



Número: **0800166-19.2021.8.14.0124**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

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

Órgão julgador: **Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA**

Última distribuição : **29/07/2024**

Valor da causa: **R\$ 200.000,00**

Processo referência: **0800166-19.2021.8.14.0124**

Assuntos: **Transporte Rodoviário, Pessoas com deficiência**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS DO ARAGUAIA - PA (APELANTE)	JOAO LUIS BRASIL BATISTA ROLIM DE CASTRO (ADVOGADO) ALDENOR SILVA DOS SANTOS FILHO (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ MPPA (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	MANOEL SANTINO NASCIMENTO JUNIOR (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
28714956	01/08/2025 16:56	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão

**APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0800166-19.2021.8.14.0124**

APELANTE: MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS DO ARAGUAIA - PA

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ MPPA

**RELATOR(A):** Desembargadora MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

### EMENTA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **APELAÇÃO CÍVEL.** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE TERMINAL RODOVIÁRIO. SEGURANÇA E ACESSIBILIDADE. OMISSÃO ESTATAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.

#### **I. CASO EM EXAME**

1. Apelação cível interposta contra sentença que julgou procedente ação civil pública, determinando ao Município de São Domingos do Araguaia a construção de novo terminal rodoviário, saneando os defeitos estruturais, de acessibilidade e de segurança do local.

#### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em análise consiste em verificar se é legítima a intervenção do Poder Judiciário para compelir o Município a executar obra pública em razão de omissão administrativa que compromete direitos fundamentais à mobilidade, acessibilidade e segurança.

#### **III. RAZÕES DE DECIDIR**



3. A deficiência estrutural do terminal rodoviário municipal foi comprovada por laudo técnico, demonstrando risco à segurança e inobservância à acessibilidade.
4. O princípio da separação dos poderes não impede a atuação judicial quando houver omissão estatal que atinja direitos fundamentais, especialmente o mínimo existencial.
5. A alegação de reserva do possível e de limitação orçamentária não exime o ente público do cumprimento do dever constitucional, notadamente quando não comprovada efetiva impossibilidade técnica ou financeira.
6. A fixação de multa diária é medida legítima e proporcional para assegurar o cumprimento da obrigação de fazer.

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

7. Recurso de apelação conhecido e desprovido.

---

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 2º; CPC/15, art. 537; Lei nº 7.347/85, art. 12, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp 1304269/MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, j. 17/10/2017.

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso de apelação, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.

Julgamento ocorrido na 24ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, iniciada no dia 21 de julho de 2025.

**ELVINA GEMAQUE TAVEIRA**

Desembargadora Relatora



## RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA/PA contra sentença proferida pelo MM. Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de São Domingos do Araguaia, nos autos da Ação Civil Pública (Proc. n.º 0800166-19.2021.8.14.0124), ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.

A sentença foi proferida com a parte dispositiva nos seguintes termos:

(...) ISTO POSTO, **JULGO TOTALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL**, na forma do art. 487, I do CPC, para reconhecer a obrigação de fazer do Município de São Domingos do Araguaia, consistente:

**(1)** no planejamento e construção de um novo terminal rodoviário para o Município de São Domingos do Araguaia, em local de melhor acesso, que garanta o tráfego de todos os tipos de ônibus de passageiros, e, que atenda a todas as especificações e normativas de acessibilidade e mobilidade previstas em lei para os usuários do serviço.

**(2)** na promoção, por meio de dotação orçamentária, da execução do projeto para inclusão no próximo calendário orçamentário disponível, consolidando-a na relação de “projetos e atividades” do governo municipal (LOA), conforme plano de prioridades e metas estabelecidos em plano de governo (PPA).

O Ministério Público, no uso de suas atribuições, poderá fiscalizar o planejamento e execução da obra e eventualmente promover TAC – Termo de Ajuste de Conduta, a fim de garantir o cumprimento da presente ordem judicial.

Mantenho a multa fixada em decisão de agravo, no patamar de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por dia descumprimento, limitados ao patamar de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), no caso de inobservância de um dos itens anteriores, consoante previsão contida em Art. 12, §§ 1º 2º da LACP.

Não há condenação ao pagamento de custas e honorários advocatícios sucumbenciais uma vez que, respectivamente, as partes são isentas, na forma do art. 40 da Lei 8.328/15 e/ou beneficiárias da gratuidade de justiça ou, ainda, aqueles são incabíveis no processo em perspectiva, na forma do art. 18 da Lei



Em suas razões, o Apelante sustenta que não houve demonstração suficiente da omissão estatal ou de excepcionalidade que justificasse a intervenção judicial na política pública municipal, especialmente quanto à imediata execução da obra de construção de novo terminal rodoviário.

Argumenta que o serviço de transporte público não foi interrompido e que as deficiências estruturais apontadas não configuram situação que exija a intervenção do Poder Judiciário. Ressalta que a decisão impugnada não observou as limitações orçamentárias e administrativas do ente municipal, violando o princípio da separação dos poderes.

Aduz, ainda, que a imposição de prazo e multa para execução do projeto afronta o princípio da proporcionalidade, bem como as disposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando a necessidade de consideração das consequências práticas das decisões judiciais (art. 20 da LINDB).

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso para reformar integralmente a sentença, ou, subsidiariamente, afastar a aplicação da multa imposta, por não ser possível a fixação de prazo certo para a execução da medida.

O Apelado apresentou contrarrazões contrapondo a pretensão do Apelante e requerendo o desprovimento do recurso.

Coube-me a relatoria do feito por redistribuição.

O recurso foi recebido apenas no efeito devolutivo.

Em manifestação a Procuradoria de Justiça do Ministério Público ratifica os termos das contrarrazões apresentadas.

É o relatório do necessário.

### VOTO



Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação, passando a apreciá-lo.

Cinge-se a controvérsia recursal em definir se deve ser mantida a sentença que determinou a realização de planejamento e a construção de um novo terminal rodoviário para o Município de São Domingos do Araguaia, em local de melhor acesso, que garanta o tráfego de todos os tipos de ônibus de passageiros, e, que atenda a todas as especificações e normativas de acessibilidade e mobilidade previstas em lei para os usuários do serviço.

A ação civil pública foi ajuizada em razão de condições inadequadas de uso do terminal rodoviário municipal, o qual além de não dispor de espaço adequado para a movimentação de veículos e passageiros, comprometendo a segurança dos usuários, não dispõe de estruturas básicas para o atendimento das pessoas portadoras de necessidades especiais.

O laudo elaborado pela equipe técnica do *parquet* contém dados e imagens da atual rodoviária evidenciando que o local não dispõe de estrutura para o recebimento dos ônibus que circulam no local, prejudicando ainda o tráfego de pessoas e outros veículos que circulam na mesma rua (ID. 19052681 - Pág. 10), o que impossibilita que seja feita reforma daquele espaço para o atendimento de forma adequada da população.

Além disto, laudo técnico constatou que a atual rodoviária não atende às exigências da NBR no tocante às regras para circulação de pessoas com deficiência.

O Município não produziu qualquer prova que contrarie a constatação constante no laudo técnico que instrui a petição inicial, limitando-se a alegar a impossibilidade de intervenção pelo Poder Judiciário e limitações orçamentárias.

No entanto, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da CF/88, não possui natureza absoluta e ilimitada, na medida em que as funções estatais se complementam, limitando-se umas às outras, com observância do sistema de freios e contrapesos das regras constitucionais.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça também vem decidindo que, diante da demora da Administração Pública, o Poder Judiciário pode determinar,



em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social nos casos que visem resguardar a supremacia da dignidade humana, sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. Vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL.

1. O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

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. O Pretório Excelso consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes" (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1304269/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 20/10/2017) (grifei).

No caso concreto, conforme exposto, há deliberada omissão estatal, diante da inadequação da infraestrutura apresentada no rodoviária municipal, comprometendo a segurança de usuários e não usuários do serviço, além de não existir atendimento às necessidades de pessoas portadoras de deficiência, circunstâncias que configuram excepcionalidade de forma a ensejar a intervenção do Poder Judiciário para assegurar os direitos.

Neste sentido, destaca-se o entendimento deste E. Tribunal e demais Tribunais Pátrios:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACESSIBILIDADE EM VIAS PÚBLICAS. OBRIGAÇÃO DE



FAZER. IMPLANTAÇÃO DE RAMPAS E PISOS TÁTEIS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. DEVER CONSTITUCIONAL. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE JUDICIAL. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO. I. Caso em exame 1. Apelação interposta pelo Ministério Público contra sentença que julgou improcedente ação civil pública que visava compelir o Município de Rondonópolis a implantar rampas de acessibilidade e pisos táteis nas Ruas Mario de Andrade e Gilberto Freire, no Bairro Jardim Atlântico, bem como na via de acesso entre a Avenida dos Estudantes e a Rua Maria Izami Pereira. II. Questões em discussão 2. Há três questões em discussão: (i) verificar se a omissão do Município em implantar estruturas de acessibilidade em vias públicas configura violação a direito fundamental; (ii) analisar se a alegação de reserva do possível e restrições orçamentárias, sem comprovação efetiva, justifica a não implementação das adaptações necessárias; e (iii) determinar se a intervenção judicial para garantir o direito à acessibilidade viola o princípio da separação dos poderes. III. Razões de decidir 3. A acessibilidade é direito fundamental que transcende a mera obrigação legal, constituindo expressão direta dos princípios da dignidade humana e da igualdade, conforme arcabouço normativo que inclui a Constituição Federal, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, as Leis Federais nº 7.853/1989, 10.098/2000 e 13.146/2015. 4. A Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito confirmou a ausência das adaptações necessárias e, embora a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo tenha notificado proprietários e oficiado outros órgãos, não houve qualquer ação concreta para solucionar o problema, revelando omissão injustificada do poder público. 5. O Município não demonstrou efetiva impossibilidade técnica ou orçamentária, limitando-se a invocar argumentos genéricos sobre reserva do possível e restrições financeiras, sem apresentar qualquer evidência de planejamento, projeto ou mesmo levantamento de custos para as adaptações necessárias. 6. A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, especialmente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação de direitos fundamentais. 7. O controle judicial de políticas públicas é legítimo quando evidenciada proteção deficiente a direitos fundamentais. 8. A determinação de medidas concretas para garantir a acessibilidade não configura ingerência indevida do Judiciário, mas resposta legítima à inércia administrativa que compromete direitos essenciais. 9. Os documentos dos autos evidenciam que o Município teve oportunidade de demonstrar eventual impossibilidade de cumprimento da obrigação ou apresentar cronograma de adequação, mas optou por manter-se inerte, mesmo após múltiplas notificações do Ministério Público. IV. Dispositivo e tese 10. Recurso provido para julgar procedente o pedido inicial, fixando prazo de 12 meses para cumprimento. Tese de julgamento: "1. A



acessibilidade constitui direito fundamental cuja efetivação não pode ficar condicionada à discricionariedade administrativa, sendo dever do Estado promover as adaptações necessárias em vias e espaços públicos. 2 . A alegação genérica de reserva do possível, sem comprovação efetiva da impossibilidade técnica ou orçamentária, não exime o ente público do dever constitucional de garantir acessibilidade. 3. O controle judicial de políticas públicas é legítimo e não viola a separação dos poderes quando evidenciada omissão administrativa que compromete direitos fundamentais."

(TJ-MT - APELAÇÃO CÍVEL: 10416960720238110003, Relator.: LUIZ OCTAVIO OLIVEIRA SABOIA RIBEIRO, Data de Julgamento: 05/02/2025, Terceira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 10/02/2025) (grifei).

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE SALINAS - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO - OBRIGAÇÕES DE FAZER - FISCALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADEQUAÇÃO DE CALÇADA - USO, OCUPAÇÃO E ACESSIBILIDADE - PODER PÚBLICO MUNICIPAL - DEVER CONSTITUCIONAL DE ORDENAR O PLENO DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE - GARANTIA DO BEM-ESTAR DOS HABITANTES - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL - MANUTENÇÃO - FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO - POSSIBILIDADE. - O Poder Público municipal possui o dever constitucional de promover medidas para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Inteligência do art. 182 da Constituição Federal - A ação civil pública é via adequada para se demonstrar eventual omissão ilícita e exigir a fiscalização, pelo ente público municipal, além da adoção de medidas de adequação da calçada de via pública, enquanto instrumentos da política de desenvolvimento urbano necessário para o pleno desenvolvimento do Município, além de garantir o exercício do direito à acessibilidade, inclusão social e cidadania - Admite-se a aplicação de multa diária em caso de descumprimento de obrigação de fazer fixada no âmbito da ação civil pública . A "astreinte" - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, seu destinatário a cumprir a decisão atacada e só será cobrada se o "decisum" não for observado.

(TJ-MG - Apelação Cível: 00254078020188130570 1.0000.23 .109141-4/001, Relator.: Des.(a) Luís Carlos Gambogi, Data de Julgamento: 01/08/2024, 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/08/2024) (grifei).

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE VERA CRUZ. ACESSIBILIDADE DOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO A PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS OU COM MOBILIDADE REDUZIDA. INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO. 1 . Reconhecida a intempestividade da apelação do Município, interposta fora do prazo previsto no



art. 1.003, § 5º, combinado com o art. 183 do CPC, o recurso não merece conhecimento por ausência de requisito de admissibilidade recursal. 2. O Ministério Público ajuizou ação civil pública contra o Município de Vera Cruz e Castro Transporte de Passageiros LTDA.ME, postulando a adaptação dos veículos de transporte coletivo e paradas de ônibus municipais garantindo acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais e/ou com mobilidade reduzida. 3. A prova dos autos demonstra que é incontroverso que somente um veículo de 29 lugares possui acessibilidade (plataforma elevatória), bem como que o Município não teve interesse em firmar o compromisso de ajustamento proposto pela Promotoria, referente à acessibilidade no transporte público4. No caso, considerando o quadro fático e normativo narrado, verifica-se que não houve o atendimento da Administração Pública para o cumprimento das medidas necessárias para perfectibilizar a acessibilidade discutida nos autos. 5. Confirmada a sentença que julgou procedente os pedidos formulados na inicial. APELO NÃO CONHECIDO.SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA.

(TJ-RS - Apelação: 50014143020198210160 OUTRA, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Data de Julgamento: 25/04/2024, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 30/04/2024) (grifei).

No que tange à alegada ausência de dotação orçamentária, além de não ter sido demonstrada pelo Apelante, verifica-se que a sentença, de forma fundamentada, menciona a existência de previsão prioritária para infraestrutura e serviços urbanos no Plano Plurianual do Município, Lei nº 2.533/21. O julgado de 1º grau determina, ainda, que a medida seja prevista para o exercício financeiro seguinte, possibilitando a programação orçamentária para o cumprimento da obrigação.

Por fim, deve ser mantida a imposição de multa em caso de descumprimento da decisão, pois tal providência se mostra adequada como meio coercitivo ao cumprimento da obrigação, conforme previsto nos artigos 537 do CPC/15 e 12, § 2º da Lei nº 7.347/85.

Ante o exposto, **CONHEÇO e NEGÓ PROVIMENTO ao RECURSO DE APELAÇÃO**, nos termos da fundamentação.

É o voto.

Belém, 21 de julho de 2025.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA

Desembargadora Relatora

Belém, 28/07/2025



Este documento foi gerado pelo usuário 012.\*\*\*.\*\*\*-18 em 04/08/2025 10:53:35

Número do documento: 25080116565405100000027900714

<https://pje.tjpa.jus.br:443/pje-2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25080116565405100000027900714>

Assinado eletronicamente por: MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA - 01/08/2025 16:56:54