível mudança de entendimento posterior, entendo mais prudente aplicar o efeito suspensivo à decisão, para melhor estudo do caso concreto.

(...)Por estas razões entendo presente o requisito do *fumus boni iuris*. No que tange o *periculum in mora*, observo que neste caso devemos resguardar o possível gasto de dinheiro público antecipadamente, considerando a jurisprudência anterior desta Turma acerca da política pública de trânsito no Município.

Pelo exposto, defiro a aplicação de efeito suspensivo ativo a decisão, ante a presença de seus requisitos legais até ulterior deliberação da 1ª Turma de Direito Público, consoante inteligência do art. 1.019, I, da Lei Adjetiva Civil. “

O Ministério Público de primeiro grau apresentou contrarrazões requerendo a manutenção da decisão de primeiro grau para a implantação da Municipalização do Trânsito em Palestina do Pará. Assevera a importância de cumprir regras de trânsito para a segurança da população e diminuição de acidentes.

O Ministério Público de segundo grau apresentou parecer opinando pelo CONHECIMENTO DO RECURSO, e no mérito pelo seu PARCIAL PROVIMENTO, apenas para fixar um limite a multa aplicada no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

**É O RELATÓRIO.**

### **VOTO**

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, passo a análise do presente recurso.

O agravante objetiva desconstituir decisão proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de São João do Araguaia- Palestina do Pará - que determinou: estudo de viabilidade no trânsito, deslocamento de fiscais ao Município de Palestina do Pará, elaboração de projeto de lei municipal, instalação de placas de sinalização, faixas de pedestres, divulgação na imprensa, criação de departamento de trânsito municipal, disponibilização de viaturas equipadas e adesivadas, inclusão orçamentária para o ano de 2020; visando a implementação da Municipalização do Trânsito.

No presente caso, pelos fatos relatados nos autos percebemos que se trata de uma questão de segurança local, pois verifica-se a existência de 705 carros registrados no Município de Palestina do Pará, e nenhuma política de trânsito. A inexistência de placas de sinalização, faixas de pedestres e semáforos de trânsito contribuem para a desorganização do tráfego e o



consequente número crescente de acidentes, que já somam 32 registrados no período de 2016 a 2019.

A segurança pública é gênero, e a segurança no trânsito está inserida como espécie diretamente ligada as políticas públicas no sentido de proteger a população, diminuir os acidentes e a criminalização. É sabido por todos que nos Municípios em que não há controle público há grande incidência e circulação de carros roubados.

O direito a segurança pública inclui-se no conceito de direito difuso e essencial a todos os cidadãos. Dessa forma, entendo acertada a decisão do Juízo de primeiro grau, no sentido de implementar a devida municipalização do trânsito visando a organização local, controle de criminalidade e segurança de todos. Porém, entendo por manter apenas a decisão acerca do item referente a realização de estudos de viabilidade sobre a municipalização do trânsito, reformando a decisão constante aos demais itens, em conformidade com a jurisprudência das Turmas de Direito Público deste Egrégio Tribunal.

A responsabilidade dos entes federativos possui previsão expressa na legislação constitucional. Considerando tratar-se de assunto de relevante interesse local, conforme dispôs art. 30, I da CF e o Código de Trânsito Brasileiro em seu art. 24, III, VI. A responsabilidade do Estado do Pará é subsidiária, conforme observa-se no art. 24 § 2º e art. 22, V do CTB, razão pela qual não há como se considerar a alegação de ausência de responsabilidade.

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: [\(Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015\)](#)

§2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.”

A atuação do Poder Judiciário e o Ministério Público, neste caso, tem por escopo evitar que os direitos tão caros a população, como a segurança no trânsito, sejam meras promessas constitucionais, caracterizando o que o Supremo Tribunal Federal já chamou de fenômeno da **erosão da consciência constitucional**.

No entanto, o Poder Judiciário somente pode atuar em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, **sem que isso configure violação do princípio da harmonia e independência dos poderes**, consagrado no artigo 2º, da Constituição Federal.



Há vários itens da decisão analisada que determinam assuntos eminentemente administrativos: a disponibilidade de servidores, agentes de trânsito em número suficiente para atuar no Município; elaboração de projeto de lei municipal; instalação de placas de sinalização e faixas de pedestres; divulgação na imprensa; criação de departamento de trânsito local; disponibilização de viaturas equipadas e adesivadas; inclusão orçamentária. Neste sentido, coadunado com o entendimento proferido pela 2ª Turma do Direito Público no voto proferido pelo Exmo. Desembargador Luiz Neto em situação idêntica:

“Ocorre que um ato ou uma operação complexa como esta que se pleiteia, não pode ser cumprida por um puro e simples mandamento e admitir que por meio de ordem judicial, o juiz passe a administrar no lugar do Prefeito Municipal, em nítida afronta ao postulado da separação de poderes, pelo que não deve admitir a ingerência de um no outro, devendo, antes disso, ser observados certos requisitos para que não se imiscua nos atos de administração que são afetos àquele Poder.

Assim, não compete ao Poder Judiciário, portanto, em razão do citado princípio, usurpar a competência do Poder Executivo, dentre elas a discricionariedade sobre o provimento de cargos da Administração Pública e a aplicação de verbas públicas, até porque, nestes casos, há necessidade de prévia dotação orçamentária e de obediência ao programa de prioridades estabelecido pelo governante, de acordo com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ficando a cargo do Município a verificação da conveniência e da oportunidade de serem realizados atos da administração.”

Nesse mesmo sentido esposado, colaciono os seguintes precedentes dos Tribunais Superiores:

STF: DECISÃO: (...) 1. Em razão do **princípio da discricionariedade, que rege a atividade do Executivo, este 'goza de total liberdade para eleger as obras prioritárias a serem construídas.'** 2. Assim, não podendo a Administração Pública destinar imóvel, para instalação de abrigo de menores, dotando-o de recursos materiais e humanos, sem prejuízo das demais atividades municipais, improcede a ação proposta, destinada a obrigar o Município à efetivação daquela obra.” Pretende o Ministério Público, com a ação civil pública ajuizada, a implantação, no município de Cambará-PR, de políticas públicas para a efetivação de programas destinados a crianças e adolescentes em regime de abrigo, com o oferecimento de instituições capazes de atender à demanda do município. O feito foi julgado improcedente em primeira instância, sob o fundamento de que “pelos documentos de fls. 50-73, conclui-se que o município apóia todas as entidades assistenciais, que estão dentro desta situação deflagrada. Há a presença de casas destinadas a abrigos na Comarca” (fls. 113). O



Tribunal de Justiça confirmou a sentença, por seus próprios fundamentos, afirmando que o município “demonstrou não ter, no momento, condições para efetivar a obra pretendida, sem prejudicar as demais atividades do Município”, e que, nessas circunstâncias, teria o Chefe do Executivo Municipal discricionariedade para eleger as obras prioritárias a serem construídas (fls. 203). No recurso extraordinário, o Ministério Público do Estado do Paraná aponta violação do disposto no art. 227, § 1º, da Constituição. Alega que esse dispositivo constitucional traz norma de conteúdo vinculado, de modo a determinar ao administrador a implementação de políticas públicas no sentido de sua concretização. Não houve a apresentação de contra-razões (fls. 301). O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso, afirmando que cabe ao Judiciário conferir concretude às normas inscritas no art. 227, § 1º, da Constituição federal, “impondo à Administração Pública o dever de observar a condição especial de criança e do adolescente, assegurando assim sua proteção integral” (fls. 342). É o relatório. Decido. **Não obstante a relevante discussão acerca da possibilidade de interferência do Judiciário na efetivação de políticas públicas destinadas ao bem comum, devo registrar que o presente caso não comporta tal tema. Com efeito, o acórdão recorrido, reportando-se à sentença monocrática, está fundamentado na realidade fática do Município recorrido. Assim concluíram o juiz e o tribunal a quo: “...mandar o réu destinar um imóvel para a construção de abrigo e destinar equipe especializada para mantê-lo, na atual conjuntura, certamente não atenderia, consoante pretende o Ministério Público, à sociedade, pois a Prefeitura já destina parte considerável de sua verba orçamentária aos menores carentes, não tendo condições de ampliar essa Judá, que, diga-se de passagem, é sua atribuição e está sendo cumprida. Releva-se a circunstância de entidades já realizarem esse trabalho, com apoio da Administração Pública local, sem comprovação de ser ineficaz”** (fls. 113 e 204). Ora, chegar à conclusão diversa do acórdão recorrido importaria, necessariamente, o revolvimento dos fatos e provas que fundamentaram as conclusões da decisão recorrida, em particular o demonstrativo orçamentário municipal e as medidas já adotadas pelo Município no sentido de proteção às crianças carentes. Isso inviabiliza o processamento do recurso, ante a vedação contida no enunciado da Súmula 279 desta Corte. Do exposto, nego seguimento ao recurso. (...)

(RE 423662, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 04/12/2009, publicado em DJe-237 DIVULG 17/12/2009 PUBLIC 18/12/2009)

.....

STJ: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INESCUSÁVEL OMISSÃO ESTATAL. INEXISTÊNCIA. DANO MORAL COLETIVO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.



1. O Tribunal a quo assim consignou na sua decisão: "O que se busca por meio da presente lide é, em sucinto resumo, que o Município de Natal seja condenado a construir uma Central de Abastecimento Farmacêutica destinada ao acondicionamento de medicamentos e demais insumos destinados à realização de serviço de saúde, equipando o referido local com os equipamentos e recursos humanos que assegurem eficiência do citado serviço público, pugnando, ainda, o parquet, pela condenação da edilidade demandada, ora apelada, ao pagamento de indenização por danos difusos e coletivos correspondentes. à quantia de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) (fl. 2264).

**2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial.**

3. De acordo com a moldura fática desenhada pelo acórdão de origem, não se verifica omissão do Poder Público Municipal, que, "no intuito de evitar novos prejuízos, celebrou com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte um contrato de prestação de serviços", sendo que "o próprio Ministério Público afirma, durante o deslinde processual que o referido contrato está sendo devidamente cumprido pelo Núcleo de Pesquisa em Alimentos e Medicamentos (NUPLAN) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, bem como tal avença foi renovada, cora vigência de 01.06.2011 a 30.05.2012", informação que foi confirmada pelo Procurador-Geral do Município.

**4. Nesse contexto, evidentemente não pode prosperar a tese ministerial que pretende impor ao Município a construção de obra pública desnecessária, uma vez que o principal objetivo perseguido pelo Parquet (acondicionamento dos medicamentos e seus insumos) já fora alcançado pelo convênio firmado entre o Município e a Nuplan.**

5. No caso dos autos, não há omissão inescusável que autorize o controle jurisdicional de políticas públicas, sendo certo que a infirmação das premissas fáticas adotadas pela Corte de origem esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

(AgRg no AREsp 362.882/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2014, DJe 27/11/2014)

As Turmas de Direito Público deste Egrégio Tribunal também já enfrentaram o tema:

**ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NO CASO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR. TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA PELO JUÍZO A QUO DETERMINANDO A DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPE PARA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE JACUNDÁ. CONTROLE JURISDICIONAL. HIPÓTESES EXCEPCIONAIS NÃO CONFIGURADA NA ESPÉCIE. DECISÃO CASSADA. PRECEDENTE DO STF. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma**



processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, hão de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão agravada. **2. Segundo o entendimento sufragado pelo STF, na ADPF n.º 45/DF, o controle judicial na implementação de políticas públicas somente se dá em hipóteses excepcionais, quando realmente houve omissão governamental, não podendo haver interferência em toda e qualquer hipótese, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes. 5. Recurso conhecido e provido.**

(2017.04019638-40, 180.630, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-07-24, Publicado em 2017-09-20)

**PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA CONCEDIDA DETERMINANDO A FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE SÃO GERALDO DO ARAGUAIA. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS PARA CONTROLE JUDICIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECISÃO CASSADA. RECURSO PROVIDO.**

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da harmonia e independência dos poderes, consagrado no artigo 2º, da Constituição Federal, não havendo, no caso, a configuração para interferência, pelo que resta viável a cassação da decisão.

**2. Agravo de Instrumento conhecido e provido.**

- PROCESSO Nº 00037577920168140000
- ÓRGÃO JULGADOR: 2.ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
- RECURSO: AGRAVO DE INSTRUMENTO
- RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

Assim, vislumbro que a ponderação seria medida mais justa em se tratando de situação excepcional a autorizar, apenas parcialmente, a intervenção do Judiciário na implementação de políticas públicas.

Ante o exposto, **conheço e dou provimento ao agravo de instrumento, para modificar parcialmente a decisão de 1º grau, mantendo apenas o estudo de viabilidade do transito, nos termos da fundamentação ao norte lançada.**

Servirá a cópia da presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3.731/2015 – GP. Posteriormente, retornem os autos conclusos. P.R.I

Belém (PA), 08 de novembro de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**



Relatora

Belém, 17/11/2021



Trata-se de recurso de **AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO** com fundamento nos artigos 1015 e seguintes do CPC/2015, interposto pelo **MUNICÍPIO DE PALESTINA DO PARÁ** contra a decisão do juízo monocrático nos autos da Ação Civil Pública nº **0800347-7-2020.8.14.0054** interposta pelo Ministério Público do Estado do Pará.

O Juiz de primeiro grau deferiu o pedido de tutela antecipada em favor do Ministério Público para implementar a política de trânsito do Município de Palestina do Pará, nos seguintes termos:

“V. CONCEDO, pois, a liminar para obrigar o Município a:

- a) no prazo de trinta dias, **elaborar um projeto de lei sobre a municipalização** o trânsito, bem como um estudo técnico sobre a municipalização do trânsito, devendo tal estudo conter a real necessidade dos cargos ligados ao trânsito municipal, incluindo a JARI (Junta Administrativa de Recursos de Infração); bem como sobre a demanda de apreensões de veículos, apontando a viabilidade ou não de aquisição de um guincho;
- b) no prazo de quarenta e cinco dias, após a conclusão do estudo técnico (alínea “a”) **promova a colocação de placas de sinalização de trânsito**, de todas as naturezas, inclusive denominação de ruas e logradouros, bem como a sinalização de asfalto, inclusive faixas de pedestres;
- c) no mesmo prazo da alínea “b” e concomitante com ela, estabelecer, por meio das placas referidas no item acima, bem como mediante **divulgação na imprensa falada e escrita local**, os sentidos de direção das vias públicas, sinalizando as que tiverem sentido único e duplo, bem como as ruas em que o estacionamento de veículos é proibido ou permitindo, regulamentando, de modo planejado e técnico, o estacionamento de veículos nas vias públicas desta cidade, no mesmo prazo acima mencionado;
- d) que, no prazo de cento e oitenta dias, **crie o departamento municipal de trânsito, prevendo os respectivos cargos na lei municipal**;
- e) após a sanção da lei sobre a municipalização do trânsito, adote as medidas pertinentes para **alocar no quadro de servidores do SMTU** (incluindo a JARI) servidores municipais necessários ao efetivo funcionamento do órgão, em especial ao que dita a lei municipal e o regimento interno, ressaltando que sejam obedecidas as previsões legais de contratação ou remoção de eventuais servidores;
- f) que após o cumprimento do item acima, proceda as medidas administrativas para alocar o SMTU, **fornecendo viatura com o respectivo combustível e manutenção**, devidamente equipada e adesivada, permitindo o exercício das atribuições;
- g) que **seja incluído, no orçamento de 2020**, no prazo de elaboração, o montante real e necessário ao funcionamento pleno do SMTU;(…)”.

Inconformado o agravante alega que se trata de uma pequena cidade no interior do Estado com apenas 7 mil habitantes, ocorrendo ausência de recursos em razão da pandemia e total ausência de planejamento orçamentário para a realização de novos gastos. No mérito, alega



ativismo judicial, desrespeito a separação dos poderes com interferência indevida do Ministério Público; desrespeito a autonomia do Poder Executivo; limite orçamentário e reserva do possível. Requer a reforma da decisão e a aplicação do efeito suspensivo.

Em apreciação ao pedido liminar foi indeferida a aplicação do efeito suspensivo nos seguintes termos:

“(…)Dessa forma, entendo acertada a decisão do Juízo de primeiro grau, no sentido de implementar a devida municipalização do trânsito visando a organização local e segurança de todos. A responsabilidade municipal esta prevista de forma clara na legislação, considerando tratar-se de assunto de relevante interesse local, conforme dispôs art. 30, I da CF e o Código de Trânsito Brasileiro em seu art. 24, III, VI.

A atuação do Poder Judiciário e o Ministério Público, neste caso, tem por escopo evitar que os direitos tão caros a população, como a segurança no trânsito, sejam meras promessas constitucionais, caracterizando o que o Supremo Tribunal Federal já chamou de fenômeno da erosão da consciência constitucional. No entanto, apesar de concordar com o entendimento esposado, este recurso trouxe a baila decisão anterior desta 1ª Turma de Direito Público de relatoria do Exmº Desembargador Roberto Moura, em julgamento que participei, cujo entendimento foi diverso naquela ocasião. Para evitar maiores transtornos e gastos indevidos de dinheiro público com uma possível mudança de entendimento posterior, entendo mais prudente aplicar o efeito suspensivo à decisão, para melhor estudo do caso concreto.

(…)Por estas razões entendo presente o requisito do *fumus boni iuris*. No que tange o *periculum in mora*, observo que neste caso devemos resguardar o possível gasto de dinheiro público antecipadamente, considerando a jurisprudência anterior desta Turma acerca da política pública de trânsito no Município.

Pelo exposto, defiro a aplicação de efeito suspensivo ativo a decisão, ante a presença de seus requisitos legais até ulterior deliberação da 1ª Turma de Direito Público, consoante inteligência do art. 1.019, I, da Lei Adjetiva Civil. “

O Ministério Público de primeiro grau apresentou contrarrazões requerendo a manutenção da decisão de primeiro grau para a implantação da Municipalização do Trânsito em Palestina do Pará. Assevera a importância de cumprir regras de trânsito para a segurança da população e diminuição de acidentes.

O Ministério Público de segundo grau apresentou parecer opinando pelo CONHECIMENTO DO RECURSO, e no mérito pelo seu PARCIAL PROVIMENTO, apenas para fixar um limite a multa aplicada no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

## É O RELATÓRIO.



Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, passo a análise do presente recurso.

O agravante objetiva desconstituir decisão proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de São João do Araguaia- Palestina do Pará - que determinou: estudo de viabilidade no trânsito, deslocamento de fiscais ao Município de Palestina do Pará, elaboração de projeto de lei municipal, instalação de placas de sinalização, faixas de pedestres, divulgação na imprensa, criação de departamento de trânsito municipal, disponibilização de viaturas equipadas e adesivadas, inclusão orçamentária para o ano de 2020; visando a implementação da Municipalização do Trânsito.

No presente caso, pelos fatos relatados nos autos percebemos que se trata de uma questão de segurança local, pois verifica-se a existência de 705 carros registrados no Município de Palestina do Pará, e nenhuma política de trânsito. A inexistência de placas de sinalização, faixas de pedestres e semáforos de trânsito contribuem para a desorganização do tráfego e o conseqüente número crescente de acidentes, que já somam 32 registrados no período de 2016 a 2019.

A segurança pública é gênero, e a segurança no trânsito está inserida como espécie diretamente ligada as políticas públicas no sentido de proteger a população, diminuir os acidentes e a criminalização. É sabido por todos que nos Municípios em que não há controle público há grande incidência e circulação de carros roubados.

O direito a segurança pública inclui-se no conceito de direito difuso e essencial a todos os cidadãos. Dessa forma, entendo acertada a decisão do Juízo de primeiro grau, no sentido de implementar a devida municipalização do trânsito visando a organização local, controle de criminalidade e segurança de todos. Porém, entendo por manter apenas a decisão acerca do item referente a realização de estudos de viabilidade sobre a municipalização do trânsito, reformando a decisão constante aos demais itens, em conformidade com a jurisprudência das Turmas de Direito Público deste Egrégio Tribunal.

A responsabilidade dos entes federativos possui previsão expressa na legislação constitucional. Considerando tratar-se de assunto de relevante interesse local, conforme dispôs art. 30, I da CF e o Código de Trânsito Brasileiro em seu art. 24, III, VI. A responsabilidade do Estado do Pará é subsidiária, conforme observa-se no art. 24 § 2º e art. 22, V do CTB, razão pela qual não há como se considerar a alegação de ausência de responsabilidade.

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: [\(Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015\)](#)



§2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.”

A atuação do Poder Judiciário e o Ministério Público, neste caso, tem por escopo evitar que os direitos tão caros a população, como a segurança no trânsito, sejam meras promessas constitucionais, caracterizando o que o Supremo Tribunal Federal já chamou de fenômeno da **erosão da consciência constitucional**.

No entanto, o Poder Judiciário somente pode atuar em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, **sem que isso configure violação do princípio da harmonia e independência dos poderes**, consagrado no artigo 2º, da Constituição Federal.

Há vários itens da decisão analisada que determinam assuntos eminentemente administrativos: a disponibilidade de servidores, agentes de trânsito em número suficiente para atuar no Município; elaboração de projeto de lei municipal; instalação de placas de sinalização e faixas de pedestres; divulgação na imprensa; criação de departamento de trânsito local; disponibilização de viaturas equipadas e adesivadas; inclusão orçamentária. Neste sentido, coadunado com o entendimento proferido pela 2ª Turma do Direito Público no voto proferido pelo Exmo. Desembargador Luiz Neto em situação idêntica:

“Ocorre que um ato ou uma operação complexa como esta que se pleiteia, não pode ser cumprida por um puro e simples mandamento e admitir que por meio de ordem judicial, o juiz passe a administrar no lugar do Prefeito Municipal, em nítida afronta ao postulado da separação de poderes, pelo que não deve admitir a ingerência de um no outro, devendo, antes disso, ser observados certos requisitos para que não se imiscua nos atos de administração que são afetos àquele Poder.

Assim, não compete ao Poder Judiciário, portanto, em razão do citado princípio, usurpar a competência do Poder Executivo, dentre elas a discricionariedade sobre o provimento de cargos da Administração Pública e a aplicação de verbas públicas, até porque, nestes casos, há necessidade de prévia dotação orçamentária e de obediência ao programa de prioridades estabelecido pelo governante, de acordo com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ficando a cargo do Município a verificação da conveniência e da oportunidade de serem realizados atos da administração.”

Nesse mesmo sentido esposado, colaciono os seguintes precedentes dos Tribunais



Superiores:

STF: DECISÃO: (...) 1. Em razão do **princípio da discricionariedade, que rege a atividade do Executivo, este 'goza de total liberdade para eleger as obras prioritárias a serem construídas.'** 2. Assim, não podendo a Administração Pública destinar imóvel, para instalação de abrigo de menores, dotando-o de recursos materiais e humanos, sem prejuízo das demais atividades municipais, improcede a ação proposta, destinada a obrigar o Município à efetivação daquela obra.” Pretende o Ministério Público, com a ação civil pública ajuizada, a implantação, no município de Cambará-PR, de políticas públicas para a efetivação de programas destinados a crianças e adolescentes em regime de abrigo, com o oferecimento de instituições capazes de atender à demanda do município. O feito foi julgado improcedente em primeira instância, sob o fundamento de que “pelos documentos de fls. 50-73, conclui-se que o município apóia todas as entidades assistenciais, que estão dentro desta situação deflagrada. Há a presença de casas destinadas a abrigos na Comarca” (fls. 113). O Tribunal de Justiça confirmou a sentença, por seus próprios fundamentos, afirmando que o município “demonstrou não ter, no momento, condições para efetivar a obra pretendida, sem prejudicar as demais atividades do Município”, e que, nessas circunstâncias, teria o Chefe do Executivo Municipal discricionariedade para eleger as obras prioritárias a serem construídas (fls. 203). No recurso extraordinário, o Ministério Público do Estado do Paraná aponta violação do disposto no art. 227, § 1º, da Constituição. Alega que esse dispositivo constitucional traz norma de conteúdo vinculado, de modo a determinar ao administrador a implementação de políticas públicas no sentido de sua concretização. Não houve a apresentação de contra-razões (fls. 301). O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso, afirmando que cabe ao Judiciário conferir concretude às normas inscritas no art. 227, § 1º, da Constituição federal, “impondo à Administração Pública o dever de observar a condição especial de criança e do adolescente, assegurando assim sua proteção integral” (fls. 342). É o relatório. Decido. **Não obstante a relevante discussão acerca da possibilidade de interferência do Judiciário na efetivação de políticas públicas destinadas ao bem comum, devo registrar que o presente caso não comporta tal tema. Com efeito, o acórdão recorrido, reportando-se à sentença monocrática, está fundamentado na realidade fática do Município recorrido. Assim concluíram o juiz e o tribunal a quo: “...mandar o réu destinar um imóvel para a construção de abrigo e destinar equipe especializada para mantê-lo, na atual conjuntura, certamente não atenderia, consoante pretende o Ministério Público, à sociedade, pois a Prefeitura já destina parte considerável de sua verba orçamentária aos menores carentes, não tendo condições de ampliar essa Judá, que, diga-se de passagem, é sua atribuição e está sendo cumprida. Releva-se a circunstância de entidades já realizarem esse trabalho, com apoio da Administração Pública local, sem comprovação de ser ineficaz”** (fls. 113 e 204). Ora, chegar à conclusão diversa do acórdão recorrido importaria, necessariamente, o revolvimento dos fatos e provas que fundamentaram as conclusões da decisão recorrida, em particular o demonstrativo orçamentário



municipal e as medidas já adotadas pelo Município no sentido de proteção às crianças carentes. Isso inviabiliza o processamento do recurso, ante a vedação contida no enunciado da Súmula 279 desta Corte. Do exposto, nego seguimento ao recurso. (...)

(RE 423662, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 04/12/2009, publicado em DJe-237 DIVULG 17/12/2009 PUBLIC 18/12/2009)

.....

STJ: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INESCUSÁVEL OMISSÃO ESTATAL. INEXISTÊNCIA. DANO MORAL COLETIVO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. O Tribunal a quo assim consignou na sua decisão: "O que se busca por meio da presente lide é, em sucinto resumo, que o Município de Natal seja condenado a construir uma Central de Abastecimento Farmacêutica destinada ao acondicionamento de medicamentos e demais insumos destinados à realização de serviço de saúde, equipando o referido local com os equipamentos e recursos humanos que assegurem eficiência do citado serviço público, pugnando, ainda, o parquet, pela condenação da edilidade demandada, ora apelada, ao pagamento de indenização por danos difusos e coletivos correspondentes. à quantia de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) (fl. 2264).

**2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial.**

3. De acordo com a moldura fática desenhada pelo acórdão de origem, não se verifica omissão do Poder Público Municipal, que, "no intuito de evitar novos prejuízos, celebrou com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte um contrato de prestação de serviços", sendo que "o próprio Ministério Público afirma, durante o deslinde processual que o referido contrato está sendo devidamente cumprido pelo Núcleo de Pesquisa em Alimentos e Medicamentos (NUPLAN) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, bem como tal avença foi renovada, cora vigência de 01.06.2011 a 30.05.2012", informação que foi confirmada pelo Procurador-Geral do Município.

**4. Nesse contexto, evidentemente não pode prosperar a tese ministerial que pretende impor ao Município a construção de obra pública desnecessária, uma vez que o principal objetivo perseguido pelo Parquet (acondicionamento dos medicamentos e seus insumos) já fora alcançado pelo convênio firmado entre o Município e a Nuplan.**

5. No caso dos autos, não há omissão inescusável que autorize o controle jurisdicional de políticas públicas, sendo certo que a



infirmção das premissas fáticas adotadas pela Corte de origem esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

(AgRg no AREsp 362.882/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2014, DJe 27/11/2014)

As Turmas de Direito Público deste Egrégio Tribunal também já enfrentaram o tema:

**ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NO CASO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR. TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA PELO JUÍZO A QUO DETERMINANDO A DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPE PARA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE JACUNDÁ. CONTROLE JURISDICIONAL. HIPÓTESES EXCEPCIONAIS NÃO CONFIGURADA NA ESPÉCIE. DECISÃO CASSADA. PRECEDENTE DO STF. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1.** Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão agravada. **2. Segundo o entendimento sufragado pelo STF, na ADPF n.º 45/DF, o controle judicial na implementação de políticas públicas somente se dá em hipóteses excepcionais, quando realmente houve omissão governamental, não podendo haver interferência em toda e qualquer hipótese, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes. 5. Recurso conhecido e provido.**

(2017.04019638-40, 180.630, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-07-24, Publicado em 2017-09-20)

**PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA CONCEDIDA DETERMINANDO A FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE SÃO GERALDO DO ARAGUAIA. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS PARA CONTROLE JUDICIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECISÃO CASSADA. RECURSO PROVIDO.**

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da harmonia e independência dos poderes, consagrado no artigo 2º, da Constituição Federal, não havendo, no caso, a configuração para interferência, pelo que resta viável a cassação da decisão.

**2. Agravo de Instrumento conhecido e provido.**

- PROCESSO Nº 00037577920168140000
- ÓRGÃO JULGADOR: 2.ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
- RECURSO: AGRAVO DE INSTRUMENTO
- RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO



Assim, vislumbro que a ponderação seria medida mais justa em se tratando de situação excepcional a autorizar, apenas parcialmente, a intervenção do Judiciário na implementação de políticas públicas.

Ante o exposto, **conheço e dou provimento ao agravo de instrumento, para modificar parcialmente a decisão de 1º grau, mantendo apenas o estudo de viabilidade do transitio, nos termos da fundamentação ao norte lançada.**

Servirá a cópia da presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3.731/2015 – GP. Posteriormente, retornem os autos conclusos. P.R.I

Belém (PA), 08 de novembro de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**  
Relatora



**PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA CONCEDIDA DETERMINANDO A FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE PALESTINA DO PARÁ. ESTUDO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO. SINALIZAÇÃO. AQUISIÇÃO DE VIATURAS ADESIVADAS E EQUIPADAS, INSTALAÇÃO DE DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO LOCAL. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS PARA CONTROLE JUDICIAL. MODIFICADA PARCIALMENTE A DECISÃO, MANTENDO APENAS NO QUE TANGE A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS LOCAIS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.**

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da harmonia e independência dos poderes, consagrado no artigo 2º, da Constituição Federal.

2. A decisão determina a realização e estudos sobre a necessidade local, o que não impactará em orçamento e somente trará benefícios a população. Inclusive servindo de base para as políticas públicas a serem realizadas com relação a temática de segurança pública local.

3. Nos demais itens a decisão determina que sejam deslocados fiscais de trânsito, elaborado projeto de lei, instalação de faixas de pedestres, sinalização e trânsito, instalação de departamento de trânsito local, divulgação na imprensa, aquisição de viaturas equipadas e adesivadas, incluindo previsão orçamentária na lei para o ano de 2020. Com base na jurisprudência desta corte, o Poder Judiciário não poderá determinar políticas públicas que não sejam urgentes ou reversíveis. Neste ponto modificada decisão.

4. **Agravo de Instrumento conhecido e parcialmente provido.**

**ACÓRDÃO**

ACORDAM os Exmos. Desembargadores que integram a Egrégia 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, conhecer do recurso e conceder parcial provimento, nos termos do voto do relator.

Belém (PA), 08 de novembro de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

