



Número: **0821010-44.2024.8.22.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **Câmaras Especiais Reunidas**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Miguel Monico**

Última distribuição : **30/12/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **7069271-48.2024.8.22.0001**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
HILDON DE LIMA CHAVES (AGRAVANTE)		BRUNO VALVERDE CHAHAIRA (ADVOGADO)	
JESUINO SILVA BOABAID (AGRAVADO)		EDIRLEI BARBOZA PEREIRA DE SOUZA (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26661 315	30/12/2024 17:31	DECISÃO	DECISÃO



**ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Câmaras Especiais Reunidas / Gabinete Des. Miguel Monico

Processo: **0821010-44.2024.8.22.0000** - AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

Relator: Des. MIGUEL MONICO NETO

Data distribuição: 30/12/2024 14:18:48

Polo Ativo: HILDON DE LIMA CHAVES e outros

Advogado do(a) AGRAVANTE: BRUNO VALVERDE CHAHAIRA - PR52860-A

Polo Passivo: JESUINO SILVA BOABAID e outros

Advogado do(a) AGRAVADO: EDIRLEI BARBOZA PEREIRA DE SOUZA - RO13635

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de recurso de agravo de instrumento (doc. e-26660761) interposto por HILDON DE LIMA CHAVES em face de decisão (doc. e-115337251 - autos originários) exarada pelo Juízo da 2ª vara de Fazenda Pública da comarca de Porto Velho na ação popular n. 7069271-48.2024.8.22.0001 movida por JESUÍNO SILVA BOABAID, em que foi deferido pedido de tutela de urgência.

A ação originária (doc. e-115249386 - autos originários), proposta em 19/12/2024, busca a proibição da prática de qualquer ato de inauguração do equipamento público (rodoviária municipal), ou ainda responsabilização ao ressarcimento de qualquer ato lesivo praticado neste sentido, haja vista não ter havido a conclusão das obras de construção, conforme atestado por parecer técnico da comissão de fiscalização da prefeitura municipal, pelo CREA/ RO e pelo Corpo de Bombeiros.

Determinada a emenda da inicial na mesma data para correção do polo passivo, adequação do valor da causa e manifestação de interesse processual (doc.



aG53NTBYT0ZjWGxvNlg5TE4zajdBu05raGtlaGdpdTZHcWU3TFVGMmZaRmNvb3kxTm9ubjFqT0pVMjV6blc1WENwYmgrMFhSaVJvPQ==

Assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO LAGOS - 30/12/2024 17:31:30

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24123017312963900000026465311>

Número do documento: 24123017312963900000026465311

e-115255752 - autos originários), houve o atendimento em 29/12/2024 (doc. e-115335209 - autos originários), bem como foi requerida a concessão de tutela de urgência ante novas notícias de manutenção da inauguração para o dia 30/12/2024.

Parecer do Ministério Público pela concessão da tutela (doc. e-115336901 - autos originários) e juntada do Decreto Municipal n. 20.740 quanto à manutenção da data de inauguração.

Ato contínuo, no plantão judicial, foi exarada decisão que concedeu a tutela de urgência, conforme transcrito a seguir:

[...] Trata-se de Ação Popular movida por Jesuino Silva Boabaid em face do Prefeito Municipal de Porto Velho, Sr. Hildon de Lima Chaves, na qual pretende, liminarmente, que este se absteja de praticar quaisquer atos ou medidas voltadas para a inauguração Terminal Rodoviário de Porto Velho, até haja a efetiva conclusão, à vista do parecer técnico da Comissão de Fiscalização de Obras da Prefeitura de Porto Velho/RO e do CREA/RO.

Notícia que o Decreto Municipal nº 20.614, de 21 de novembro de 2024, evidencia a intenção do Chefe do Executivo de inaugurar o Terminal Rodoviário Municipal em 20 de dezembro de 2024, mesmo com a obra em supostas condições inadequadas e inacabadas.

Afirma que o objetivo da ação é impedir preventivamente a realização da inauguração, considerando que a continuidade do ato administrativo poderia resultar em grave lesão ao patrimônio público e afronta à moralidade administrativa.

Sustenta que o ato administrativo impugnado é lesivo ao interesse público, apresentando como fundamento notícias divulgadas em sites e recortes de matérias que indicariam a iminência do evento.

Com a inicial vieram as documentações.

Pedido liminar indeferido (id. 115255752).

A parte autora apresentou emenda a inicial, com novos fatos (id. 115335209), relatando que a inauguração do terminal se encontra designada para o dia 30.12.2024, o que vem sendo divulgado amplamente pelas redes sociais e canais de comunicação, demonstrando nitidamente o interesse em se promover pessoalmente as custas da obra que pretende inaugurar.

Defende que existe parecer técnico da Comissão de Fiscalização de Obras da Prefeitura de Porto Velho/RO e do CREA/RO, que identificaram pendências na obra e falhas que não foram corrigidas, o que inviabilizaria a sua inauguração.

Assim, requer nova análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela.

É o necessário. Passa-se a decisão.

A tutela de urgência, nos termos do art. 300, do CPC, será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito (fumus boni iuris) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (periculum in mora).

A ação popular é uma ação constitucional posta à disposição de qualquer cidadão que visa a invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65).

A presente invocação da tutela jurisdicional requer análise sobre se o fato narrado implica em ofensa a:

1. legalidade;
2. moralidade administrativa;



3. eficiência;
4. interesse público.

Por se tratar de uma análise para efeito de resposta a um pedido liminar início pela verossimilhança das alegações.

Existe nos autos prova de prorrogação de contrato para finalização do Terminal Rodoviário do Município de Porto Velho, assim como relatório técnico, processo administrativo n. 3900/2024, instaurado no TCE/RO, afirmando sobre a necessidade de mais quatro meses de obra para realização de ajustes e adequação daquela para viabilizar seu funcionamento seguro e adequado.

Passo a análise da plausibilidade jurídica da tese apresentada, abordando os quatro tópicos acima descritos.

Da legalidade.

A existência de um prévio procedimento apuratório do Tribunal de Contas no qual houve produção de apuração técnica aprofundada, conclusão de inviabilidade de uso do prédio público construído para ser o novo terminal rodoviário de Porto Velho e conseqüente aplicação de ordem de embargo é um elemento que deva ser compreendido como da categoria da legalidade, pois corresponde a uma interpretação em nível administrativo de como o fato se enquadra na ordem jurídica que o administrador público está vinculado.

Outro fator relacionado à legalidade é o disposto na lei municipal nº 2624/2019 que tem o seguinte comando para o administrador público no município de Porto Velho: "Ficam proibidas as inaugurações e as entregas de obras públicas inacabadas ou que não estejam condições de atender os fins a que se destinam". Se aliado esse comando normativo com a constatação e conclusão praticada pelo órgão fiscalizatório, a única conclusão possível é de que está proibida por lei a inauguração do novo terminal rodoviário de Porto Velho.

Da moralidade administrativa

A Administração exerce função administrativa, e os poderes de que é dotada são apenas instrumentais para a realização do dever que lhe incumbe nessa função: a satisfação dos interesses públicos, ou seja, interesses da coletividade. Nos Estados democráticos, esses poderes só serão legítimos se afetos a uma finalidade instituída no interesse de todos, devendo, pois, ser vistos como "poderes-deveres", sobressaindo seu aspecto finalístico, daí advindo várias limitações.

Dessume-se a indisponibilidade e inapropriabilidade dos interesses públicos pelo próprio órgão administrativo que os representa, que tem apenas o dever de guardá-los e realizá-los. A relação jurídica de administração se estrutura em torno de uma finalidade cogente, que serve de parâmetro para o administrador e aparece protegida, pela ordem jurídica, contra o próprio agente e contra terceiros.

No momento em que um evento é realizado para entrega de uma obra pública, presume-se que a mesma, a partir dali, será utilizada pela população, no interesse da coletividade.



Se a inauguração na data pretendida não permitirá entrega ao público de todas as funcionalidades do terminal rodoviário e também não ofertará a segurança que deva existir em toda obra, então, inexistente razão para que ocorra e contrariar essa realidade racional é uma infração à moralidade administrativa.

Da eficiência.

Esse importante princípio da administração pública impõe ao gestor o dever de ponderar o melhor custo-benefício na realização dos atos administrativos.

Se o Tribunal de Contas conclui que a inauguração sem conclusão de todos os itens da obra pode gerar danos que torne o custo da finalização mais caro, então, estaremos ingressando no campo do princípio abordado, pois é um fator que o gestor público precisa considerar para suas decisões.

Do interesse público.

Os bens e interesses não se encontram entregues à livre disposição da vontade do administrador. Esta disponibilidade está nas mãos do Estado (e de outras pessoas físicas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. A Administração e suas pessoas auxiliares têm caráter meramente instrumental.

Da indisponibilidade do interesse público decorrem logicamente os princípios da legalidade, da continuidade do serviço público, do controle administrativo e jurisdicional dos atos administrativos, da isonomia, da publicidade, entre outros.

Esses princípios vão fundamentar toda a organização e a função administrativa, orientando a prática de atos e a celebração de contratos administrativos (que não visam senão à consecução de um interesse público, o que justifica conterem até cláusulas exorbitantes do direito privado, elevando a Administração à posição de superioridade, com prerrogativas próprias), a imposição de limitações administrativas sobre a propriedade privada.

A atividade estatal, dentro do nosso sistema constitucional, deve estar sempre orientada à realização das finalidades de interesse público, que são as que beneficiam não só a coletividade, mas também, de algum modo, a cada um de seus componentes, donde a relevância da abordagem do tema.

Os indivíduos que não reconhecem em um interesse público seu próprio interesse individual, ficam, entretanto, constrangidos a aceitá-lo e até contribuir para a sua obtenção, através de um claro sentimento de solidariedade e integração social. O interesse público, assim, passa a coincidir com o bem-estar geral, que prescinde da convergência de todos os interesses individuais, podendo até a estes se sobrepor para a realização daquele.

A proibição da inauguração de obras inacabadas relaciona-se diretamente com os princípios da moralidade, probidade, eficiência e boa administração. Evitar esforços para a consecução de objetivos que se amoldem a esses mandamentos nucleares é tarefa de todos os Poderes da República, todas as instituições públicas e toda a sociedade. A supremacia do interesse público é o princípio que orienta e justifica todos os demais e a própria função administrativa.

Nestes termos é a jurisprudência hodierna, senão vejamos, in verbis:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI N.º 12.406/2018, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. PROIBIÇÃO DE INAUGURAÇÃO E ENTREGA DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS INCOMPLETAS E SEM CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 8º, 60, II, D , E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO OU AUMENTO DE DESPESAS. LEI QUE ATENDE AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, PROBIDADE, EFICIÊNCIA E BOA ADMINISTRAÇÃO. - A Lei n.º 12.406/2018, do Município de Porto Alegre, não criou novas atribuições ao Poder Executivo, consubstanciando-se, isso sim, em ato normativo que dispõe acerca de uma obrigação de não fazer: com a sua vigência, o Prefeito Municipal está proibido de inaugurar e entregar obras públicas inacabadas, assim entendidas como as incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato (art. 1º, I, II e III) - Não há aumento de qualquer despesa, tampouco alteração de rotinas administrativas. A população não é prejudicada, porque só se proíbe a inauguração e entrega daquelas obras que não estejam em condições de funcionamento, e também não há prejuízo à informação, considerando que só está... vedada a realização de solenidade quando parcial a entrega, do que decorre que poderá ser promovida, mas somente ao final, o que, aliás, apresenta uma lógica inquestionável: só se inaugura o que já pode ser utilizado - A proibição da inauguração de obras inacabadas relaciona-se diretamente com os princípios da moralidade, probidade, eficiência e boa administração. Envidar esforços para a consecução de objetivos que se amoldem a esses mandamentos nucleares é tarefa de todos os Poderes da República, todas as instituições públicas e toda a sociedade. A supremacia do interesse público é o princípio que orienta e justifica todos os demais e a própria função administrativa. É para atingir o bem da coletividade que o Estado é dotado de prerrogativas especiais, e é por esse mesmo motivo que o cidadão escolhe seus representantes, outorgando-lhes poder - A inauguração de uma obra inacabada, sem condições de funcionamento, apenas gera despesa irrazoável relacionada à própria solenidade, cria expectativa falsa na população e acaba por violar, isso sim o princípio da impessoalidade, na vertente da promoção pessoal do administrador, contudo, em razão de um feito que sequer é capaz ainda de proporcionar qualquer benefício à sociedade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA... IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70077868099, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/11/2018). (TJ-RS - ADI: 70077868099 RS, Relator: Marilene Bonzanini, Data de Julgamento: 12/11/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 29/11/2018)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. REMESSA NECESSÁRIA. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. AUSÊNCIA DE LASTRO PROBATÓRIO MÍNIMO ACERCA DA LESIVIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA MANTIDA 1. A Ação Popular visa a anular ato administrativo lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao



patrimônio histórico e cultural, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, o autor popular afirma ter havido ilegalidade na aplicação das verbas destinadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para a recuperação de estradas vicinais e pavimentação asfáltica no Município de Esperantinópolis/MT. Ainda, que o prefeito pretendia inaugurar as obras inacabadas, assim, a solenidade de entrega implicaria lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Dessa forma, por não estarem atendidos os pressupostos inerentes à propositura da ação popular, a sentença que indeferiu a petição inicial deve ser mantida. 3. Remessa oficial desprovida. (TRF-1 - REO: 10084502920194013703, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDAO, Data de Julgamento: 03/03/2022, 5ª Turma, Data de Publicação: e-DJF1 03/03/2022 PAG e-DJF1 03/03/2022 PAG)

Finalizo a decisão abordando a questão da urgência (risco do perecimento dos direitos invocados).

Se existem conclusões da própria comissão de fiscalização da prefeitura (ID 115249395), do CREA/RO (ID 115249392) e do TCE/RO (ID 115249393) quanto a existência de riscos para a população com a falta de conclusão do sistema de combate a incêndios (item 1.b do relatório TCE) e a inauguração ficou prevista para o dia 30/12/25, então, concluo existir perigo da demora que justifique a emanação de uma ordem liminar preventiva como medida de garantir a segurança das pessoas que frequentariam o novo terminal rodoviário.

Assim, em uma análise perfunctória, há elementos que evidenciam a probabilidade do direito pleiteado a possibilitar a concessão da liminar pretendida.

Ante o exposto, DEFIRO o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, determinando ao Prefeito do Município de Porto Velho, que se abstenha de praticar quaisquer atos ou medidas voltadas para a inauguração Terminal Rodoviário do Município Porto Velho, até haja a efetiva conclusão da obra, à vista do parecer técnico da Comissão de Fiscalização de Obras da Prefeitura de Porto Velho/RO, do CREA/RO e decisão do TCE/RO (processo administrativo n. 3900/2024).

Tendo em vista a urgência que o caso apresenta, determina-se que a intimação do demandado seja realizada imediatamente por meio de oficial de justiça plantonista.

O mesmo oficial de justiça deverá passar seguidas vezes no local para certificar-se sobre o cumprimento da ordem judicial e caso haja indícios de que será descumprida informar o magistrado respondendo pela unidade judiciária para eventualmente serem adotadas medidas adicionais a fim de assegurar o cumprimento da decisão judicial.

À CPE para que inclua o Município de Porto Velho no polo passivo da demanda.

Após, cite-se os demandados para apresentarem resposta no prazo legal (art. 7º, IV, da lei 4.717/65).

Intime-se o Ministério Público do Estado para acompanhar e, caso julgue necessário, intervir no feito, nos termos do art. 6º, §4º, da lei 4.717/65.

Apresentadas as contestações, manifeste-se o Autor, prazo de 15 (quinze) dias.

Tendo em vista que o pedido de produção de provas das partes deve ocorrerem com a inicial (art. 319, VI, CPC), em contestação (art. 336, CPC) ou



em réplica (arts. 350 e 351, do CPC), após réplica venham conclusos para análise da necessidade de novas provas requeridas ou julgamento antecipado da lide nos termos do art. 355, do CPC.

Citem-se. Intimem-se. [...] (grifos nossos)

Em suas razões (doc. e-26660761), o Agravante afirma que:

- há parecer técnico da Defesa Civil quanto ao local de funcionamento do terminal rodoviário provisório, acerca da pré-cheia do Rio Madeira para 2024, recomendando a imediata desocupação daquele prédio diante da iminência de alagamento do local e paralisação do serviço público essencial;

- há a completa precariedade do terminal provisório, contrariando a eficiência do serviço público inscrito no art. 37 da Constituição Federal;

- a imediata inauguração do novo prédio atende à eficiência administrativa, à razoabilidade e a proporcionalidade;

- foi expedido pelo profissional responsável pela obra a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) atestando a sua conclusão;

- foi expedido laudo técnico de conclusão de obras prediais, por profissional habilitado, atestando que os sistemas prediais estão em pleno funcionamento, com *perfeitas condições de uso, garantindo total estabilidade, conforto, salubridade e habitabilidade*;

- foi expedido laudo técnico de execução/manutenção dos sistemas preventivos de combate a incêndio de pânico, para o Corpo de Bombeiros, apontando regularidade das instalações e pleno funcionamento dos sistemas;

- não houve ofensa à Lei Municipal n. 2.624/2019, haja vista que o seu texto proíbe a inauguração de obras inacabadas ou que não estejam em condições de atender ao fim que se destinam, portanto, a expedição de ART atesta a conclusão da obra e a existência de plenas condições de funcionamento;

- houve a ligação de fornecimento de energia elétrica pela concessionária na data de 28/12/2024, saneando uma das impropriedades apontadas pelo TCE/RO;

- os sistemas de alarme e emergência encontram-se em pleno funcionamento;

- a inauguração de obra pública com pequenos ajustes a serem realizados e que não afetam a sua funcionalidade inserem-se na esfera de competência discricionária do gestor municipal, não cabendo ao Poder Judiciário adentrar ao mérito do ato administrativo.

Ao fim, requer a concessão de tutela de urgência para a suspensão da decisão recorrida, autorizando a inauguração da obra pública, e no mérito, o provimento do recurso.

É o relatório. **Decido.**



A controvérsia recursal se dá a respeito da decisão que proibiu a prática de qualquer ato de inauguração do equipamento público (rodoviária municipal) na data de 30/12/2024.

Nos termos do artigo 1.019 do NCPD, ao agravo de instrumento poderá ser atribuído, pelo relator, o efeito suspensivo ou deferido, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal. Para tanto, se faz necessária a presença de probabilidade do direito e risco da demora, requisitos que passo a analisar.

Pois bem.

Trata-se de Ação Popular ajuizada por Jesuino Silva Boabaid em face do Prefeito Municipal de Porto Velho, Sr. Hildon de Lima Chaves, na qual pretende, impedir a prática de quaisquer atos ou medidas voltadas para a inauguração Terminal Rodoviário de Porto Velho, até que haja a efetiva conclusão, à vista do parecer técnico da Comissão de Fiscalização de Obras da Prefeitura de Porto Velho/RO e do CREA/RO.

No caso em exame, o agravante juntou documentos demonstrando a precariedade da Rodoviária provisória e, pelas fotos e o laudo técnico de conclusão das instalações prediais, apontam que os sistemas prediais estão em pleno funcionamento. Transcrevo:

Informo que todos os sistemas prediais estão em pleno funcionamento conforme exposto nas imagens acima, sendo necessário apenas a realização da vistoria final do Corpo de Bombeiros do Estado de Rondônia, para obtenção do AVCIP – Auto de Vistoria Contra Incêndio e Pânico a qual está agendada para o dia 30/12/2024.

“Declaro que o presente laudo está em conformidade com a Lei Nº. 560, de 23 de Dezembro de 2014, bem como ter vistoriado a edificação que se encontra concluída, estando em perfeitas condições de uso, garantindo total estabilidade, conforto, salubridade e habitabilidade. Responsabilizo-me, sob as penas da lei, que a edificação está de acordo com o projeto apresentado em anexo.”

Há também laudo técnico do Corpo de bombeiros do qual , afirma o perfeito estado para utilização do prédio(Id. n. 115345384- autos- de origem:

O Sistema de prevenção de combate a incêndio e pânico, especialmente às condições de escoamento das pessoas em situação de pânico, suas respectivas saídas de emergência e rota acessível e as instalações de equipamentos previstos no projeto de prevenção e combate a incêndio, foi projetado e executado conforme a legislação em vigor e às normas vigentes e encontram-se em perfeito estado de utilização sem nenhuma restrição.



