



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.683.004 - SP (2017/0148153-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE GUARULHOS
PROCURADOR : ROSINA SQUILLACI E OUTRO(S) - SP121259
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. DIREITO URBANÍSTICO. ART. 40 DA LEI 6.766/1999. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. FAMÍLIAS RESIDENTES EM ÁREA DE RISCO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. DANOS AMBIENTAIS. MULTA DIÁRIA. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrido, contra o Município de Guarulhos, ora recorrente, "visando regularização ou desfazimento, com conseqüente reparação dos danos ambientais e urbanísticos de área de risco com ocupações humanas." (fl. 236). O Juiz do primeiro grau julgou procedente o pedido. O Tribunal *a quo* negou provimento à Apelação.

2. Padrões e posturas urbanísticos de ordenamento do território devem ser fielmente respeitados por todos, inclusive pela Administração, cabendo-lhe, em acréscimo, dever vinculado de fiscalizar o respeito às prescrições normativas, punir infratores e, solidariamente em execução subsidiária, reparar eventuais danos materiais e morais causados, ressalvado seu direito de regresso. A jurisprudência do STJ é firme no sentido "de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária." (REsp 447.433/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 22/6/2006, p. 178).

3. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "'A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."' Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Brasília, 16 de novembro de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.683.004 - SP (2017/0148153-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE GUARULHOS
PROCURADOR : ROSINA SQUILLACI E OUTRO(S) - SP121259
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo cuja ementa é a seguinte:

LEGITIMIDADE “AD CAUSAM” Exercício do poder de polícia para impedir ocupações irregulares do solo, assim como danos ambientais - Competência municipal Legitimidade passiva - Configuração Preliminar rejeitada Recurso improvido

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Ocupações irregulares do solo - Responsabilidade objetiva do município - Ausência de discricionariedade, tendo em vista o poder-dever da municipalidade - Inteligência dos arts. 30, VI, da Constituição Federal e 40 da Lei n. 6.766/79 - Cominação de multa diária em face da Fazenda Pública - Possibilidade - Prazo razoável para o cumprimento das obrigações Recurso improvido.

O recorrente sustenta que ocorreu ofensa aos artigos 2º da Lei 9.784/1999, 186 e 265 do CC, 461, § 6º, do CPC/1973 e à Lei 6.938/1981, sob o argumento de que não deve prosperar a multa pecuniária imposta, devendo ela ser revogada, ou reduzido o seu valor. Aduz:

O que se pretende demonstrar é que não pode ser imputada ao ora recorrente a responsabilidade pelo não atendimento da legislação citada, alegando que houve omissão na fiscalização municipal, como pretende fazer crer o recorrido. (fl. 476).

Ademais, como será explicitado adiante, o Município não foi, em nenhum momento, negligente, mas, ao contrário, adotou as medidas cabíveis na ocasião. A alegação de suposta negligência pelo simples ato da Administração Pública não ter removido e alojado as famílias e reparados os possíveis danos urbanísticos se mostra infundada, pois o Poder Público agiu diante do caso, de acordo com as condições financeiras e humanas existentes à época (fl. 477).

Acrescente-se, ainda, que não pode o ora Recorrente ser condenado a reparar e a indenizar os alegados danos ambientais e urbanísticos provocados pelos loteadores e ocupantes da área, já tendo nesse sentido, decidido (fl. 483).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Contrarrazões apresentadas às fls. 497-506.

Houve juízo de admissibilidade negativo na instância de origem, o que deu ensejo à interposição do Agravo, convertido em Recurso Especial à fl. 555.

Parecer do Ministério Público Federal opinando pelo não provimento do Recurso Especial às fls. 561-564.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.683.004 - SP (2017/0148153-8)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrido, contra o Município de Guarulhos, ora recorrente, "visando regularização ou desfazimento, com conseqüente reparação dos danos ambientais e urbanísticos de área de risco com ocupações humanas." (fl. 236).

O Juiz do primeiro grau julgou procedente o pedido. O Tribunal *a quo* negou provimento à Apelação do ora recorrente e assim consignou (fls. 398-402, grifei em itálico):

Primeiramente, como bem assinalou o MM.Juiz, “Não há que se falar em ilegitimidade de parte do Município de Guarulhos para figurar no polo passivo da presente demanda, pois a ela compete o exercício do poder de polícia para impedir ocupações irregulares do solo e consequentes danos ambientais”.

Ademais, o Ministério Público, nos termos da Lei 7.347/1985, possui legitimidade para ajuizar ação civil pública na defesa do meio ambiente ou de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A r. sentença deve ser mantida, exceto em relação à contagem do prazo para o cumprimento das obrigações, que ao final será tratado, adotando-se seus fundamentos como razão de decidir, nos termos do art. 252 do RITJSP.

(...)

Com base no art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Portanto, tendo em vista o dever do município em assegurar o respeito aos padrões urbanísticos, além de promover o bem estar da população, inexistente discricionariedade.

Ademais, de acordo com o art. 40 da Lei n. 6.766/99, “A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”.

Portanto, como bem assinalou a Procuradoria Geral de Justiça, “Não poderá subsistir a tese de invasão da esfera de discricionariedade do administrador, ditada pela tripartição de funções do Estado, por caber ao Poder Judiciário o poder-dever de obrigar o Poder Executivo a adotar providências diante de situações que coloquemos cidadãos em série situação de risco, como no caso concreto”.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A respeito, confira-se:

(...)

Ressalte-se que, em matéria ambiental, de acordo com a Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o ordenamento brasileiro adotou o regime da responsabilidade objetiva, segundo o qual é dispensável a demonstração de dolo ou culpa. Com efeito, de acordo com o artigo 3º, inc. IV, do dispositivo mencionado, é considerado poluidor o responsável, direta ou indiretamente, por atividade lesiva ao meio ambiente.

Com efeito, “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (Art. 14, parágrafo 1º, da Lei Federal 6.938/81).

Neste sentido, confira-se:

(...)

Por fim, a cominação de multa diária em face da Fazenda Pública é uma medida cabível para estimular o cumprimento da determinação judicial. Ademais, o montante estabelecido pelo MM. Juiz está de acordo com os ditames da razoabilidade e proporcionalidade. Do mesmo modo, o prazo determinado na r. sentença é razoável e possibilita o cumprimento das obrigações fixadas.

Entretanto, a contagem do prazo de um ano terá início do trânsito em julgado da decisão. Neste sentido, fica superada a tese apresentada no agravo de instrumento de fls. 306, o qual fica prejudicado.

E outros fundamentos são dispensáveis, diante da adoção integral dos que foram deduzidos na r. sentença, exceto em relação à contagem do prazo para cumprimento das obrigações, e aqui expressamente adotados para evitar inútil e desnecessária repetição, nos termos do art. 252 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça.

Por todo o exposto, nego provimento ao recurso.

Esclareço que o Superior Tribunal de Justiça, como bem destacado pelo *Parquet* federal no seu parecer, entende que não há falar em atribuição exclusiva de ente da federação para promover medidas de proteção do meio ambiente, impondo-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento.

Padrões e posturas urbanísticos de ordenamento do território devem ser fielmente respeitados por todos, inclusive pela Administração, cabendo-lhe, em acréscimo, o dever vinculado de fiscalizar o respeito às prescrições normativas, punir infratores e, solidariamente em execução subsidária, reparar eventuais danos materiais e morais causados, ressaltado seu direito de regresso. No mais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária." (REsp 447.433/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 22/06/2006, p. 178).

Por fim, com relação à multa diária fixada em razão do descumprimento de ordem judicial, esclareço que a Corte Regional afirmou que "o montante estabelecido pelo MM. Juiz está de acordo com os ditames da razoabilidade e proporcionalidade". (fl. 402).

Assim acolher a tese do recorrente, a fim de modificar a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZATÓRIA DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. MULTA DIÁRIA. MATÉRIA QUE DEMANDA REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO - PROBATÓRIO DOS AUTOS. SUMULA 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. À luz dos artigos 128 e 460 do CPC de 1973, o vício de julgamento extra petita não se vislumbra na hipótese em que o magistrado, adstrito às circunstâncias fáticas (causa de pedir remota) e ao pedido constantes nos autos, procede à subsunção normativa com amparo em fundamentos jurídicos diversos dos esposados pelo autor e refutados pelo réu. O julgador não viola os limites da causa quando reconhece os pedidos implícitos formulados na inicial, não estando restrito apenas ao que está expresso no capítulo referente aos pedidos, sendo-lhe permitido extrair da interpretação lógico - sistemática da peça inicial aquilo que se pretende obter com a demanda, aplicando o princípio da equidade.

2. *As conclusões do Tribunal de origem em relação ao cabimento, proporcionalidade e razoabilidade da multa aplicada, não podem ser revistas por esta Corte Superior, pois demandaria reexame do conjunto fático - probatório dos autos, o que é vedado em sede de Recurso Especial, em razão do óbice da Súmula 7 do STJ.*

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1.103.681/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe 29/9/2017, grifei).

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0148153-8

REsp 1.683.004 / SP

Números Origem: 00006691220138260224 6691220138260224

PAUTA: 16/11/2017

JULGADO: 16/11/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE GUARULHOS
PROCURADOR : ROSINA SQUILLACI E OUTRO(S) - SP121259
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Fiscalização

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.