Tribunal de Justiça da Paraíba
PJe - Processo Judicial Eletrônico

14/03/2022

# Número: **0804175-44.2022.8.15.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**
Órgão julgador colegiado: **4ª Câmara Cível**
Órgão julgador: **Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**
Última distribuição : **11/03/2022**
Valor da causa: **R$ 1.212,00**
Processo referência: **0811501-66.2022.8.15.2001**
Assuntos: **Ato Normativo**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | Procurador/Terceiro vinculado |
|---|---|
| **MUNICIPIO DE JOAO PESSOA (AGRAVANTE)** | |
| **MARCOS HENRIQUES E SILVA (AGRAVADO)** | |

| Documentos | | | |
|---|---|---|---|
| **Id.** | **Data da Assinatura** | **Documento** | **Tipo** |
| 14915495 | 14/03/2022 20:43 | Decisão | Decisão |

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**

GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

**DECISÃO LIMINAR**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0804175-44.2022.8.15.0000.**

**Origem:** *2ª Vara da Fazenda Pública da Capital.*

**Relator:** *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*

**Agravante:** *Município de João Pessoa.*

**Procuradora:** *Thaís Ferreira Viturino Boueres.*

**Agravado:** *Marcos Henriques e Silva.*

Vistos.

Trata-se de **Agravo de Instrumento com Pedido de Tutela de Urgência Recursal** interposto pelo **Município de João Pessoa** contra decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital que, nos autos da "Ação Popular com Pedido de Tutela de Urgência" ajuizada por **Marcos Henriques e Silva**, deferiu medida de urgência, nos seguintes termos:

> *Sendo assim, DEFIRO A LIMINAR postulada, para determinar a imediata suspensão das obras que estão sendo realizada pelo promovida na praça denominada Quadra de Manaíra, devendo por outro lado o promovido, no prazo de dez dias, restabelecer o status*

*quo ante da referida praça, sob pena de multa diária no valor de dez mil reais, até o limite de cem mil reais. (evento nº55439637 dos autos de origem)*

Em suas razões (evento nº14897627), a parte agravante sustenta prefacialmente, a ilegitimidade passiva do Município de João Pessoa/PB para a causa, assim como a impossibilidade de concessão da tutela de urgência em face da Fazenda Pública sem sua prévia oitiva, com supedâneo no artigo 1º, §4º da Lei Federal nº8.437/1992.

No mérito, aduz que a área correspondente à conhecida "Quadra de Manaíra" possui destinação afetada à mobilidade urbana, não tendo passado, em qualquer tempo, por desafetação para fins de construção de praça pública, sendo esta uma discricionariedade do ente público desde a sua inauguração. Destaca, portanto, a prerrogativa de revisitação do projeto.

Alega, ainda, que a intervenção naquele quadrante seria pequena, possibilitando, de um lado, a preservação dos espaços verdes e de convivência, além da revitalização estrutural, mas, por outro, o desafogamento do trânsito veicular, com a abertura de ruas hoje bloqueadas para o tráfego de automóveis.

Argumenta que o projeto ora em questão passou por alterações, frutos de diálogo junto a representantes da comunidade, além de cumprir com os princípios que norteiam a Política Nacional de Mobilidade Urbana, haja vista que a cidade já tem implementado uma série de iniciativas com ela consonantes, a exemplo da instalação de quilômetros de ciclofaixas e corredores exclusivos para o transporte público.

Por fim, defende que o espaço público correspondente à Quadra de Manaíra não usufrui de nenhuma proteção cultural específica, nos moldes do artigo 216, §1º da Constituição Federal, de forma que não há proteção legal com o fim de resguardar a imutabilidade estética da área.

Pugna, ao final, pela concessão de tutela de urgência recursal, a fim de que se possibilite a continuidade da obra embargada e, no mérito, pelo provimento recursal, com a reforma da decisão agravada.

**É o relatório.**

**DECIDO.**

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, conheço do agravo, passando à análise do pedido de tutela de urgência.

A concessão de uma liminar em sede recursal requer o risco de dano grave na demora da prestação jurisdicional decorrente do recurso, bem como a probabilidade de que este será provido, expressões novas, porém, que revelam a substância do que já se encontrava consagrado doutrinária e jurisprudencialmente, ou seja, a presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

No caso dos autos, cumpre a esta Relatoria averiguar, em caráter perfunctório, o acerto da decisão interlocutória de primeiro grau que, deferindo pedido de tutela de urgência formulado no bojo de Ação Popular, determinou a imediata suspensão das obras na Quadra de Manaíra, bem como a recomposição da área afetada pelo início de sua execução, sob pena de multa diária.

Pois bem.

Inicialmente, entendo que não há que se falar em ilegitimidade do Município de João Pessoa/PB para figurar no polo passivo da demanda de origem. Isso porque a SEMOB – Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa, entidade que capitaneia a obra em questão, tem por escopo a execução das políticas municipais de mobilidade urbana, estando, inclusive, vinculada ao Gabinete do Prefeito.

Assim, sem maiores esforços, é possível visualizar a pertinência subjetiva do ente federado para integrar a lide e discutir da matéria, nos termos do artigo 17 do Código de Processo Civil.

Registre-se, ainda, a possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado, quando em defesa do patrimônio público, na forma do artigo 5º, §4º da Lei Federal nº4.717/1965 (Lei de Ação Popular). Sendo esta uma norma especial, aplica-se com prevalência sobre o artigo 1º, §4º da Lei nº8.437/1992.

Ultrapassadas essas prefaciais, e a partir de uma análise primeira do caderno processual, nota-se que o litígio em questão entrincheira, de um lado, a prerrogativa do Poder

Público para intervir em espaços urbanos e, de outro, o direito à preservação desses mesmos espaços, sobretudo quando integrantes do patrimônio paisagístico local.

Do que se extrai dos autos, a edilidade municipal pretende fazer uma obra de mobilidade urbana no bairro de Manaíra, que implica em alterações no equipamento público popularmente conhecido como "Quadra de Manaíra", mais precisamente com a redução proporcional do seu tamanho e a abertura de ruas, permitindo o fluxo de automóveis em vias hoje bloqueadas ao seu trânsito (evento nº14897628).

Em leitura à exordial da demanda de referência, percebe-se que o inconformismo do autor, ora recorrido, não se direciona à obra em si mesma, ou à possibilidade de sua realização, mas, em verdade, à forma de sua condução pelo ente público, com a alegada quebra dos postulados da gestão democrática dos espaços urbanos e da transparência.

A despeito da contraposição acima relatada, pontuo, *ab initio*, que os anseios do ente agravante e do agravado não deveriam conflitar, mas, em verdade, complementar-se. A Lei nº12.587/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece, em seu artigo 5º, os seguintes princípios:

> *Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:*
>
> *I – acessibilidade universal;*
>
> *II – desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;*
>
> *III – equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;*
>
> ***IV – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;***
>
> ***V – gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;***
>
> *VI – segurança nos deslocamentos das pessoas;*
>
> *VII – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;*
>
> *VIII – equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e*

> ***IX – eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.*** *(Grifei)*

É preciso lembrar que, enquanto normas jurídicas, os princípios, a exemplo dos acima elencados, devem ser observados e considerados no cotejo com as regras a que se relacionam, exatamente na busca por soluções jurídicas mais justas e adequadas aos inevitáveis espaços de tensão que surgem no dia a dia.

Levando tal premissa em consideração, fica evidente que o Plano Nacional de Mobilidade Urbana apregoa, como uma de suas principais bússolas, o primado da eficiência, eficácia, segurança e efetividade nas soluções adotadas para a mobilidade urbana, não se olvidando, contudo, da gestão democrática e do controle social sobre tais atuações, de modo que a participação social se mostra igualmente importante para o atingimento dos seus objetivos.

Anote-se, neste ponto, que a convivência entre estes valores supera o campo principiológico, estampando também os objetivos desta política pública, que tem angariado espaço cada vez mais destacado, em especial nos grandes centros urbanos. Trago, nesse sentido, o artigo 7º da Lei nº12.587/2012:

> *Art. 7º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:*
>
> *I – Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;*
>
> *II – Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;*
>
> ***III – Proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;***
>
> *IV – Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e*
>
> ***V – Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana****.* *(Grifei)*

As diretrizes e preocupações ínsitas à transformação do espaço urbano também foram abordadas no Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), que arrolou, dentre outras, as seguintes diretrizes gerais, *in litteris*:

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

*[...]*

*I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*[...]*

*IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*[...]*

*XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;*

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

Por fim, registro que a observância dos princípios e objetivos estampados nos diplomas *supra* constitui um dever incorporado como norte metodológico no próprio Plano de Trabalho do Plano Diretor de Mobilidade Urbana do Município de João Pessoa, senão vejamos:

*"O desenvolvimento do PDMU fornecerá à Prefeitura Municipal de João Pessoa um* ***importante instrumento de internalização das diretrizes, dos objetivos e dos princípios gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Estatuto das Cidades) e da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012)****, conforme esquematiza a Figura 1, considerando também a necessidade de atualização dos dados que geraram o Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU (oriundo da*

> *Pesquisa O/D de 1981). Seu principal objetivo é moldar os anseios de melhoria da mobilidade da cidade em metas, ações estratégicas e recursos materiais e humanos". (In: Plano Diretor de Mobilidade Urbana da Microrregião de João Pessoa. 2017. Disponível em: http://www.planmob.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/ Acesso em: 12 mar. 2022.) (Grifei)*

Assim, a partir da compreensão da legislação acima destacada, não visualizo, a princípio, óbice intransponível à realização da obra pretendida pela edilidade municipal. Afinal, é fato notório e inquestionável a necessidade de se repensar as políticas de mobilidade urbana, especialmente considerando que a densidade demográfica e o número de veículos na capital paraibana já não é mais o mesmo de 40 (quarenta) anos atrás.

**No entanto, esta observação deve ser lida *cum grano salis*.**

Embora a realização da obra pública ora citada esteja inserida, como afirma o agravante, no bojo de sua atuação discricionária, é certo que a própria discricionariedade deve obediência às normas jurídicas, sob pena de se revelar, na essência, uma arbitrariedade.

Aplicando tais balizas ao caso concreto, poder-se-ia afirmar que a decisão acerca da realização da obra está inserida, de fato, na órbita da discricionariedade administrativa. No entanto, a referida atuação não pode se descolar do controle social legitimado em diplomas normativos pátrios, a exemplo do Estatuto da Cidade e do Plano Nacional de Mobilidade Urbana.

É preciso pontuar, ainda, que a partir do momento em que a edilidade municipal apresenta um motivo para a prática do ato administrativo, *in casu*, o desafogamento do trânsito em avenidas e bairros situados no entorno da Quadra de Manaíra, fica adstrita às razões apresentadas, sendo legítimo o controle social sobre elas.

**Entretanto, da documentação ora coligida aos autos, duas constatações saltam aos olhos.** De um lado, faltam dados técnicos, ao menos neste instante processual, para embasar a urgência da justificativa apresentada. Fala-se inclusive em obras integradas da Avenida Cajazeiras com as Avenidas Maria Rosa e Guarabira, no mesmo bairro, também sem dados estatísticos ou técnicos concretos.

De outra banda, merece destaque a maneira açodada com que o ente público lidou com os questionamentos advindos da sociedade. De acordo com o recorrente, foram

realizadas 03 (três) reuniões com a comunidade para a definição do projeto final, que inclusive acatou sugestões, como se depreende do evento nº14897628.

No entanto, tornou-se fato público e notório, noticiado em vários meios de comunicação, que **durante a terceira reunião**, em **10.03.2022**, a ordem de demolição da calçada da Rua Cajazeiras, onde situada uma parte da Quadra de Manaíra, começou a ser executada, conforme demonstram as fotos acostadas ao evento nº55435681 – págs. 04/05 do processo de referência.

O procedimento adotado pelo ente público, portanto, parece não ter apenas reduzido, mas tolhido o diálogo com a sociedade, destinatária final e maior interessada na realização da obra e nos seus resultados.

A atuação, nesses termos, também parece ferir o princípio da razoabilidade, haja vista que o diálogo, já bastante diminuto, foi abruptamente interrompido sem a maturação das discussões, um passo necessário para a modificação de um espaço público tradicional e caro à cidade, com décadas de história.

A análise sobre o cumprimento dos nortes legislativos constantes dos diplomas ora apresentados não pode ser feita apenas no plano *macro*, mas também à luz de um olhar detido sobre o espaço correspondente à obra pretendida. Portanto, a construção de quilômetros de ciclovias ou de faixas exclusivas para o transporte público ao longo de todo o perímetro de João Pessoa não justifica, por si só, a transformação radical do espaço em questão, o que reforça a necessidade do diálogo com a comunidade.

Por fim, reputo que o deferimento da liminar recursal, com a autorização para a imediata retomada das obras, traria efeito potencialmente irreversível, ante às modificações estruturais pretendidas pelo ente agravante e propostas em seu projeto. O custo da reversão dos seus efeitos, em caso de decisão de mérito favorável à parte autora, superaria os de mera conservação e guarda dos materiais já adquiridos.

Assim, a princípio, afasta-se a probabilidade do direito alegado pelo recorrente, motivo pelo qual resta prejudicada a própria análise do *periculum in mora*.

Ante todo o exposto, **INDEFIRO O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA RECURSAL** formulado pela parte agravante.

**P. I.**

Comunique-se ao Juízo *a quo* prolator da decisão atacada o inteiro teor desta.

Ato contínuo, intime-se a parte agravada para, querendo, oferecer resposta ao presente recurso, no prazo legal, juntando a documentação que entender conveniente.

Materializadas as providências anteriores, dê-se vista dos autos à Douta Procuradoria de Justiça.

João Pessoa, 14 de março de 2022.

**Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**

**Desembargador –** Relator