



## DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Apelação Cível nº 0011982-66.2020.8.19.0014

**Apelante:** Município de Campos dos Goytacazes

**Apelado:** Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**Relator:** DES. JUAN LUIZ SOUZA VAZQUEZ

**Ementa:** Tutela Coletiva. Apelação Cível. Ação Civil Pública. Pedido de construção de ponte que se encontra em estado precário. Sentença de procedência. Legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas diante da omissão do ente municipal. Alegação de ofensa à separação dos poderes e de incidência da reserva do possível. Inocorrência. Precariedade da ponte atual, comprovada por documentação e inquérito civil. Omissão administrativa reiterada. Direito à segurança e à mobilidade urbana. Controle judicial de políticas públicas que visa assegurar direitos fundamentais. Precedentes do STF e deste Tribunal. Recurso desprovido.

**I. Caso em exame: 1.** Trata-se de apelação cível, interposta pelo Município de Campos dos Goytacazes, contra sentença que julgou procedente o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, determinando a realização de obra de construção da ponte sobre o Valão da Onça, na localidade de Palmares, no prazo de 180 dias, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

**II. Questão em discussão: 2.** A questão em discussão consiste em saber se: **(i)** é legítima a intervenção judicial para compelir o Município à construção de obra pública; **(ii)** o controle judicial de políticas públicas viola o princípio da separação dos poderes; **(iii)** incide, no caso concreto, o princípio da reserva do possível; e **(iv)** o conjunto probatório é suficiente para comprovar a omissão administrativa.

**III. Razões de decidir: 3.** Em primeiro lugar, trata-se de litígio estrutural, pois há estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, que não corresponde ao considerado ideal, uma vez que o recorrente deixou de cumprir a sua obrigação de construção de uma ponte de pequena monta. **4.** É pacífico o entendimento de que o Poder Judiciário pode



intervir em políticas públicas quando verificada omissão do Poder Executivo em assegurar direitos fundamentais, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes. **5.** O Supremo Tribunal Federal, no Tema 698 da Repercussão Geral, consolidou a orientação de que não há ofensa à separação dos poderes quando a intervenção judicial visa garantir a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados, em face da ausência ou deficiência grave do serviço público. **6.** No caso concreto, restou comprovado que o Município tinha ciência da precariedade da ponte há, no mínimo, oito anos, conforme documentos oficiais emitidos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, que atestaram a destruição da estrutura. **7.** As provas documentais produzidas nos autos e no inquérito civil são robustas e suficientes para demonstrar a omissão administrativa, sendo desnecessária a produção de prova pericial. **8.** A omissão municipal revela-se prolongada, superando uma década sem que medidas concretas tenham sido tomadas para garantir a segurança e a mobilidade da população, o que justifica a intervenção judicial de natureza estrutural. **9.** O argumento da reserva do possível não se sustenta, pois o longo lapso temporal demonstra a falta de planejamento financeiro adequado, e não a impossibilidade absoluta de cumprimento da obrigação. **10.** Considerando que as fotos que estão acostadas aos autos (pasta 25) indicam a baixa complexidade da solução do estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, que não corresponde ao considerado ideal, consistente na construção de uma pequena ponte, de pouca monta, entendo que, apesar de se tratar de litígio estrutural, a sentença concedeu prazo razoável ao recorrente. **11.** Consequentemente, nesse caso, não é hipótese de anulação da sentença para fins de construção de solução estrutural consensuada, mediante adoção de elementos técnicos e flexíveis, que são elementos próprios da natureza da ação coletiva estrutural.

#### **IV. Dispositivo e tese: 12. Recurso desprovido.**

**Tese de julgamento:** “**1.** É legítima a intervenção do Poder Judiciário, para determinar a execução de obra pública essencial, quando comprovada a omissão do Poder Executivo Municipal na adoção de medidas voltadas à garantia de direitos fundamentais, como segurança e mobilidade urbana, não havendo violação ao princípio da separação dos poderes nem incidência da reserva do possível. **2.** Caso em exame no qual se constatou a existência de litígio de natureza estrutural. **3.**





Hipótese de baixa complexidade para a solução do estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, que não corresponde ao considerado ideal, consistente na construção de uma pequena ponte, de pouca monta. 4. Sentença que concedeu prazo razoável ao recorrente para a solução do problema estrutural.”

**Dispositivos relevantes citados:** Constituição Federal, arts. 1º, III; 5º, caput; 6º; 23, IX; e 37; CPC, Art. 489.  
**Jurisprudência relevante citada:** STF - RE 1280132 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 06-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-11-2024 PUBLIC 26-11-2024; RE: 440028 SP, Relator.: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/10/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 25-11-2013 PUBLIC 26-11-2013; STJ - REsp n. 1.719.219/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 23/5/2018; TJRJ - 1000219-05.2011.8.19.0002 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). PATRÍCIA RIBEIRO SERRA VIEIRA - Julgamento: 03/12/2024 - SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA CÍVEL).

## ACÓRDÃO

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0011982-66.2020.8.19.0014, originários da 3ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes, em que figuram como Apelantes **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES** e Apelado **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**,

**A C O R D A M** os Desembargadores da Décima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator.



1. **O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** ajuizou ação civil pública em face de **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**, sob o fundamento de que seria necessária a intervenção do Poder Judiciário, com vistas a compelir o réu a efetuar a construção da Ponte sobre o Valão da Onça, na localidade de Palmares, região pertencente ao município, com inclusão da verba no orçamento do próximo ano, realização de licitação e execução da obra.
2. O Ministério Público esclareceu que os fatos narrados da inicial foram objeto de um inquérito civil instaurado. Afirma que a ponte existente se encontra em avançado grau de precariedade, o que vêm causando prejuízos e acidentes à população da área, assim como impedindo o livre acesso de automóveis na localidade.
3. A contestação de pasta 164 sustenta a perda do objeto em razão da existência de processo licitatório em andamento para a construção de nova ponte no local. No mérito, afirma que condenar o ente municipal configuraria violação aos três poderes.
4. A sentença de pasta 231 julgou procedente o pedido autoral para condenar o Réu em realizar obra de construção da ponte sobre o Valão da Onça, na localidade de Palmares, no prazo de 180 dias, sob pena de incidir a multa de R\$ 5.000,00 por dia de descumprimento.
5. O Município de Campos dos Goytacazes interpôs o Recurso de Apelação de pasta 252, em que insiste na tese de violação dos três poderes, e sustenta a incidência da reserva do possível ao caso concreto, pois a construção da ponte exige previsão orçamentária, não podendo ser imposta pelo Poder Judiciário sem considerar o impacto financeiro nas contas do Município.
6. O Ministério Público não apresentou contrarrazões.
7. A douta Procuradoria de Justiça apresentou o parecer de pasta 276, opinando pelo desprovimento do recurso.

**É o relatório.**

8. Inicialmente, conheço do recurso interposto, considerando a existência dos pressupostos legais de admissibilidade.

9. Rejeito, preliminarmente, a alegação de perda do objeto em razão da instauração de processo licitatório para a execução da obra, tal fato não é suficiente para afastar o interesse processual da demanda, pois até a efetiva reforma da ponte, a ação civil pública ainda terá utilidade e necessidade.

10. O recorrente suscita a tese de violação ao princípio da separação dos poderes, em razão do controle judicial de políticas públicas.

11. Com respeito à definição de Política Pública, cabe mencionar a opinião do Eminentíssimo Desembargador Humberto Dalla Bernardina de Pinho, no sentido de corresponder à capacidade do Poder Público de efetivação dos direitos previstos no ordenamento jurídico. Diante dessa premissa, observa-se que é natural presumir que tais ações devem ser providas do campo administrativo. Não obstante, por diversos motivos, a Administração Pública falha na concretização desses direitos, pois não basta a edição da norma para realizá-los, sendo necessário que a política seja implementada com recursos suficientes e regulamentação adequada. Igualmente imprescindível, posteriormente, que seja realizado estudo voltado à verificação dos resultados, através do monitoramento das metas estabelecidas<sup>1</sup>.

12. Ao contrário do que sustenta o Apelante, não há ofensa ao princípio da separação de poderes, pois cabe ao Judiciário o exame da legalidade dos atos praticados (ou omitidos) pela Administração Pública, principalmente quando se busca resguardar direitos constitucionalmente previstos ou risco iminente de dano à população.

13. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, através do Tema nº 698 de Repercussão Geral, se pronunciou no sentido de não haver violação ao princípio da separação de poderes a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos

---

<sup>1</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. Manual de Tutela Coletiva - 1ª Edição 2020. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. p.76. ISBN 9786555590890. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555590890/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, como é o caso concreto.

14. **Não se pode deixar de reconhecer que a pretensão deduzida nesse processo é de natureza estrutural.** De acordo com um setor da doutrina, tais processos correspondem a um litígio envolvendo um problema estrutural, cuja característica é a existência de um estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal<sup>2</sup>.

15. A inércia dos recorrentes torna a intervenção do Poder Judiciário como a única solução para resolver um problema de natureza coletiva, restaurando o estado de coisas que se encontra desordenado. É inevitável que o Ministério Público tenha que se socorrer à tutela jurisdicional para concretizar a defesa dos interesses difusos que estão relacionados ao presente caso concreto. Esse cenário está mais do que evidenciado nesse processo, uma vez que a omissão do recorrente perdura até o presente momento, ou seja, pode-se afirmar que são pelo menos oito anos sem que o Poder Público construa uma ponte, de baixa complexidade, que assegure a segurança da população e ofereça a infraestrutura adequada para a localidade.

16. Prosseguindo, deve-se analisar se onexo causal foi configurado e se as provas constantes nos autos são suficientes para demonstrar a omissão do ente federativo Apelante.

17. Considero inequívoca a ciência do Apelante quanto ao estado precário da ponte há, no mínimo, oito anos, pois o Município afirma, em sua peça recursal, que recebeu ofício da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana em que se confirmava que a ponte estaria “completamente destruída”, mas que não havia disponibilidade orçamentária à época para a execução de novas obras.

18. Quanto à sentença vergastada, é notório observar que seu teor decisório foi embasado por farta produção de provas documentais, não sendo necessária a produção de prova pericial para concluir-se que, de fato,

---

<sup>2</sup> CAMPANHARO, Jorge Luiz R. e SAMPIETRO, Luiz Roberto H. Processo Estrutural e o Problema da Coisa Julgada. Civil Procedure Review, v. 13, n.1, jan-abr 2022.

existe **uma ponte de madeira, em que transitam transeuntes, carros e até ônibus**, em estado completamente **precário**, que coloca em risco a vida de quem transita por esta, e o Apelante foi omissos em realizar as obras necessárias para garantir a segurança da população.

19. Necessário destacar o julgamento do RE 440.028/SP, de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, julgado em 29/10/2013 e publicado em 26/11/2013, pois elencou-se os requisitos a viabilizar o controle judicial das políticas públicas: **sua natureza constitucional**, a existência de **correlação da política e os direitos fundamentais** e a **prova de omissão** ou prestação deficiente injustificável por parte da Administração Pública<sup>3</sup>.

20. Portanto, considerando que o caso concreto versa sobre o direito à segurança e urbanidade, garantia prevista na Constituição Federal de 1988, e comprovada a omissão do Apelante frente à necessidade de tomar providências na região, irretocável a r. sentença condenatória de primeira instância.

21. Entendo que a tese da reserva do possível não deve vigorar no caso concreto, pois decorrido tamanho lapso temporal, não se revela admissível que o Município não tenha tomado medidas para realizar planejamento financeiro que pudesse garantir a execução de obras de infraestrutura em regiões necessitadas de seu território.

22. Para além disso, considerando que as fotos que estão acostadas aos autos (pasta 25) revelam a **baixa complexidade** para a solução do estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, que não corresponde ao considerado ideal, **consistente na construção de uma pequena ponte**, de pouca monta, **entendo que**, apesar de se tratar de litígio estrutural, **a sentença concedeu prazo razoável ao recorrente**. Consequentemente, nesse caso, não é **hipótese de anulação da sentença para fins de construção de solução estrutural consensual, mediante**

---

<sup>3</sup> PRÉDIO PÚBLICO. PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL. ACESSO. A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 federal, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 estas duas do Estado de São Paulo asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem. (STF - RE: 440028 SP, Relator.: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/10/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 25-11-2013 PUBLIC 26-11-2013)



**adoção de elementos técnicos e flexíveis, que são elementos próprios da natureza da ação coletiva estrutural.**

23. Por fim, deve-se mencionar que o entendimento aqui exposto já foi corroborado, em outra oportunidade similar, por este Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro<sup>4</sup>.

24. Nestes termos, **VOTO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO** ao recurso.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

**Juan Luiz Souza Vazquez**  
Desembargador Relator

---

<sup>4</sup>APELAÇÃO CÍVEL. Ação Civil Pública, visando à condenação dos réus à implantação de sistema de drenagem, execução e elaboração de projeto de contenção de encosta, bem como providenciar o funcionamento do saneamento básico e projeto de arborização e recomposição da superfície na Rua Monteiro Lobato, Engenhoca, Niterói. Sentença de procedência. Demanda embasada em inquérito civil instaurado a partir de relatórios da Secretaria Municipal de Defesa Civil. Legitimidade passiva ad causam da EMUSA, eis que constituída na forma da Lei nº 670/1987, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, tendo por objetivo a execução da política de saneamento básico, habitação, desenvolvimento urbano integrado e regularizar as áreas carentes ocupadas e as pertencentes ao Município, com a finalidade de promover a integração econômica e social da população de baixa renda proporcionando-lhe melhoria de moradias. Possibilidade de atuação do Poder Judiciário, diante da inércia do poder público e do perigo de ocorrência de uma tragédia, sem que se caracterize violação ao princípio da separação dos poderes, segundo entendimento corrente no Supremo Tribunal Federal. Instauração de inquérito civil pelo autor, no qual foi cabalmente demonstrada a omissão da municipalidade em adotar medidas concretas necessárias à prevenção de deslizamentos na área em questão. Parecer da Procuradoria de Justiça em consonância quanto ao mérito da demanda. De outro viés, descabida a condenação dos réus ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência em favor do Ministério Público do Rio de Janeiro, em atenção ao princípio da simetria. Exclusão da condenação do município ao pagamento de taxa judiciária, ante a isenção legal, nos termos dos artigos 10, inciso X e 17, inciso IX, ambos da Lei estadual nº 3.350/1999. RECURSOS A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. (1000219-05.2011.8.19.0002 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). PATRÍCIA RIBEIRO SERRA VIEIRA - Julgamento: 03/12/2024 - SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA CÍVEL)