



Número: **0800456-90.2024.8.15.0321**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **Vara Única de Santa Luzia**

Última distribuição : **13/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 4.000,00**

Assuntos: **Gestão de Negócios**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MARILIS MEDEIROS OLIVEIRA DA NOBREGA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
PAULO COSTA BEZERRA DA NOBREGA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
MARINEVEA MEDEIROS OLIVEIRA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
LUIZMAR MEDEIROS DE OLIVEIRA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
LUSIMAR MEDEIROS DE OLIVEIRA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
MARILIA LIRA DE OLIVEIRA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
LUIS DOS SANTOS OLIVEIRA FILHO (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
ROSALVA ARAUJO DA NOBREGA OLIVEIRA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
WILA SANTOS DE OLIVEIRA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
JOAO BRUNO DE OLIVEIRA BARBOSA (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
RAIMUNDO MEDEIROS DA NOBREGA FILHO registrado(a) civilmente como RAIMUNDO MEDEIROS DA NOBREGA FILHO (AUTOR)	DIOGENES MEDEIROS DA NOBREGA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE SANTA LUZIA (REU)	Bruno Lopes de Araújo (ADVOGADO) FILENO DE MEDEIROS MARTINS (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
10916 5541	13/03/2025 13:57	Sentença	Sentença



Poder Judiciário da Paraíba
Vara Única de Santa Luzia

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) 0800456-90.2024.8.15.0321

AUTOR: MARILIS MEDEIROS OLIVEIRA DA NOBREGA, PAULO COSTA BEZERRA DA NOBREGA, MARINEVEA MEDEIROS OLIVEIRA, LUIZMAR MEDEIROS DE OLIVEIRA, LUSIMAR MEDEIROS DE OLIVEIRA, MARILIA LIRA DE OLIVEIRA, LUIS DOS SANTOS OLIVEIRA FILHO, ROSALVA ARAUJO DA NOBREGA OLIVEIRA, WILA SANTOS DE OLIVEIRA, JOAO BRUNO DE OLIVEIRA BARBOSA, RAIMUNDO MEDEIROS DA NOBREGA FILHO

REU: MUNICIPIO DE SANTA LUZIA/PB

S E N T E N Ç A

Vistos etc.

Cuida-se de AÇÃO ORDINÁRIA ajuizada por MARILIS MEDEIROS OLIVEIRA DA NÓBRE, PAULO COSTA BEZERRA DA NÓBREGA, MARINEVEA MDEIROS DE OLIVEIRA, LUIZMAR MEDEIROS DE OLIVEIRA, LUZIMAR MEDEIROS DE OLIVEIRA, MARILIA LIRA DE OLIVEIRA, LUIS DOS SANTOS DE OLIVEIRA FILHO e ROSALVA ARAÚJO DA NÓBREGA OLIVEIRA, WILLA SANTOS DE OLIVEIRA, JOÃO BRUNO DE OLIVEIRA BARBOSA e ESPÓLIO DE RAIMUNDO MEDEIROS DA NÓBREGA, representado por seu inventariante RAIMUNDO MEDEIROS DA NÓBREGA FILHO em desfavor do MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/PB representado pelo então Prefeito Municipal JOSÉ ALEXANDRE DE ARAÚJO, todos qualificados nos autos.

Narram os autores na inicial:

“DA PROPRIEDADE.

É necessário mostrar a Vossa Excelência, que os petionários são proprietários dos imóveis nº, 43ª e 43B, 51, 73 e 77, ressalta-se que todos os bens estão localizados na Rua Epitácio Pessoa – centro – Santa Luzia – Paraíba, tudo conforme documentos anexados.



Urge a necessidade ainda de mostrar que a maioria dos bens, acima mencionados, são copados por famílias. Alguns com residência definitiva nestes locais, e outros, em períodos de férias e feriados.

DA MODIFICAÇÃO DO DESTINO DE ARTÉRIA PÚBLICA.

O Município ora promovido, por seu gestor, simplesmente, empreendendo a busca antecipada do processo eleitoral, por vontade própria, sem lei, simplesmente modificou o destino da Rua Epitácio, mais precisamente do lado da numeração ímpar.

Que, a artéria pública foi fechada, tendo iniciado a edificação de diversas construções.

Necessário esclarecer, conforme matéria, acima, simplesmente, por vontade própria, sem autorização legal, pois, não existe LEI, assegurando a modificação do destino da via para calçadão com quiosques para abrigar lanchonete e bares, o mandatário Municipal deu início às obras.

DA AUSÊNCIA CALÇADÃO.

Que, nos trabalhos iniciados pelo Município, simplesmente não vai existir calçadão ao LONGO DA AVENIDA, mas a edificação de diversos quiosques, trazendo inúmeros transtornos, pois os proprietários de imóveis residenciais localizados na área, por conseguinte, simplesmente os moradores da rua perderam o direito de utilizarem as suas propriedades, pois não tem acesso aos imóveis com veículos, haja vista que as residências dispunham de garagem e a impossibilidade de estacionar em frente aos imóveis, uma vez que as paredes da obra, conforme fotografias se estendem até as calçadas.

DA EDIFICAÇÃO DE BANHEIROS.

Que, a edificação, além da modificação integral e impossibilidade de acesso aos imóveis pela parte frontal com veículos, por incrível que pareça, simplesmente na frente do imóvel nº 73, sito na Rua Epitácio Pessoa, conforme informações das pessoas responsáveis pela edificação, estão sendo construídos 02(dois) banheiros públicos, sendo estes DIRECIONADOS A PORTA DE ENTRADA DA RESIDÊNCIA.

Insta mostrar que o local onde está sendo edificado, os banheiros, serve como área de encontro dos familiares da residência.

Ressalte-se que os banheiros públicos irão simplesmente tornar impossível a convivência da família pois o mal cheiro advinda destes será insuportável.

Necessário esclarecer, conforme fotografia, a edificação beira, estar encostada na calçada do imóvel nº 73, o que de forma direta, acaba tira o direito de as pessoas utilizarem a rua e o direito de ir e vir.

Data vênua, mas, tais práticas se enquadram como atos lesivos ao patrimônio conforme previsão expressa da Lei 4.717/65 em seu art. 2º.

Assim, tendo em vista que a continuidade do ato vem gerando graves danos de repercussões imprevisíveis, não resta alternativa à autora senão o ajuizamento da presente ação popular com pedido liminar de imediato cessamento do ato impugnado.



DA AUSÊNCIA DE LEI MODIFICANDO A FINALIDADE DA RUA EPITÁCIO PESSOA.

Insta, ainda mostrar a Vossa Excelência que simplesmente o Município através do seu Prefeito Constitucional, modificou a finalidade da RUA EPITÁCIO PESSOA – CENTRO DE SANTA LUZIA – PARAIBA, transformando o lado direito em DIVERSAS CONSTRUÇÕES DE QUIOSQUES, apontando-os como calçadão, contudo, sem que houvesse a mudança de finalidade através de lei.

Resta mostrar, conforme certidão exarada pela Câmara Municipal, QUE NÃO EXISTE LEI ALTERANDO e assegurando a transformação da RUA/AVENIDA EPITÁCIO PESSOA em calçadão e ou local de quiosques, o que evidência afronta a gestão democrática estabelecido no estatuto das cidades, daí a ilegalidade da construção.

No caso em comento, é por demais ilegal a forma como agiu o mandatário Municipal, pois, modifica, cria, transforma ARTÉRIA PÚBLICA, em calçadão, sem que haja LEI REGULAMENTANDO a transformação, a matéria, dessa forma, é totalmente ilegal, haja vista as mudanças impostas, pois os danos causados aos imóveis, as pessoas residentes nos imóveis abrangidos, pois, simplesmente foram inibidos de utilizar a rua, acabando, assim com o direito Constitucional de ir e vir, fato que a nossa legislação não permite.

É certo que os atos administrativos gozam da presunção de veracidade e legalidade. Tal presunção, no entanto, é juris tantum, isto é, pode ser ilidida, inclusive por meio da ação popular, por meio da qual o cidadão pode pleitear a anulação ou a declaração das pessoas de Direito Público, pois simplesmente a transformação de rua em calçadão, na forma executada, sem autorização legal, infringe as disposições contidas na Lei Orgânica, artigos 7º, inciso XVI e 31, inciso XVII, daí a presente demanda, justamente para evitar que a ilegalidade se sobreponha ao direito.

Ademais, em rápida verificação a rua conclui-se que era possível a transformação, mas usando o canteiro central, jamais a rua integralmente, tirando o direito dos domiciliados na artéria a possibilidade se locomover com veículos e ou outro tipo de transporte e isso não pode ser admitido.

BEM DE USO COMUM DO POVO.

Resta, ainda mostrar a Vossa Excelência, que no caso sub judice, se trata a rua, artéria pública, bem de uso comum do povo, por conseguinte, para lhe ser dada nova finalidade, necessário se faz a disponibilidade em lei, o que não ocorre no caso em apreço.

Logo, o que buscam os promoventes é justamente a aplicação do princípio da legalidade, ou seja, necessidade de lei municipal tratando da matéria, transformando a artéria pública em calçadão e inibindo o direito dos proprietários dos bens, residências, tenham acesso as suas residências com seus veículos, pois a residência dos primeiros promoventes dispõe de garagem, além do mais perderam o direito de utilizar a rua, daí a ilegalidade, que deve ser reconhecida e excluída.

Ademais, os bens de uso comum do povo são destinados ao uso indistinto de todos e, no caso em comento, serão utilizados para QUIOSQUES, VISANDO A PROTEÇÃO DE DETERMINADAS PESSOAS, com cunho eminentemente político, haja vista as eleições que se avizinham.

AUSÊNCIA DE DESAFETAÇÃO.



Ademais, por se tratar de bem de uso comum do povo, com destinação, a sua transformação em bem de uso comum ou bem de uso especial, pois será utilizada para a construção de QUIOSQUES, necessário de faz uma lei autorizando tal desiderato, o que não existe no caso sub judice, tudo conforme certidão exarada pela Câmara Municipal.

Ora, a desafetação é a manifestação de vontade do Poder Público em alterar a sua classificação, a sua afetação, a sua destinação, alterando de bem de uso comum do povo para uso especial, ou de uso especial para bem de uso comum do povo, ou um ou outro para bem dominical.

Data vênia, mas se verifica, com frequência, como no caso em comento, que o Município, singelamente modifica a finalidade do bem de uso comum, sem desafetação, autorização legal, para ceder por tempo indeterminado, título gratuito particulares, pois será utilizada para Quiosques, comércio.

Ora, a desafetação é ato estatal unilateral, cuja formalização depende de autorização legislativa regime jurídico aplicável ao bem público, produzindo sua submissão ao regime de bem dominical.

Doutrinando sobre a matéria Fernando Rodrigues Martins expressa:

“[...] a desafetação é a modificação do destino de bens públicos de uso comum ou de uso especial.” (MARTINS, 2010, p. 145).

É fato que qualquer que seja a espécie de bem público, todas estão sujeitas à desafetação. Assim, os bens públicos de uso comum podem ser desafetados, passando para a categoria de bens especiais ou dominicais, bem como os bens públicos especiais serem desafetados de sua destinação e transformados na categoria de bens dominicais, ou mesmo de uso comum.

Intenta-se, neste tópico, portanto, expor quais são os critérios para a desafetação de bem público, principalmente, quanto aos bens de uso comum, uma vez que estes possuem evidente uso em favor da coletividade, sua real beneficiária, e o interesse público em mantê-los é, a priori, maior do que destiná-los a outro uso.

Ora, o primeiro requisito para qualquer desafetação de bem público é a autorização legislativa. Trata-se de permissivo legal contido no Código Civil, art. 100, que assim preceitua:

“Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”.

In casu, somente a lei, em sentido estrito, emanada do Poder Legislativo, tem o condão de permitir a mudança de finalidade do uso de determinado bem público, bem como, a sua reclassificação e destinação como no caso sub judice, pois, estar sendo transformada em outra categoria, haja vista a transformação em quiosques, comércio.

Portanto, quanto aos bens de uso comum, a desafetação não pode ser apenas jurídica, exige-se a existência de desafetação de fato, como dito alhures. É necessário, portanto, a veracidade dos fatos que comprovem que determinado bem público afetado ao uso comum ou especial não se serve mais àquele propósito, tendo, desta forma, perdido esta finalidade precípua.



In casu, se não ocorreu a desafetação, automaticamente, falta de autorização legal para a transformação de bem de uso comum do povo em dominical, automaticamente o ato é ilegal, daí o ajuizamento da presente demanda, tudo para que o direito seja respeitado e principalmente o princípio da legalidade.”

No final, requereu a concessão de tutela antecipada para suspender a construção e, no final seja reconhecido a irregularidade da construção determinando a demolição e condenação da parte demandada ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios.

A inicial veio instruída com documentos.

Os promovidos regularmente citados contestaram a ação arguindo preliminares de inépcia da petição inicial, de litispendência com ação popular n. 0800008-20.2024.8.15.0321 e, também, preliminar de falta de interesse de agir, requerendo a extinção do processo sem resolução do mérito. No mérito impugnam os argumentos dos autores lançados na inicial e requereram a improcedência dos pedidos.

Deferida a tutela antecipada sendo determinado a suspensão da construção da obra questionada.

Foi apresentado réplica às contestações.

Houve interposição de recurso de agravo de instrumento para o TJPB, sendo provido o recurso determinando-se o prosseguimento da obra.

Posteriormente, as partes informaram não terem outras provas a serem produzidas, vindo-me os autos conclusos para sentença.

É O RELATÓRIO. DECIDO:

I - DA EXTINÇÃO DO PROCESSO EM RELAÇÃO A JOSÉ ALEXANDRE DE ARAÚJO



Conforme sentença do id n. 88019980 o processo foi extinto sem resolução do mérito em relação a JOSÉ ALEXANDRE DE ARAÚJO por ser parte ilegítima para figurar no polo passivo desta ação.

Portanto, o processo segue apenas em desfavor do MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/PB.

II - DA PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA

Alega a parte promovida em sua contestação a litispendência desta ação com a ação popular n. 080008-20.2024.8.15.0321 e requer a extinção do processo sem resolução do mérito.

Sem razão a parte promovida.

Primeiro, porque a presente ação ordinária tem natureza jurídica distinta da ação popular. Nesta ação os autores estão na defesa do livre exercício do direito de propriedade dos imóveis edificadas nas proximidades da construção questionada. Já a ação popular se trata de uma ação constitucional que pode ser proposta por qualquer cidadão e tem como objetivo invalidar um ato que lesione o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente, ou o patrimônio histórico e cultural. Segundo, como não bastasse, a ação popular n. 080008-20.2024.8.15.0321 foi extinta sem resolução do mérito e encontra-se arquivada, em virtude do trânsito em julgado formal.

Não há, por conseguinte, litispendência a ser acolhida. Nesse sentido:

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE DESPEJO - PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE - REJEITADA - ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO ANDAMENTO PROCESSUAL - AJUIZAMENTO DE AÇÃO ANTERIOR EXTINTA POR DESISTÊNCIA - COISA JULGADA FORMAL - VIOLAÇÃO DO ART. 10, DO CPC - NÃO OCORRÊNCIA.

Somente há ofensa ao princípio da dialeticidade quando as razões recursais estão inteiramente dissociadas do que foi decidido na decisão recorrida, o que não se afigura na hipótese.

Tendo a ação anterior sido extinta por desistência, não há se falar em litispendência ou coisa julgada material.

Não há que se falar em nulidade quanto ao ponto, na medida em que a extinção do feito com base no art. 485, VIII, do CPC, ou seja, sem resolução de mérito, não constitui óbice para a propositura de nova ação, já que não acarreta coisa julgada material.



O Novo CPC determina que o juiz não pode decidir, em qualquer grau de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.” (TJMG, APELAÇÃO CÍVEL N. 1.0024.13.269671-7/004, Relator Desembargador MARCO AURÉLIO FERENZINI, JULGADO NO DIA 25.01.2018, PUBLICADO NO DIA 02.02.2018).

Portanto, rejeito a preliminar de litispendência arguida na contestação.

III - DA PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL

O promovido – MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/PB – em sua contestação, alega que a petição inicial é inepta, pois a causa de pedir e os pedidos estão baseados em fatos individuais de duas famílias, sem identificar um dano real ao patrimônio histórico, nem identificar exatamente a lesão ao Erário; ao contrário, as construções da praça e dos quiosques valorizam o patrimônio público e a mobilidade Urbana.

Sem razão o promovido.

Os autores narram com clareza a causa de pedir na petição inicial. A causa de pedir está relacionada à defesa ao direito de propriedade dos imóveis dos autores edificados nas proximidades da obra em construção pela edilidade. Há correlação lógica entre a causa de pedir e pedidos.

Portanto, a petição inicial não é inepta, razão pela qual rejeito a preliminar arguida.

IV - DA PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR

Também alega o promovido em sua contestação preliminar a falta de interesse de agir, por não se revestir de utilidade o provimento judicial pretendido pelos autores.

Destaco que a falta de interesse de agir numa ação ocorre quando: a) o provimento judicial não é necessário ou útil; b) o processo não é adequado para alcançar o resultado desejado; c) o conflito pode ser resolvido de outra forma que não seja judicial.



No caso específico dos autos, o provimento judicial pretendido pelos autores é necessário para resguardar o direito de propriedade violado pela edificação de obra pública irregular. Também é útil, posto que em sendo exitosa a pretensão, a demolição da obra resguardará o pleno exercício ao direito de propriedade dos imóveis dos autores.

Também, vejo que o processo é adequado para alcançar o resultado desejado, pois os autores nesta ação ordinária pretendem a demolição de edificação de obra realizada pelo poder público que está afetando o pleno exercício ao direito de propriedade de seus imóveis.

Por fim, o litígio somente pode ser resolvido pela forma judicial, visto que há um conflito de direitos envolvidos entre as partes e não outra alternativa, senão socorrer-se do do Poder Judiciário para solucionar o conflito.

Nesse norte, rechaço a preliminar de falta de interesse de agir.

V- MÉRITO

A questão controvertida nesta ação é se a obra executada pela edilidade alusiva à edificação na Rua Epitácio Pessoa, Centro, em Santa Luzia/PB, está sendo edificada de forma irregular e com prejuízos ao pleno exercício ao direito de propriedade dos autores.

Segundo os autores, a obra em construção pelo município de Santa Luzia/PB é irregular pois: a) houve mudança da via pública de uso comum sem prévia autorização legislativa; b) não houve desafetação da via pública de uso comum para possibilitar a construção da obra com edificação de quiosques a serem destinados a particulares; c) a obra está prejudicando o pleno exercício ao direito de propriedade dos imóveis dos autores.

Registro que os autores são proprietários de imóveis localizados de frente da área onde está sendo edificada a obra questionada - **calçada com doze quiosques-bares a serem destinados a particulares.**

A obra edificada pela edilidade para construção de quiosques está sendo realizada em plena via pública - Rua Epitácio Pessoa, Centro, em Santa Luzia/PB - afetada a uso comum do povo para a finalidade de trânsito de veículos, pedestres, motocicletas etc.



A construção desses quiosques no leito da via pública transformada em calçada tem como destinação exploração de atividade comercial por particulares. Sem dúvida, tal edificação restringe o interesse coletivo e, em especial, afeta direito de propriedade dos autores com a construção de quiosques e banheiros públicos beirando a calçada da residência dos autores.

Além disso, a realização dessa obra que está sendo executada pela edilidade viola o princípio da legalidade e o interesse da coletividade. Isto porque não houve a desafetação do espaço público de uso comum (Rua) para edificação dessa obra de interesse comercial de particulares (quiosques).

Ademias, a desafetação da via pública para a construção de calçada para receber doze quiosques carecia de autorização legislativa, com os seguintes requisitos: a) A nova finalidade do bem deve contemplar a coletividade e manter o seu caráter social; b) A desafetação não pode ser utilizada para benefício de um único grupo de pessoas ; c) Depende de Lei Municipal (no caso) a mudança de finalidade de bem de uso do bem comum do povo para uso especial por particular, atendido, ainda, o interesse público, sob pena de a própria Lei de efeito concreto esbarrar na legalidade e na moralidade.

Sobre a necessidade de desafetação de bens públicos de uso comum a serem destinados para particular, segue os seguintes arestos:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. RECONVENÇÃO. DOAÇÃO DE IMÓVEL . BEM PÚBLICO MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA NÃO DEMONSTRADA. NULIDADE DO NEGÓCIO JURÍDICO. - A ação reivindicatória pressupõe a existência de domínio do autor e posse injusta do réu - A alegada propriedade do INSS seria originada de doação de bem público municipal - Tratando-se de disponibilidade de bem público, diante da característica da inalienabilidade, se faz necessária a autorização legislativa e, somente após lei específica, tornar-se-á passível de alienação que pode ocorrer através de compra e venda, doação, permuta ou dação em pagamento - Não efetivada autorização legislativa autorizadora da sua alienação, inexistente desafetação do imóvel público, caracterizada, assim, a nulidade do negócio jurídico - no caso dos autos doação - Demonstrado que o réu que detém o domínio da área que ocupa, afastando, por conseguinte, a hipótese de posse injusta, a ação reivindicatória deve ser julgada improcedente - Não preenchidos os requisitos legais, nulo o registro do título de doação da área pública, acolhendo-se o pedido da reconvenção" . (TRF-4 - APL: 50052128820174047204 SC 5005212-88.2017.4.04 .7204, Relator.: RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, Data de Julgamento: 21/10/2020, QUARTA TURMA).

"EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA -PERMANÊNCIA EM BEM PÚBLICO, CEDIDO A PARTICULAR A TÍTULO PRECÁRIO - ESGOTAMENTO DO PRAZO PREVISTO NA PERMISSÃO E REGULAR NOTIFICAÇÃO PARA DESOCUPAÇÃO - PROBABILIDADE DO DIREITO INVOCADO NA DEMANDA - INEXISTÊNCIA - TUTELA DE URGÊNCIA - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO DEFERIMENTO DA MEDIDA - RECURSO PROVIDO. O deferimento de tutela de urgência exige o preenchimento concomitante dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, a saber, probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Como notório, os bens públicos são insuscetíveis de aquisição originária por uso capital ou de doação ao particular sem prévia autorização legislativa, precedida de desafetação, e a mera detenção por particulares, decorrente da permissão de uso ou da tolerância estatal quanto à ocupação irregular, ainda que envolva eventual realização de melhorias necessárias ou úteis, não gera nenhum direito possessório para os privados . Inexistindo provas nos autos que demonstrem, de plano, a probabilidade do direito invocado pelos autores da demanda, deve ser revogada a decisão que deferiu tutela de urgência em Primeiro Grau". (TJ-MG - Agravo de Instrumento:



23641581720238130000, Relator.: Des.(a) Leite Praça, Data de Julgamento: 01/02/2024, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/02/2024).

"EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO ORDINÁRIA - PRETENSÃO VOLTADA À AQUISIÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO EM MODALIDADE "NÃO ONEROSA" OU, SUCESSIVAMENTE, NA MODALIDADE ONEROSA - AUSÊNCIA DE DIREITO - BEM LOCALIZADO EM ÁREA VERDE DO MUNICÍPIO - VEDAÇÃO EXPRESSA NA LEI ORGÂNICA - INEXISTÊNCIA, AINDA, DE PROVA DA DESAFETAÇÃO E DO PREENCHIMENTO DOS DEMAIS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 17 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/91, REPRODUZIDOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL - RECURSO DESPROVIDO. Como notório, as bens públicos são, em regra e por determinação constitucional, inalienáveis e a flexibilização de tal condição exige, além de desafetação do item específico, a presença de inequívoco interesse público na transferência da titularidade, a prévia avaliação, a autorização legislativa, sendo imóvel pertencente à administração direta, e a abertura de concorrência pública, que pode ser dispensada em hipóteses restritas previstas em lei. Ademais, o art. 17, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993, ao disciplinar a alienação gratuita, exige sejam impostos encargos ao adquirente e a instituição de reversão ao erário no caso de descumprimento dos mesmos, bem como seja vedada a alienação do bem a terceiros, sob pena de nulidade do ato de liberalidade. No caso concreto, além de inexistirem provas nos autos do cumprimento dos requisitos legais imprescindíveis ao reconhecimento do direito à alienação do bem público, seja na modalidade onerosa ou na modalidade não onerosa (doação), o ente da Federação demonstrou que o imóvel objeto da lide encontra-se em área verde municipal, circunstância essa não elidida pelo recorrente que representa óbice à alienação perseguida na demanda, nos termos da Lei Orgânica de Governador Valadares. (TJ-MG - AC: 10000221928799001 MG, Relator.: Leite Praça, Data de Julgamento: 15/12/2022, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/01/2023)

A propósito, a questão da instalação de obstáculos e de fechamento dos espaços públicos - bens de uso comum do povo - não é nova nos Tribunais pátrios, conforme se verifica nas lições do em. MINISTRO EROS GRAU, exaradas no voto que reconheceu a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei n.º 1.713/1997 do Distrito Federal.

"Os bens públicos de uso comum são entendidos modernamente como propriedade pública, Ensina Ruy Cirne Lima:

'A relação jurídica, na qual os bens do domínio público e do patrimônio administrativo se inserem como objeto, é a relação de administração, relação que aqui se nos depara como análoga, mas distinta da de p r o p r i e d a d e .

Na propriedade, cabe ao proprietário a faculdade de excluir; no domínio público, quanto aos bens de uso comum, ao utente, a pretensão a não ser excluído, enquanto se adscreeve no uso à destinação do bem. Salva, porém, essa diferenciação, de resto, fundamental, a analogia entre as duas situações é manifesta.'

Uma das notas que os caracteriza é a da intensidade de sua participação na atividade administrativa. Tal essa intensidade, no caso dos bens de uso comum do povo, que eles constituem, em si, o próprio serviço público (objeto de atividade administrativa) prestado pela Administração. A identificação dessa característica confere maior nitidez à noção de uso comum.



Forsthoff propõe entenda-se por uso comum, singelamente, o uso de um bem que, sem autorização especial, é acessível a todos ou ao menos a um grupo não individualizado de pessoas. O uso comum ('Gemeingebrauch') é um modo especial de utilização que tem por efeito colocar em uma categoria 'sui generis' os bens que constituem seu objeto.

Ora, a peculiaridade que coloca em categoria 'sui generis' tais bens encontra-se justamente na circunstância de esses bens constituírem, já em si, um serviço público.

Alessi, correlacionando as expressões 'uso público', 'uso comum' e 'uso ordinário geral', indica como exemplo de 'uso geral normal' o uso das vias públicas para o trânsito; e define uso geral normal como aquele que corresponde 'quibus de populo', isto é, a todos os cidadãos indistintamente, sem que se necessite de nenhuma permissão especial e de maneira que o desfrute do bem por parte de um não exclua ou limite a possibilidade de gozo por parte dos demais. Daí porque, na expressão ainda de Ruy Cirne Lima, é característico do uso comum que nenhum utente possa excluir outro, dada a paridade de situações entre todos.

Alinham-se na doutrina três teorias pretendendo explicar a natureza do uso comum de bem público. A primeira, já de todo superada, visualizava no uso comum um direito de natureza real existente em benefício dos indivíduos. Vê-se para logo ser ela incompatível com o entendimento de que os bens públicos de uso comum constituem propriedade pública. A segunda divisa no uso comum dos bens públicos uma manifestação da liberdade dos indivíduos, no que seria tal uso entendido ora como exercício de uma liberdade natural, ora como exercício de um direito de liberdade.

De liberdade natural - diga-se desde logo - não se trata, eis que nada impede que se condicione o uso do bem a retribuição à Administração, tal como previsto no art. 68 do antigo CC.

A terceira teoria vê no uso comum um 'direito de natureza cívica: direito - na expressão de Alessi - à prestação das finalidades propostas pelo Estado, referentes à satisfação de determinados interesses da coletividade; direito, assim, de caráter corporativo, a que o Estado construa e mantenha destinados ao uso comum os bens em causa (do domínio público), permitindo aos indivíduos o seu desfrute, conforme o seu destino.

Para Alessi, a solução do problema inerente à natureza [= caráter] jurídica das faculdades do indivíduo em relação à utilização dos bens de uso comum deve ser buscada na fusão das duas últimas teorias, já que, separadamente, cada uma delas contém apenas uma parte da verdade. Cumpre pois distinguirmos dois momentos na análise do tema: o corporativo (atinente à entrega do bem, pela Administração, ao uso comum e à manutenção de tal destino) e o individual (relativo ao uso concreto do bem pelos indivíduos).

No primeiro momento, segundo Alessi, instala-se mero interesse - interesse cívico - dos indivíduos à obtenção e uma prestação da Administração. No segundo, impõe-se distinguirmos ainda duas situações: uma referida ao fato de que um indivíduo esteja a executar determinada ação (por exemplo, circular de um lugar a outro); outra relacionada ao fato de que, para tanto, se utilize de um bem de uso comum. A primeira situação tem efetivamente caráter jurídico, mas não em relação à Administração, especificamente, porém relativamente a qualquer sujeito, inclusive a Administração. De fato - prossegue Alessi - qualquer outro sujeito tem o dever de não interpor obstáculos à ação do indivíduo citado. Trata-se, aí, do direito de liberdade que corresponde a todo indivíduo, que tem caráter de direito absoluto



e, como tal, valor 'erga omnes'; direito de liberdade que se manifesta, no caso, na execução daquela determinada ação mediante a utilização de bem de uso comum. Daí porque, para Alessi, se a Administração impede um indivíduo de circular de um lugar para outro, nisso não lesiona o direito, do indivíduo, de usar a via pública, mas sim o seu direito de liberdade. A segunda situação, que se desenvolve entre o indivíduo e a Administração, não tem, para Alessi, caráter jurídico, porem caráter de mera situação de fato. Nela se instala entre indivíduo e Administração a mesma relação que se verifica no momento corporativo." (STF - Tribunal Pleno - ADI n.º 1.706/DF - DJ. 09/04/2008 - un.; sublinhas deste voto.)

Destaca-se do aresto colacionado as considerações atinentes à natureza pública dos arruamentos e sua destinação precípua, bem como a necessidade de desafetação dos bens públicos para haver o fechamento, observado, por óbvio, o interesse público, consoante se verifica, a seguir:

Não obstante, a conclusão de Alessi é posta nos seguintes termos: se a Administração fecha ao tráfego, de modo geral, uma determinada estrada, impedindo desta maneira o seu uso a um determinado indivíduo, saímos do momento individual para entrar no momento corporativo, já que, mais do que o interesse individual do utente, é lesionado o interesse corporativo a que a estrada seja mantida destinada ao uso comum.

A exposição desenvolvida por José Afonso da Silva a respeito do tema da utilização das vias públicas é projetada desde a afirmação de que uma das funções urbanísticas do poder público é a de criar condições à circulação, sendo o sistema viário 'o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar), assegurado da Constituição Federal'.

Este direito de circular 'consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada ao uso público', do que resulta constituir, a utilização da via pública, não 'uma mera possibilidade, mas um poder legal executável erga omnes'. Em consequência - prossegue José Afonso da Silva, citando Pedro Escribano Collado - 'a Administração não poderá impedir, nem geral nem singularmente, o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via, já que, de outro modo, se produziria uma transformação da afetação por meio de uma simples atividade de polícia'.

Daí a inconstitucionalidade do art. 4º. (Sublinhas deste voto.)

Como visto, a via pública se caracteriza como bem de uso comum do povo, independentemente do número de pessoas que a utilizem diretamente ou do fato de existir outra via de acesso próxima.

Assim, para a imposição de restrições à utilização de praças e ruas é imprescindível haja, em regra, a prévia desafetação daqueles bens de uso comum do povo, sobretudo para outorga do uso ao particular, para o que há regime jurídico específico, orientado pelo interesse público.

Com efeito, a restrição de acesso aos arruamentos está condicionada ao regime legal público, à existência do interesse público relevante, à prévia desvinculação do bem ao fim a que se destina e, por óbvio, à



formalização do consentimento da Administração Pública, por meio de algum dos instrumentos submetidos àquele regime jurídico específico ("v.g." autorização, permissão ou concessão de uso, concessão de direito real de uso, dentre outros), o que não ocorreu no caso concreto.

Ainda, a forma como a edilidade está edificando a obra pública com restrições ao uso de propriedade dos promoventes e, também, limitando até o uso comum pelos moradores da comunidade, não se compatibiliza com os preceitos constitucionais sobre o tema, senão vejamos.

No art. 1º do Texto Constitucional, à República foi conferida a condição de "Estado Democrático de Direito", que pressupõe o livre acesso da coletividade a seus próprios bens, sobretudo no que toca às vias públicas. Nesse sentido, ainda, os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, indissociáveis dos direitos à igualdade e à liberdade - direito de ir e vir e de permanecer - nos espaços públicos das cidades, não se compatibilizam com a obstrução de via pública em favor de um particular.

A propósito, no art. 182 da Constituição da República, a previsão de uma política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal com o objetivo de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, entra em choque com medidas que desagreguem a organização do espaço público, à revelia do interesse coletivo da comunidade local.

Com efeito, todos os preceitos acima mencionados incidem na hipótese sob exame, além de se destacarem na elaboração do conceito de função social da cidade, que a concebe como um direito difuso com reflexos inevitáveis sobre o uso dos espaços públicos e privados.

Ademais, no art. 144, "caput", da CR, a previsão da segurança pública como "um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", não exclui a observância dos limites impostos à vida urbana de comunhão do espaço público.

A cidade deve ser, por excelência, 'locus' público das relações sociais, econômicas, políticas e culturais; espaço no qual as pessoas, pela necessidade de convivência, são compelidas a dialogar; a fim de estabelecerem normas comuns garantidoras de grau mínimo de coexistência.

É o local onde a ordem constitucional se consubstancia em grau maior. Logo, deve espelhar a realização dos objetivos fundamentais da República. Há de oferecer todas as condições para a consecução desses objetivos e fruição dos benefícios urbanos por toda a população.

Thiago Marrara, com base no Código Tributário Nacional, art. 32, § 1º, e outros suplementos, mostra que as cidades compreendem o conjunto de elementos físicos integrantes do sistema urbano e o rol de serviços públicos disponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais como educação, saúde, liberdade de ir e vir, liberdade de se manifestar no âmbito político e no cultural.

“Os elementos concretos do sistema dividem-se em propriedade urbana (conjunto de edificações destinadas à moradia e às atividades domésticas ou produtivas) e domínio público urbano (bens públicos e privados criados para atender as necessidades coletivas instrumentais dos cidadãos).



São elementos do domínio público urbano de uso comum do povo os logradouros públicos, que correspondem aos bens do domínio viário, voltados para a garantia da função de circulação de bens e locomoção de pessoas e animais, como ruas, avenidas, calçadas, passarelas, viadutos; e as áreas públicas destinadas à integração, ao lazer e a outras atividades (os logradouros públicos abrangem, também, bens dos particulares que exercem funções análogas). O domínio público urbano compreende, ainda, o mobiliário urbano, os bens de uso especial e os bens particulares vinculados a serviços públicos, ou seja, o conjunto de redes de infra-estrutura de serviços públicos urbanos (esgoto, comunicação, energia e outros) e equipamentos.

(. . .)

A função social da cidade se expressa e se cumpre mediante 'inúmeras relações econômicas, sociais e jurídicas, e o bom desenvolvimento destas relações apóia-se diretamente na existência de elementos físicos, concretos ou reais, dentre os quais estão os bens que compõem o domínio público urbano', e na disponibilidade do serviço.

A cidade, segundo tal ótica, deve ser tratada como uma rede de socialização e de universalização de oportunidades e de direitos, cuja efetividade traduz-se no moderno conceito progressista de cidade sustentável, que associa políticas compensatórias e ações de emancipação social; que concilia centralidades e cidades marginais e que apela pela equânime distribuição dos benefícios do domínio público urbano. Essa é a sua função social, que somente pode ser alcançada pela disponibilidade do espaço, do mobiliário urbano e de ambiências, que permitam o acesso de todos a rendas, bens, serviços e comodidades. Outra não é a lição de Edésio Fernandes, segundo a qual as funções sociais da cidade

[...] como interesses difusos, devem compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte públicos, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer; enfim aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade." ("In" Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 391/392;)."

Nessa ordem de ideais, cabe ao município demandado garantir a manutenção do uso regular dos espaços públicos de uso comum em cumprimento da função social e não restringir o uso pela população local do espaço comum em detrimento da coletividade.

Diante desses fundamentos expostos, resta demonstrado, sem dúvida, que o Município de Santa Luzia/PB ao utilizar espaço de uso comum do povo para construir um calçadão com quiosques para fins comerciais, violou o princípio da legalidade ao não obter prévia autorização legislativa para desafetação da área.

Acrescento, ainda, que além da obra não refletir benefício para toda a coletividade, traz danos aos autores [alguns pessoas idosas], em razão da limitação de uso de seus imóveis residenciais e comerciais, sem acesso à garagem de suas residências, além de danos psicológicos.



Nem o pior inimigo merece um quiosque-bar com banheiro colado - rente, cerce - na sua calçada de sua residência e destinado a vender não somente lanches, mas bebida alcoólica, cigarro e, quiçá, fazer uso de aparelho sonoro musical.

Ninguém, absolutamente ninguém, é merecedor de um quiosque-bar na sua porta de sua residência colado na sua calçada, a menos de dois metros da porta de entrada da residência, porque suprime a paz e o repouso diário e noturno, afetando seriamente a qualidade de vida e a dignidade humana dos autores que, em grande parte, são idosos.

Quando a obra ainda era embrionária, fiz com meu assessor - Dr. Marcene Dias - visita ao canteiro da obra antes de apreciar a liminar para suspender a obra (e a suspendi por liminar). Nessa visita, constatei a violência e o impacto que a obra causa aos moradores afetados. E, ainda, constatei que, pelo menos uma residência de uma das autoras fica sem ter acesso à garagem para recolher o carro em virtude da construção de um quiosque de frente à sua garagem, beirando a calçada, apesar de este imóvel ter também outra garagem pelos fundos.

A interdição de uma artéria pública - bem de uso comum do povo - à revelia da Câmara do Municipal para construção de um calçadão - sabidamente destinado para soerguer quiosques-bar - em área residencial não pode restringir o exercício do direito de propriedade tal qual como aconteceu. A ausência de guia rebaixada e o impedimento à entrada de veículos na garagem da residência dos autores, constitui-se em limitação ilegal ao exercício do direito de propriedade.

É oportuno, ainda, registrar de ofício como um *plus* que a obra suprime a beleza do local e afeta o ambiente arquitetônico e paisagístico no local (dano estético) com a construção dos quiosques-bares, sabidamente destinados à exploração comercial por particular em detrimento do interesse coletividade e, sobretudo, o interesse dos autores que foram violentamente no seu direito de propriedade com a obra pública irregular desde o nascedouro.

No julgamento do mérito da ação que agora faço, ressaltando entendimento diverso, e dada a violência que a obra causa ao direito de propriedade dos autores, além do abalo psicológico dos autores afetados - grande parte idosos - não não vislumbro que a aplicação da teoria do fato consumado seria a melhor solução para o caso concreto em apreço, caso contrário o princípio da dignidade humana cederia espaço à teoria do fato consumado. Ademais, trata-se de obra irregular por ferir o princípio da legalidade, visto que não houve a desafetação pelo Parlamento de Santa Luzia/PB da rua para a destinação a interesse de particulares que esperam ser agraciados com um quiosque-bar.



Ademais, que a teoria do fato consumado, aplicável em situações consolidadas pelo decurso de tempo, não se aplica ao caso em que os efeitos de liminar precária não configuram estabilidade jurídica suficiente para excepcionar os requisitos legais, *data máxima venia*.

Não é crível aplicar a “teoria do fato consumado em relação a atos praticados sob contestação das pessoas envolvidas, que reputam irregular e manifestam a existência da irregularidade nas vias adequadas, ainda que, pela demora no transcurso do procedimento destinado à apuração da legalidade do ato, este gere efeitos no mundo concreto.”. **É o que se colhe do seguinte julgamento do Superior Tribunal de Justiça:**

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REMOÇÃO. RESISTÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEORIA DO FATO CONSUMADO. INAPLICABILIDADE.

1. Não se aplica a "Teoria do Fato Consumado" em relação a atos praticados sob contestação das pessoas envolvidas, que o reputam irregular e manifestam a existência da irregularidade nas vias adequadas, ainda que, pela demora no transcurso do procedimento destinado à apuração da legalidade do ato, este gere efeitos no mundo concreto.

2. Verificada ou confirmada a ilegalidade, o ato deve ser desfeito, preservando-se apenas aquilo que, pela consolidação fática irreversível, não puder ser restituído ao status quo ante.

3. Na espécie, nunca houve em relação à remoção do embargante aquiescência pela Administração Pública, que se manteve em permanente resistência no plano processual, sempre apontando a ilegalidade no ato de lotação do servidor em localidade diversa daquela em que tomou posse por conta do concurso público.

4. Impossibilidade de aplicação da teoria do fato consumado. Embargos de divergência providos.” (REsp 1157628/RJ, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, CORTE ESPECIAL, julgado em 07/12/2016, DJe 15/02/2017).

DISPOSITIVO:

ANTE O EXPOSTO, rejeito as preliminares trazidas a lume com contestação e, no mérito, julgo procedentes os pedidos iniciais para condenar o MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/PB a demolir a edificação (calçadão e quiosques-bares), retornando a via pública ao seu *status quo ante*, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contado do trânsito em julgado.



CONDENO o promovido a ressarcir aos autores o pagamento das custas processuais e em honorários advocatícios que arbitro em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a ser corrigido a partir da publicação da sentença da seguinte forma: correção monetária e compensação de mora – será unicamente pela Taxa SELIC, mensalmente e de forma simples.

Uma vez sendo mantida a sentença em grau de recurso, remetam-se cópia dos autos ao Ministério Público Estadual em Santa Luzia/PB para averiguar se existe ato de improbidade administrativa a ser apurado com o consequente ressarcimento ao erário municipal.

Publicada e registrada eletronicamente.

Intimem-se.

Santa Luzia/PB, 13 de março de 2025.

ROSSINI AMORIM BASTOS

Juiz de Direito

