RECURSO ESPECIAL Nº 1.519.040 - SP (2015/0012320-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
R.P/ACÓRDÃO	**:**	**MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE	:	CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA
ADVOGADO	:	JOSE CARLOS BAPTISTA PUOLI E OUTRO(S) - SP110829
RECORRENTE	:	ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORES	:	CAIO CESAR GUZZARDI DA SILVA - SP194952 RODRIGO LEVKOVICZ E OUTRO(S) - SP205716
RECORRENTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR	:	DEBORA SOTTO E OUTRO(S) - SP162994
RECORRENTE	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO DE PIZA FONTES
ADVOGADO	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO PIZA FONTES (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS - SP054771
RECORRIDO	:	OS MESMOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO DE APARTAMENTOS. LOCALIZAÇÃO EM ENTORNO DE BEM TOMBADO. DESRESPEITO À REGRA DE PROTEÇÃO. ANULAÇÃO DA RESOLUÇÃO. PRESERVADA A CONSTRUÇÃO DO PRÉDIO. MULTA A ENCARGO DO ESTADO NÃO REQUERIDA NA INICIAL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. RECURSO DO ESTADO DE SÃO PAULO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSOS ESPECIAIS DO MUNICÍPIO, DA CONSTRUTORA E DO ASSISTENTE LITISCONSORCIAL NÃO CONHECIDOS.

I - Movimento Defenda São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Estado de São Paulo, a Construtora Córdoba Ltda e o Município de São Paulo objetivando, em síntese, obstar a construção de um prédio de apartamentos (Edifício Le Grand Parc) na Rua Joaquim Távora, sob a alegação de que a referida área se localizava no entorno do Instituto Biológico, bem tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo - CONDEPHAAT.

II – Os pedidos da ação foram julgados improcedentes em face da Construtora e do Município, e procedentes contra o Estado de São Paulo, determinando a anulação da Resolução da Secretaria de Cultura que fixou o respectivo polígono em desrespeito à regar geral de proteção aos 300m do entorno do respectivo bem tombado, preservando, no entanto, os efeitos do ato no que diz respeito à construção do Edifício Le Grand Parc.

III - Em grau recursal, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo condenou o Estado, também, ao pagamento de multa em 20% (vinte por cento) do valor do bem tombado e a Construtora a indenizar o montante do prejuízo causado, tudo a ser apurado em fase de liquidação de sentença.

RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

IV - A alegação recursal acerca dos alvarás para as obras e da suposta legalidade

dos atos da municipalidade não apresenta a devida fundamentação, sem vinculação à violação de lei federal, incidindo o óbice sumular n. 284/STF.

RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

V - O art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937 não tem comando normativo suficiente a amparar a pretensão deduzida no sentido de que se reconheça a legalidade do ato administrativo que deferiu a edificação, e com isso, afastar as condenações que lhes foram impostas. Incidência da Súmula n.284/STF.

VI - A pretensão de afastar a multa aplicada merece prosperar. Na inicial, houve apenas pedido de indenização. Ressarcimento não se confunde com multa.

VII – A indenização tem o escopo de restaurar o lesado e permitir a restauração da situação anterior ao ilícito. A multa, por outro lado, tem caráter sancionatório punitivo. Os dois conceitos não se confundem e indicam que os pedidos são de natureza diversa.

VIII - Ademais, a aplicação de multa administrativa não compete ao Poder Judiciário, que pode anular, reformar ou determinar a apuração de multa, mas não substituir a autoridade administrativa para a apuração e fixação de sanção administrativa. Essa situação é asseverada quando o ato normativo legal e infralegal estabelece o órgão administrativo com competência específica para a fixação da penalidade.

IX - Finalmente, ainda que fosse o caso de fixação de multa administrativa, o estabelecimento da penalidade no patamar máximo somente é possível quando existe fundamentação específica, o que não ocorreu no caso concreto.

RECURSO ESPECIAL DE JOÃO ROBERTO EGYDIO PIZA FONTES

X - Admitido como assistente litisconsorcial do Estado de São Paulo, o particular proprietário de imóvel nas imediações, sequer teve suas alegações debatidas pelo acórdão recorrido, no que seu recurso carece do necessário prequestionamento, incidindo a Súmula n. 282/STF.

RECURSO ESPECIAL DA CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA

XI - A alegação de violação do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, sob o enfoque de que o acórdão recorrido não poderia decretar a nulidade da respectiva Resolução, em razão de outras ações similares assim não terem feito, não cabe prosperar. A uma em razão da ausência de prequestionamento - Súmula n. 282/STF -, a duas porque demandaria incursão no acervo fático-probatório dos autos - Súmula n. 7/STJ.

XII - Discutir eventual violação do art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937, baseado na alegação de que o empreendimento em questão não apresentaria prejuízo objetivo e concreto ao imóvel tombado, demandaria incursão na seara fático-probatória dos autos, inviável diante dos termos da Súmula n. 7/STJ.

XIII - A recorrente não aponta dispositivo de lei federal para amparar sua pretensão no tocante à alegada boa-fé, situação que, ademais, também necessitaria debate nas provas dos autos. Incidência das Súmulas ns. 284/STF e 7/STJ.

RESULTADO DO JULGAMENTO

XIV - Recursos especiais do Município de São Paulo, de João Roberto Egydio Piza Fontes e da Construtora Córdoba Ltda não conhecidos. Recurso especial do Estado de São Paulo parcialmente conhecido e parcialmente 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, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Og Fernandes, acompanhando o Sr. Ministro-Relator para não conhecer dos recursos especiais do Município de São Paulo, João Roberto Egydio de Piza Fontes e Construtora Córdoba Ltda, e divergindo parcialmente para dar provimento ao recurso especial do Estado de São Paulo, no que foi acompanhado pelo Sr. Ministro Mauro Campbell Marques e pela Sra. Ministra Assusete Magalhães, o voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando integralmente o Sr. Ministro Francisco Falcão, por unanimidade, não conhecer dos recursos especiais do Município de São Paulo, de João Roberto Egydio de Piza Fontes e de Construtora Córdoba Ltda. e, por maioria, dar provimento ao recurso especial do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Sr. Ministro Og Fernandes, que lavrará o acórdão.

Vencidos em parte os Srs. Ministros Francisco Falcão e Herman Benjamin. Votaram com o Sr. Ministro Og Fernandes os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.

Brasília, 09 de novembro de 2021(Data do Julgamento)

Brasília, 09 de novembro de 2021(Data do Julgamento)

MINISTRO OG FERNANDES
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.519.040 - SP (2015/0012320-0)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

Movimento Defenda São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Estado de São Paulo, a Construtora Córdoba Ltda e o Município de São Paulo objetivando, em síntese, obstar a construção de um prédio de apartamentos (Edifício Le Grand Parc) na Rua Joaquim Távora, sob a alegação de que a referida área localiza-se no entorno do Instituto Biológico, bem tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo - Condephaat.

A ação foi julgada improcedente contra a Construtora e o Município, e procedente contra a Fazenda do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

> Isto posto, julgo PROCEDENTE a ação que o MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO move contra FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO para anular, reservados os efeitos do ato naquilo que diz respeito ao Edificio Le Grand Parc, a resolução da Secretaria da Cultura que fixou o polígono mencionado na sentença em desrespeito à regra geral de proteção aos 300 metros do entorno do prédio do Instituto Biológico, condenando o Estado na obrigação de não emitir autorizações outras para construção no referido envoltório. Em consequência, condeno a Fazenda Pública Estadual ao pagamento de 33% do valor das custas, despesas processuais e honorários advocaticios, estes fixados em R$ 8.000,00 na forma do artigo 20, §4º, do C6digo de Processo Civil.

Em grau recursal, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reformou parcialmente a sentença, condenando também a Construtora, nos termos da seguinte ementa (fls. 1978 e segs.):

> **ASSISTÊNCIA SIMPLES**. SE A DECISÃO NÃO EXPLICITA VULNERACÃO A DIREITO DO INTERESSADO, DESCABE ACOLHER ARGUMENTAÇÃO DO ASSISTENTE QUE PODERÁ DISCUTIR O TEMA EM ÂMBITO ADEQUADO. MOTIVAÇÃO DO ASSISTENTE DESACOLHIDA.
>
> **SENTENÇA** - NULIDADE - FALTA DE INTIMAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA PROCURADORIA DO ESTADO PARA APRESENTAÇÃO DE MEMORIAIS - INOCORRÊNCIA - INTIMAÇÃO REALIZADA - PRELIMINAR REJEITADA.
>
> **AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL** - CONSTRUÇÃO DE

EDIFICIO DENTRO DO PERÍMETRO DE PROTEÇÃO DO ENTORNO DO INSTITTUO BIOLÓGICO - RESOLUÇÃO SEC-113/02 QUE DELIMITOU ÁREA DE PROTEÇÃO MENOR DO QUE AQUELA PREVISTA NO DECRETO ESTADUAL Nº 13.426/79, DE TREZENTOS METROS - ILEGALIDADE - ANULACAO MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - AUTORIZAÇÃO EMITIDA PELO CONDEPHMT PARA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO DENTRO DO PERÍMETRO DE PROTEÇÃO DE BEM TOMBADO EM DESCONFORMIDADE COM O DECRETO ESTADUAL N 13.426/79 - ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO MANTIDA - CONDENAÇÃO DA FAZENDA DO ESTADO AO PAGAMENTO DE MULTA CORRESPONDENTE A 20% DO VALOR DO BEM TOMBADO - CONSTRUTORA CONDENADA A RESSARCIR O DANO AMBIENTAL CAUSADO - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 147 DO DECRETO ESTADUAL N. 13.426/79 E 18 DO DECRETO-LEI N. NO 25/37 - RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO.

Diante de pedido alternativo - demolição do edifício ou ressarcimento pecuniário do dano causado - adota-se a opção de repercussão financeira, até como providência pedagógica, diante dos interesses postos em confronto. Em fase de execução de sentença incumbirá aos interessados, com a participação do Município, eleger área prioritária que deve merecer restauração por parte de empreendedor que vulnerou o ambiente e deve compensar o prejuízo difuso perpetrado contra a comunidade e que põe em risco a qualidade de vida das gerações do porvir.

Ou seja, o julgado ora recorrido, em análise dos respectivos recursos, além da condenação imposta pelo juízo monocrático, assim definiu:

a) condenou o Estado de São Paulo ao pagamento de multa em 20% (vinte por cento) do valor do bem tombado a título de indenização;

b) condenou a Construtora a indenizar o montante do prejuízo causado.

Opostos embargos de declaração por 3 das partes, foram providos somente os da Fazenda Estadual, sanando a omissão apontada, para consignar que o valor da multa será revertido ao Fundo de Interesses Difusos Lesados (fls. 2.144-2.151).

Embargos infringentes interpostos pela Construtora, rejeitados (fls. 2.267-2.280).

Foram interpostos 4 recursos especiais.

O Estado de São Paulo alega violação do art. 18 do Decreto-Lei n. 25/37,

sustentando que a legislação relativa ao tombamento tem em mira o impedimento absoluto a quaisquer edificações ou uma metragem com margem de discricionariedade administrativa dos competentes órgão técnicos, *in casu*, do Condephaat, no que não havendo definição dessa área, deve ser reconhecida a legalidade do ato administrativo que deferiu a pretensão da edificação.

Aponta, ainda, afronta aos arts. 128, 460, *caput* e 512, do CPC/1973, afirmando não haver qualquer pedido relativo ao pagamento de multa, que não se confunde com a indenização pelos danos causados, motivo pelo qual deve ser afastada.

João Roberto Egydio Piza Fontes, proprietário de imóvel situado no entorno do bem tombado, que ingressou na lide como assistente simples da Fazenda, alegou violação dos arts. 47 e 472, do CPC/1973, com a imposição de restrição ao direito de propriedade dos proprietários do local, os quais não foram convocadas para participação do processo como litisconsortes, devendo a sentença se limitar àqueles que integraram a relação processual respectiva.Indica afronta aos arts. 2º, 128 e 460, do CPC/1973, alegando julgamento *extra petita* no que diz respeito ao comando judicial que proibiu a emissão de novas autorizações para qualquer espécie de construção.

Por fim, caso se entenda pela ausência de prequestionamento, alega violação do art. 535, II, do CPC/1973. Invoca dissídio jurisprudencial quanto aos temas.

Município de São Paulo interpôs seu recurso especial dispondo sobre o processo de tombamento e a metragem respectiva, sustentando que os alvarás concedidos para as obras em questão não foram objeto de proibição pelos órgãos competentes, e que o perito judicial reconheceu a legalidade dos atos praticados pela municipalidade.

Afirma que em seu recurso de apelação fez referência a dispositivos constitucionais e ao art. 333, II, do CPC/1973.

Construtora Córdoba aponta violação do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, afirmando que ao tempo da demanda havia 6 projetos de edificação em situação similar, e uma das ações a eles relacionada teve julgamento de improcedência do pedido de nulidade da

Resolução n. 113/2002, não se podendo permitir julgamento contraditório àquele, tal qual a hipótese dos autos, já que a sentença civil faz coisa julgada *erga omnes*.

Sustenta afronta ao art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937 pois o Edifício Le Grand Parc não apresenta prejuízo objetivo e concreto ao Instituto Biológico, situação apurada, inclusive, por meio de perícia, e ainda invoca sua boa-fé e direito adquirido, apontando dissídio jurisprudencial a respeito.

O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento dos recursos (fls. 2.785-2.787).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.519.040 - SP (2015/0012320-0)

VOTO VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):

Como a decisão recorrida foi publicada sob a égide da legislação processual civil anterior, observam-se, em relação ao cabimento, processamento e pressupostos de admissibilidade dos recursos, as regras do CPC/1973, diante do fenômeno da ultra-atividade e do Enunciado Administrativo n. 2 do Superior Tribunal de Justiça.

RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A competência do Superior Tribunal de Justiça, na via do recurso especial, encontra-se vinculada à interpretação e à uniformização do direito infraconstitucional federal.

Nesse contexto, apresenta-se impositiva a indicação do dispositivo legal que teria sido contrariado pelo Tribunal *a quo*, sendo necessária a delimitação da violação do tema insculpido no regramento indicado, viabilizando assim o necessário confronto interpretativo e o cumprimento da incumbência constitucional revelada com a uniformização do direito infraconstitucional sob exame.

A municipalidade não indica qual legislação federal teria sido violada em decorrência da fundamentação por ela deduzida.

Ademais, ao sustentar que teria apontado, em seu recurso de apelação, dispositivos constitucionais, tal alegação não se mostra pertinente na via do recurso especial, sob pena de usurpação da competência do eg. STF.E nem mesmo a indicação do art. 333, II, do CPC/1973 se mostra viável, já que o recorrente não demonstra de que forma teria se dado a suposta violação.

Assim, apresentando-se evidente a deficiência ao pleito recursal, é de incidir o óbice da Súmula n. 284/STF, conforme inúmeros precedentes desta Corte em situações análogas:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. SÚMULA N. 284/STF. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211/STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULAS N. 283 E 284 DO STF. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS. VALOR DA CONDENAÇÃO. SÚMULA N. 284/STF. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. ADULTERAÇÃO DO PRODUTO SOB A GUARDA DO PRESTADOR. FATO. IMPEDITIVO. EXTINTIVO. MODIFICATIVO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. NÃO CONHECIMENTO. DECISÃO MANTIDA.

1. Não se pode conhecer da apontada violação do art. 535 do CPC/1973, pois a recorrente limitou-se a fazer alegação genérica de sua vulneração, sem mencionar as razões do inconformismo. Correta, portanto, a aplicação da Súmula n. 284/STF.

[...]

5. Acerca da condenação por danos morais e do valor da compensação, incide a Súmula n. 284 do STF, pois a agravante não indica qual dispositivo de lei teria sido violado, o que caracteriza deficiência na fundamentação recursal.

6. A recorrente não impugnou especificamente todos os fundamentos do acórdão recorrido. Incidem as Súmulas n. 283 e 284 do STF.

[...]

9. A incidência da Súmula n. 7/STJ obsta o conhecimento do especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, pois impede verificar a similitude fática dos acórdãos.10. Agravo interno a que se nega provimento.(AgInt no REsp 1605694/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 19/04/2021, DJe 23/04/2021)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. ACÓRDÃO COMBATIDO. FUNDAMENTAÇÃO. IMPUGNAÇÃO. DEFICIÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DEMONSTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo 2).

[...]

4. Não se conhece de recurso especial que deixa de apontar o dispositivo legal violado no acórdão recorrido, incidindo na hipótese, por analogia, a Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.

5. Ressalvado o entendimento do relator, idêntica compreensão é aplicada ao apelo nobre interposto com fundamento em divergência pretoriana, na esteira do posicionamento da Corte Especial (AgRg no REsp 1.346.588/DF, Relator Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, Corte Especial, julgado em 18/12/2013, DJe 17/03/2014).

6. É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a incidência dos óbices sumulares quando do exame do recurso especial pela

> alínea "a" inviabiliza também a análise da divergência jurisprudencial.
>
> 7. Agravo interno desprovido.(AgInt nos EDcl no REsp 1463254/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/03/2021, DJe 06/04/2021)

RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

A primeira alegação recursal diz respeito ao art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937, sob a pretensão de que seja reconhecida a legalidade do ato administrativo que deferiu a edificação, e com isso, afastar as condenações que lhes foram impostas.

De início, é preciso considerar que o apontado dispositivo não tem comando normativo suficiente para respaldar a alegação do Estado: ao contrário. Confira-se:

> Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cincoenta por cento do valor do mesmo objeto.

Ademais, a controvérsia foi elucidada com base, também, em dispositivo do Decreto Estadual n. 13.476/1979, que levou à declaração de ilegalidade da Resolução SEC n. 113/2002, porque teria se afastado da referida legislação, à falta da proteção do raio do entorno de 300 metros. Incidência da Súmula n. 280/STF.

Nessa panorama, tem-se que ao tópico recursal incide o óbice da Súmula n. 284/STF, uma vez que as razões apresentadas pelo recorrente estão dissociadas, não só da fundamentação do acórdão recorrido, como também do próprio dispositivo que entende violado. A propósito, confiram-se:

> AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. INDENIZATÓRIA CUMULADA COM REEMBOLSO. PLANO DE SAÚDE. RECUSA DE FORNECIMENTO DE PRÓTESE. REEMBOLSO INTEGRAL. CABIMENTO. FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADOS. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS DOS FUNDAMENTOS DO JULGADO ATACADO. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 283 E 284 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DANO MORAL CONFIGURADO. AGRAVO NÃO PROVIDO.
>
> 1. O Tribunal estadual assentou a obrigatoriedade do plano de saúde em custear o fornecimento de prótese à parte autora, o que está em consonância com a

jurisprudência desta Corte Superior, que possui entendimento de que é abusiva a cláusula que exclua ou limite a cobertura de órteses, próteses e materiais diretamente ligados ao procedimento cirúrgico a que se submete o consumidor. Precedentes.

2. A ausência de impugnação, nas razões do recurso especial, de fundamento autônomo e suficiente à manutenção do acórdão estadual atrai, por analogia, o óbice da Súmula 283 do STF.

3. É inadmissível o inconformismo por deficiência na fundamentação quando as razões do recurso estão dissociadas do decidido no acórdão recorrido. Aplicação da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.

[...]

5. Agravo interno a que se nega provimento.(AgInt no REsp 1900386/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 29/03/2021, DJe 29/04/2021)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ERRO MÉDICO, DURANTE O PARTO, QUE CAUSOU SEQUELAS PERMANENTES EM RECÉM-NASCIDO. NECESSIDADE DE TRATAMENTO MÉDICO E FISIOTERÁPICO RECONHECIDO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ALEGAÇÃO DE COMANDO JUDICIAL GENÉRICO. ART. 491 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO SUFICIENTE PARA AMPARAR A TESE RECURSAL. SÚMULA 284/STF. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Agravo em Recurso Especial interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de ação proposta em desfavor do Distrito Federal, objetivando a sua condenação ao pagamento de pensão mensal, indenização por danos morais e estéticos, além de fornecer ou custear o tratamento e os exames necessários para melhora do quadro de saúde do menor, em razão de suposto atendimento médico inadequado na realização de parto, resultando em sofrimento fetal e danos de natureza irreversível à menor. O Tribunal de origem julgou procedente a ação, para condenar o réu a disponibilizar na rede pública, ou custear na rede privada, todo o tratamento médico e fisioterápico necessário para melhora do quadro de saúde da menor, além do pagamento de pensão mensal e compensação por danos estéticos e morais.

III. No presente Recurso Especial, insurge-se o réu apenas contra a condenação em obrigação de fazer, consistente em disponibilizar na rede pública, ou custear na rede privada, todo o tratamento médico e fisioterápico necessário para melhora do quadro de saúde da menor, defendendo tratar-se de comando judicial genérico e indeterminado, o que, no seu entendimento, configuraria violação aos arts. 324 e 491 do CPC/2015.

IV. O art. 491 do CPC/2015 ("Na ação relativa à obrigação de pagar quantia, ainda que formulado pedido genérico, a decisão definirá desde logo a extensão da obrigação, o índice de correção monetária, a taxa de juros, o termo inicial de ambos e a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso"), além de não ter sido prequestionado, não possui comando normativo suficiente para amparar a tese recursal de que o comando judicial relacionado à obrigação de fazer seria genérico e indeterminado, o que revela a deficiência na fundamentação no recurso e impede o conhecimento do Recurso Especial em razão da incidência da Súmula 284

> do Supremo Tribunal Federal: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".
>
> […]
>
> VI. Agravo interno improvido.(AgInt no AREsp 1787248/DF, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2021, DJe 19/04/2021)

A outra alegação do Estado está fundada em violação dos arts. 128, 460, caput e 512, do CPC/1973, afirmando ser incabível a multa, na medida em que não houve o respectivo pedido nos autos. Assim foi imposta a referida penalidade:

> Destarte, é de se prover o apelo do Ministério Público para, reconhecida a inescusável responsabilidade da Administração Pública no evento danoso ao meio ambiente cultural, condenar o Governo do Estado ao pagamento de multa correspondente a 20% do valor do bem tombado a titulo de indenização, valor este a ser apurado em liquidação e recolhido ao Fundo de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, nos termos do art. 147 do Decreto Estadual nº 13.26/79 c/c art. 13 da Lei nº 7.347/85.

De fato a questão surgiu no julgamento do recurso de apelação, e a Fazenda opôs embargos de declaração para ver afastada a respectiva penalidade, sob a alegação de que o pedido autoral não continha parcela relativa à imposição de multa, tendo sido afastado pelo Tribunal *a quo* à consideração de que tal consectário estaria contido no pedido indenizatório originário.

Esta Corte já tem entendimento firmado no sentido de que "não configura julgamento *ultra* ou *extra petita*, com violação ao princípio da congruência ou da adstrição, o provimento jurisdicional exarado nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente a partir de toda a petição inicial" (AgInt no REsp n. 1.829.793/SE, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, DJe 23/10/2019).

Nesse mesmo sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. ACIDENTÁRIA. TERMO INICIAL. BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS. DATA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA. DIA DA CITAÇÃO VÁLIDA DA AUTARQUIA. JULGAMENTO ULTRA PETITA. NÃO VERIFICADO.
>
> I - Na origem, trata-se de ação acidentária objetivando benefícios acidentários em decorrência das suas atividades laborativas. Na sentença, os pedidos

> foram julgados procedentes. No Tribunal a quo, a sentença foi parcialmente reformada.
>
> II - Conforme o entendimento consolidado neste Tribunal, não configura julgamento ultra petita ou extra petita, com violação do princípio da congruência ou da adstrição, o provimento jurisdicional proferido nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente a partir de toda a petição inicial. Precedentes.
>
> III - Ademais, observa-se que ao decisum foi bem claro que, na ausência da data do requerimento administrativo, como na hipótese, será considerado o termo inicial para pagamento do benefício previdenciário o dia da citação válida da autarquia. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.408.081/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 3/8/2017 e AgRg no REsp n. 1.521.928/MG, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 9/6/2015, DJe 19/6/2015.
>
> IV - Agravo interno improvido.(AgInt no REsp 1891329/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2021, DJe 15/04/2021)

> AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CARACTERIZADA. VIOLAÇÃO A COISA JULGADA. INOVAÇÃO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS RECÍPROCOS. JULGAMENTO ULTRA PETITA NÃO CONFIGURADO.
>
> 1. Se as questões trazidas à discussão foram dirimidas, pelo Tribunal de origem, de forma suficientemente ampla, fundamentada e sem omissões, obscuridades ou contradições, devem ser afastadas as alegadas ofensas ao artigo 1022 do Código de Processo Civil de 2015.
>
> 2. Conforme o entendimento consolidado neste Tribunal, não configura julgamento ultra petita ou extra petita, com violação ao princípio da congruência ou da adstrição, o provimento jurisdicional proferido nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente a partir de toda a petição inicial. Precedentes.
>
> 3. É inviável a análise de teses alegadas apenas em embargos de declaração, por caracterizar inovação.
>
> 4. Agravo interno a que se nega provimento.(AgInt no AREsp 1684998/RS, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 22/03/2021, DJe 25/03/2021)

Assim, ainda que se possa argumentar que o termo "multa" supostamente foi utilizado fora de seu contexto, o fato é que a imposição da referida penalidade, relativa a 20% (vinte por cento) do valor do bem tombado, não se afigura fora do pedido, considerando o que fora exposto na inicial, *in verbis* (fl. 38):

> f.5) em relação a todos os requeridos, tendo em vista os danos ambientais já ocasionados à coletividade paulista, bem como os eventuais danos causados no curso da presente demanda, sejam os mesmos condenados ao pagamento de indenização por danos ambientais, em montante a ser fixado por V . Exa., que deverá reverter ao fundo a que faz referência o art . 15 da Lei 7.547/85;

RECURSO ESPECIAL DE JOÃO ROBERTO EGYDIO PIZA FONTES

Ao julgar o recurso de apelação por ele apresentado, na qualidade de assistente simples do Estado, o Tribunal de origem deliberou:

> 1. Em relação à assistência do interessado, que recebeu o processo no estado em que se encontrava, bem aduziu a Fazenda que a decisão ora em exame não deliberou sobre cassação ou revogação de autorizações anteriormente expedidas.
>
> Repercussão deste julgado nos interesses do assistente poderão ser apreciadas à 1uz do artigo 55 do Código de Processo Civil. No mais, a pretensão à declaração dos efeitos da ação civil pública não foi objeto do pedido inicial e não guarda pertinência com os recursos ora julgados. A interpretação dos dispositivos pertinentes diante da doutrina e da jurisprudência constitui ônus do interessado, no âmbito próprio, que não é a presente ação civil pública.

Veja-se que o *decisum* não enfrentou as questões por ele colocadas, no que é evidente a carência do necessário requisito do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 282/STF.

E nem se diga que a eventual invocação de violação do art. 535 do CPC/1973, *in casu*, teria tal condão, pois no julgamento de seus embargos declaratórios o Tribunal *a quo* esclareceu, uma vez mais, que os temas trazidos pelo assistente "[...] não guardam pertinência com os recursos em discussão" (fl. 2.150).

RECURSO ESPECIAL DA CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA

Alega-se violação do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, pois ao tempo da demanda existiriam 6 projetos de edificação em situação similar, e uma das ações respectivas teve julgamento de improcedência do pedido de nulidade da Resolução n. 113/2002, não se podendo permitir julgamento contraditório àquele, tal qual a hipótese dos autos, já que a sentença civil faz coisa julgada *erga omnes*.

Sobre a controvérsia, o Tribunal de origem decidiu:

> Inicialmente, cabe ressaltar que a coisa julgada não é nenhum efeito da sentença, já que desta ela não decorre. Trata-se simplesmente de uma qualidade que,

> por questão de ordem pública, a sentença adquire: a imutabilidade e a indiscutibilidade.
>
> Haverá coisa julgada sempre que duas ações derem lugar à mesma questão, a tornar impossível nova discussão acerca do mesmo tema, por expressa disposição legal, assecuratória da prática dos atos jurídicos e negociais, sob pena de jamais se encerrarem as demandas judiciais.
>
> No caso em concreto, verificou-se que o ato administrativo que aprovou o projeto de construção, conforme se verá adiante, não observou à regra do artigo 137 do Decreto Estadual n. 13.426/79, sendo, portanto considerado nulo.
>
> Por tal motivo, não há que se falar em ofensa à coisa julgada, pois a não observação do requisito legal permitiu ao Poder Judiciário rever o ato administrativo sob o aspecto de sua legalidade.

Inicialmente é forçoso considerar que não houve o debate acerca, exatamente, do artigo de lei apontado pela recorrente como violado pelo *decisum*, e não foram opostos embargos de declaração para sanar eventual omissão, ensejando a incidência da Súmula n. 282/STF.

Ainda que se pudesse ultrapassar tal óbice sob a alegação de que o tema "coisa julgada" foi enfrentado pela instância ordinária, veja-se que a hipótese dos autos examinou a controvérsia nos termos em que colocada, tão-somente à luz do empreendimento específico, o qual não estaria nos parâmetros da legislação de regência.

Ademais, eventual debate da questão, esbarraria na vedação da Súmula n. 7/STJ, por demandar incursão no acervo fático-probatórios dos autos, e até mesmo da outra ação invocada pela recorrente.

Em relação ao art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937, a recorrente sustenta que o referido empreendimento não apresentaria prejuízo objetivo e concreto ao Instituto Biológico, situação que demandaria incursão na seara fático-probatória dos autos, inviável diante dos termos da Súmula n. 7/STJ.

Ainda que assim não fosse, a questão, conforme já ressaltado, foi dirimida diante da não conformidade do empreendimento nos termos da legislação de regência, não importando, para tanto, a configuração de que apresentasse ou não prejuízo ao Instituto Biológico.

Por fim, no que diz respeito à alegada boa-fé da recorrente, não houve indicação de dispositivo de lei que teria sido afrontado, ensejando a incidência da Súmula n. 284/STF, e tal debate também estaria limitado à análise do acervo fático-probatório dos autos.

Ante o exposto, não conheço dos recursos especiais do Município de São Paulo, de João Roberto Egydio Piza Fontes e da Construtora Córdoba Ltda e, conheço parcialmente do recurso especial do Estado de São Paulo, negando-lhe provimento.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0012320-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.519.040 / SP**

Números Origem: 01610405020078260000 0708741.5/1-00 1332802 1610405020078260000
5835320020133289 7087415100 86002 994.07.161040-3 994071610403

PAUTA: 17/08/2021 JULGADO: 17/08/2021

Relator
Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária
Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA
ADVOGADO	:	JOSE CARLOS BAPTISTA PUOLI E OUTRO(S) - SP110829
RECORRENTE	:	ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORES	:	CAIO CESAR GUZZARDI DA SILVA - SP194952 RODRIGO LEVKOVICZ E OUTRO(S) - SP205716
RECORRENTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR	:	DEBORA SOTTO E OUTRO(S) - SP162994
RECORRENTE	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO DE PIZA FONTES
ADVOGADO	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO PIZA FONTES (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS - SP054771
RECORRIDO	:	OS MESMOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Patrimônio Histórico / Tombamento

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). JOSE CARLOS BAPTISTA PUOLI, pela parte RECORRENTE: CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA

CERTIDÃO

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

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, não conhecendo dos recursos especiais do Município de São Paulo, de João Roberto Egydio Piza Fontes e da Construtora Córdoba Ltda; conhecendo em parte do recurso especial do Estado de São Paulo e, nessa parte, negando-lhe provimento, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.519.040 - SP (2015/0012320-0)

VOTO-VISTA

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de Ação Civil Pública que buscou obstar a construção de prédio de apartamentos sob a alegação de que a referida área integrava o entorno de edifício tombado. A demanda foi proposta contra o Estado de São Paulo, a Construtora Córdoba Ltda. e o Município de São Paulo.

Os pedidos em desfavor da construtora e do município foram julgados improcedentes e os pedidos em oposição ao Estado de São Paulo foram julgados procedentes (e-STJ, fls. 1497-1517).

Em grau de recurso, o Tribunal de origem condenou o Estado ao pagamento de multa de 20% do bem tombado e apenou a Construtora a indenizar o montante do prejuízo causado a ser apurado em liquidação de sentença (e-STJ, fls. 1620-1636).

Foram interpostos quatro recursos especiais contra a decisão colegiada na origem.

O Município de São Paulo alegou ser legal a concessão de alvará pela municipalidade. O Relator não conheceu do recurso com base na Súmula n. 284/STF.

João Roberto Egydio Piza Fontes, proprietário do imóvel e admitido como assistente litisconsorcial, não teve os argumentos debatidos na origem. O Ministro relator aplicou a Súmula n. 282/STF para não conhecer do recurso especial.

A Construtora Córdoba Ltda. alegou violação dos arts. 16 da Lei n. 7.347/1985 e 18 do Decreto-Lei n. 25/1937, bem como aduziu ter agido com boa-fé. O Ministro relator não conheceu de nenhum dos capítulos, respectivamente, pelos óbices das Súmulas n. 282/STF e 7/STJ; Súmula n. 7/STJ; e Súmulas n. 284/STF e 7/STJ.

O Estado de São Paulo sustentou ter havido contrariedade aos arts. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937; e 128, 460, *caput*, e 512 do CPC. O Ministro relator não conheceu do primeiro capítulo pela Súmula n. 284/STF. Quanto ao segundo capítulo, entendeu que a sanção de multa de 20% estaria abarcada pelo pedido feito na inicial.

Em relação aos recursos do Município de São Paulo, de João Roberto Egydio Piza Fontes e da Construtora Córdoba Ltda., adiro integralmente ao voto do Ministro relator.

Contudo, no que se refere ao recurso do Estado de São Paulo, minha adesão é apenas parcial. No que se refere ao art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937, não existe nenhuma objeção em relação à conclusão do Relator, mas, no capítulo referente à multa de 20%, peço vênias para discordar.

O acórdão da origem entendeu que os pedidos da inicial abarcariam a condenação da referida multa (e-STJ, fls. 1.978-1.979 e 2.149).

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – AUTORIZAÇÃO EMITIDA PELO CONDEPHAAT PARA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO DENTRO DO PERÍMETRO DE PROTEÇÃO DE BEM TOMBADO EM, DESCONFORMIDADE COM O DECRETO ESTADUAL Nº 13.426/79 – ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO MANTIDA – CONDENAÇÃO DA FAZENDA DO ESTADO AO PAGAMENTO DE MULTA CORRESPONDENTE A 20% DO VALOR DO BEM TOMBADO – CONSTRUTORA CONDENADA A RESSARCIR O DANO AMBIENTAL CAUSADO – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 147 DO DECRETO ESTADUAL Nº 13.426/79 E 18 DO DECRETO-LEI Nº 25/37 – RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO (e-STJ, fls. 1.978-1.979).
>
> Os Embargos de Declaração da Fazenda Pública merecem parcial provimento.
> Primeiramente, frise-se que o pedido indenizatório está expressamente contido na inicial, conforme demonstra o requerimento formulado, no que não merecem prosperar, neste ponto, os embargos da Fazenda do Estado de São Paulo: *f.5) em relação a todos Os requeridos, tendo em vista os danos ambientais ocasionados à coletividade paulista, bem com os eventuais danos causados no curso da presente demanda, sejam os mesmos condenados ao pagamento de indenização por danos ambientais, em montante a ser fixado por V. Exa., que deverá reverter ao fundo a que faz referência o art. 13 da Lei 7.347/85 (e*-STJ, fl. 2.149).

No recurso de apelação do Ministério Público, não houve requerimento de aplicação de multa com base no art. 147 do Decreto estadual n. 13.426/1979 (e-STJ, fl. 1.583):

> 40. Diante do exposto, aguarda-se que seja - DADO PROVIMENTO ao presente recurso de apelação, para reformar parcialmente a r. sentença recorrida, para condenar os apelados Estado de São Paulo e Construtora Córdoba em obrigação de fazer consistente em demolição da construção lesiva à ambiência do bem ou , de forma sucessiva, fixar reparação pecuniária, a ser apurada em liquidação, para recolhimento ao Fundo de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, com o que se fará inteira Justiça.

Da mesma forma, o item f. 5 da petição inicial faz tão somente referência à indenização (e-STJ, fl. 38):

> f.5 - em relação a todos Os requeridos, tendo em vista os danos ambientais ocasionados à coletividade paulista, bem com os eventuais danos causados no curso da presente demanda, sejam os mesmos condenados ao pagamento de indenização por danos ambientais, em montante a ser fixado por V. Exa., que deverá reverter ao fundo a que faz referência o art. 13 da Lei 7.347/85.

Parece ter havido confusão entre os institutos da indenização e da multa pelo Tribunal de origem.

O art. 147 do Decreto estadual n. 13.426/1979 prevê a aplicação de multa de 1-20% (um a vinte por cento) do valor do bem tombado:

> DECRETO N. 13.426, DE 16 DE MARÇO DE 1979.
> Artigo 147. - Para as transgressões das obrigações impostas por este decreto, para as quais não será prevista penalidade específica, O Conselho poderá aplicar multas no valor de 1 (um) a 20% (vinte por cento) do bem tombado, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade funcional, criminal ou civil.

Não se pode confundir multa com indenização. A indenização busca restaurar o estado anterior, reparar o prejuízo causado e tem como parâmetro principal o valor do dano na forma do art. 944 do Código Civil, que estabelece, em nosso ordenamento jurídico, o princípio da reparação integral.

A multa ou sanção civil de caráter punitivo tem como elemento principal a reprovabilidade da conduta, e não propriamente o dano causado. Logo, não é possível equivaler a indenização com a sanção.

Tanto isso é verdade que, quando incidentes em um mesmo caso concreto, a aplicação da multa e da reparação são autônomas.

No caso concreto, interpretar que o pedido de reparação de danos abarcaria a aplicação de multa parece ser equivocado. A natureza jurídica da reparação, como supramencionado, é diversa da multa ou sanção civil de caráter punitivo. Assim, caso não tenha sido requerida na inicial, não poderia ser objeto da sentença ou do acórdão, como bem indica o art. 460 do CPC/1973:

> Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Como se vê, a condenação em multa de 20% foi *extra petita*.

Ademais, ainda que tivesse sido requerida, ela ainda conteria duas nulidades no caso concreto. A primeira é que houve a condenação no patamar máximo sem a devida justificativa ou fundamentação. O art. 147 do Decreto estadual n. 13.426/1979 prevê a fixação de multa de 1-20%. Para a definição no patamar máximo, como ocorreu, seria preciso fundamentação específica no processo administrativo com base nos critérios normativos de dosimetria estabelecidos no referido decreto, o que não ocorreu no caso.

Além disso, não cabe ao Judiciário fixar multa administrativa ou ambiental, mas aos órgãos administrativos. O Judiciário é competente para revisar e anular a aplicação de multa, mas não fazer as vezes do administrador para exercer o papel da autoridade administrativa.

No caso concreto, o art. 147 do Decreto Estadual n. 13.426/1979 estabelece que cabe ao CONDEPHAAT a aplicação da multa. Logo, caso a condenação em multa tivesse sido requerida pela parte autora ou pelo Ministério Público, o que não ocorreu, somente poderia a origem determinar a apuração e instauração de processo administrativo de fixação pelo referido órgão.

Ante o exposto, acompanho o relator e não conheço dos recursos do Município de São Paulo, João Roberto Egydio Piza Fontes e Construtora Córdoba Ltda. Em relação ao recurso especial do Estado de São Paulo, acompanho o relator no capítulo referente ao art. 18 do Decreto-Lei n. 25/1937, mas, em relação ao capítulo referente à multa de 20% com base no art. 147 do Decreto estadual n. 13.426/1979, voto pelo provimento do recurso do Estado de São Paulo por considerar a condenação *extra petita* na forma do art. 460 do CPC/1973.

É como voto.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.519.040 - SP (2015/0012320-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE	:	CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA
ADVOGADO	:	JOSE CARLOS BAPTISTA PUOLI E OUTRO(S) - SP110829
RECORRENTE	:	ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORES	:	CAIO CESAR GUZZARDI DA SILVA - SP194952 RODRIGO LEVKOVICZ E OUTRO(S) - SP205716
RECORRENTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR	:	DEBORA SOTTO E OUTRO(S) - SP162994
RECORRENTE	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO DE PIZA FONTES
ADVOGADO	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO PIZA FONTES (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS - SP054771
RECORRIDO	:	OS MESMOS

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Estado de São Paulo contra acórdão que, reformando em parte a sentença, condenou a recorrente ao pagamento de "multa" de 20% (vinte por cento) do valor do bem tombado, a título de "indenização".

No Recurso Especial, o Estado de São Paulo defende, entre outros pontos, que **a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo extrapolou os limites da demanda**, pois não há na petição inicial da Ação Civil Pública pedido para que seja aplicada multa ao ente público. Aduz (fls. 2219-2221, e-STJ):

> O v. acórdão deu provimento ao recurso de Apelação interposto pelo Ministério Público e condenou o ora recorrente ao pagamento de multa correspondente a 20% do valor do bem tombado a título de indenização. Tal situação dispare foi objeto de ED cujo desfecho não fora favorável a tese fazendária da incorreção do Julgado. Vejamos.
>
> (...)
>
> Ressalta-se que na petição inicial da ação proposta pelo Movimento Defenda São Paulo, da mesma forma, não se faz menção em condenação ao pagamento de multa:
>
> (...)
>
> Considerando que multa não se confunde com indenização pelos danos, está evidente a contradição existente no v. acórdão, que implica, também, em violação ao disposto nos artigos 128, 460, "caput" e 512, ambos do Código de Processo Civil. In verbis:
>
> (...)

O eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, negou provimento ao Recurso Especial. Especificamente quanto à alegação de que a decisão é *extra petita*, consignou:

> Assim, ainda que se possa argumentar que o termo "multa" supostamente foi utilizado fora de seu contexto, o fato é que a imposição da referida penalidade, relativa a 20% (vinte por cento) do valor do bem tombado, não se afigura fora do pedido, considerando o que fora exposto na inicial, *in verbis* (fl. 38):
>
> > f.5) em relação a todos os requeridos, tendo em vista os danos ambientais já ocasionados à coletividade paulista, bem como os eventuais danos causados no curso da presente demanda, sejam os mesmos condenados ao pagamento de indenização por danos ambientais, em montante a ser fixado por V . Exa., que deverá reverter ao fundo a que faz referência o art . 15 da Lei 7.547/85;

O eminente Ministro Og Fernandes apresenta Voto-Vista **divergindo** do Relator **apenas nesse capítulo decisório**. Entende Sua Excelência que **não se pode confundir multa com indenização**. Além disso, aponta que o Poder Judiciário não poderia aplicar uma sanção tipicamente administrativa. Conclui, então, que a condenação se deu *extra petita*.

No entanto, com todas as vênias à douta divergência, tenho que **não houve, efetivamente, aplicação de multa administrativa pelo Poder Judiciário**. Em verdade, o Tribunal *a quo*, ainda que de maneira não muito clara, apenas utilizou o preceito do art. 147 do Decreto Estadual 13.426/1979 como **parâmetro para fixação do valor da indenização** a ser paga pelo Estado de São Paulo.

Vejamos o que consta no Voto condutor do acórdão recorrido (fls. 1.991-1.992, e-STJ):

> E as consequências daí advindas haverão de ser suportadas por aqueles que 1he deram causa - o Governo do Estado, que autorizou a construção dentro de perímetro vedado por lei, e à Construtora Córdoba Ltda. - que mesmo após o ajuizamento da ação assumiu os riscos do prosseguimento da obra.
>
> A responsabilidade da administração pública por sua ineficiência e omissão em zelar pelo patrimônio cultural é inegável. Atinge uma comunidade difusa de pessoas lesadas na fruição de um direito que o pacto fundante considerou essencial à sadia qualidade de vida, - mínimo necessário a uma

> existência digna - ao dispor em seu art. 225: "Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso com um do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações
>
> (...)
>
> Destarte, é de se prover o apelo do Ministério Público para, reconhecida a inescusável responsabilidade da Administração Pública no evento danoso ao meio ambiente cultural, condenar o Governo do Estado ao pagamento de multa correspondente a 20% do valor do bem tombado **a título de indenização**, valor este a ser apurado em liquidação e **recolhido ao Fundo de Reparação dos Interesses Difusos Lesados**, nos termos do Decreto Estadual 13.426/79 c/c art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Ou seja, além de atribuir expressamente caráter indenizatório à "multa", o Tribunal de Justiça determinou sua destinação ao **Fundo de Direitos Difusos**, cujo objetivo é "a reconstituição dos bens lesados", nos termos do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, de modo a confirmar que a condenação decorre do reconhecimento judicial da responsabilidade civil ambiental do Estado.

Por essas razões, e com todas as vênias ao Voto muito cuidadoso lançado pela divergência, **acompanho o eminente Relator**, para negar provimento ao Recurso Especial do Estado de São Paulo**.**

É como **voto**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.519.040 - SP (2015/0012320-0)

VOTO-VOGAL

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Como visto, trata-se de Recursos Especiais, interpostos por Estado de São Paulo, João Roberto Egydio Piza Fontes, Município de São Paulo e Construtora Córdoba Ltda., contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

> "ASSISTÊNCIA SIMPLES. SE A DECISÃO NÃO EXPLICITA VULNERAÇÃO A DIREITO DO INTERESSADO, DESCABE ACOLHER ARGUMENTAÇÃO DO ASSISTENTE, QUE PODERÁ DISCUTIR O TEMA EM ÂMBITO ADEQUADO. MOTIVAÇÃO DO ASSISTENTE DESACOLHIDA SENTENÇA - NULIDADE - FALTA DE INTIMAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA PROCURADORIA DO ESTADO PARA APRESENTAÇÃO DE MEMORIAIS - INOCORRÊNCIA - INTIMAÇÃO REALIZADA - PRELIMINAR REJEITADA AÇÃO CIVIL PÚBLICA **AMBIENTAL - CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO DENTRO DO PERÍMETRO DE PROTEÇÃO DO ENTORNO DO INSTITUTO BIOLÓGICO - RESOLUÇÃO SEC-113/02 QUE DELIMITOU ÁREA DE PROTEÇÃO MENOR DO QUE AQUELA PREVISTA NO DECRETO ESTADUAL N° 13.426/79, DE TREZENTOS METROS - ILEGALIDADE - ANULAÇÃO MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL -AUTORIZAÇÃO EMITIDA PELO CONDEPHAAT PARA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO DENTRO DO PERÍMETRO DE PROTEÇÃO DE BEM TOMBADO EM DESCONFORMIDADE COM O DECRETO ESTADUAL N° 13.426/79 - ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATO MANTIDA -CONDENAÇÃO DA FAZENDA DO ESTADO AO PAGAMENTO DE MULTA CORRESPONDENTE A 20% DO VALOR DO BEM TOMBADO - CONSTRUTORA CONDENADA A RESSARCIR O DANO AMBIENTAL CAUSADO- INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 147 DO DECRETO ESTADUAL N° 13.426/79 E 18 DO DECRETO-LEI N° 25/37 - RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO**
> Diante de pedido alternativo - demolição do edifício ou ressarcimento pecuniário do dano causado - adota-se a opção de repercussão financeira, até como providência pedagógica, diante dos interesses postos em confronto. Em fase de execução de sentença incumbirá aos interessados, com a participação do Município, eleger área prioritária que deva merecer restauração por parte de empreendedor que vulnerou o ambiente e deve compensar o prejuízo difuso perpetrado contra a comunidade e que põe em risco a qualidade de vida das gerações do porvir" (fls. 1.978/1.979e).

Os Embargos de Declaração opostos foram parcialmente acolhidos, para esclarecer que o valor da multa deve ser revertido ao Fundo de Interesses Difusos Lesados (fls. 2.144/2.151e).

Comungo do entendimento do Relator e do Ministro OG Fernandes, em relação ao não conhecimento dos Recursos Especiais de João Roberto Egydio Piza Fontes, Município de São Paulo e Construtora Córdoba Ltda, conforme fundamentação expendida pelo Relator.

Quanto ao Recurso Especial do Estado de São Paulo, posiciono-me no mesmo sentido do Relator e do Ministro OG FERNANDES, em seu voto-vista, pela incidência da Súmula 284/STF, em relação à apontada contrariedade ao art. 18 do Decreto-lei 25/37.

No tocante à alegada afronta aos arts. 128, 460, **caput**, e 512 do CPC/73, peço vênia ao Relator, para acompanhar a divergência.

A questão controvertida restou assim decidida no Tribunal de origem:

> "A relevância do patrimônio cultural para o meio ambiente revela-se pela abrangência e conteúdo do conceito a ele introduzido expressamente pela
> Constituição Federal em seu art. 216. E é também a própria lei fundante que prevê, em qualquer conduta lesiva ao patrimônio cultural, a sujeição dos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções cabíveis, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 216, § 4o , c/c art. 5º 225, § 3º).
> Dispõe o art. 18 do Decreto-lei n° 25/37:
>
> > Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinqüenta por cento do valor do mesmo objeto.
>
> O art. 147 do Decreto Estadual n° 13.426/79 estabelece a respeito:
>
> > **Artigo 147 - Para as transgressões das obrigações impostas por este Decreto, para as quais não será prevista penalidade específica, o Conselho poderá aplicar multas no valor de 1 (um) a 20% (vinte por cento) do bem tombado sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade funcional, criminal ou civil.**
>
> **Destarte, é de se prover o apelo do Ministério Público para, reconhecida a inescusável responsabilidade da Administração Pública no evento danoso ao meio ambiente cultural, condenar o Governo do Estado ao pagamento de multa correspondente a 20% do valor do bem tombado a título de indenização, valor este a ser apurado em liquidação e recolhido ao Fundo de Reparação dos**

> **Interesses Difusos Lesados, nos termos do art. 147 do Decreto Estadual n° 13.426/79 c/ c art. 13 da Lei n° 7.347/85**" (fls. 1.991/1.992e).

Os Embargos de Declaração opostos pelo Estado de São Paulo, foram parcialmente acolhidos, para esclarecer que o valor da multa deve ser revertido ao Fundo de Interesses Difusos Lesados (fls. 2.144/2.151e).

Na forma da jurisprudência desta Corte, "considera-se **extra petita** a decisão que aprecia pedido ou causa de pedir distintos daqueles apresentados pela parte postulante, isto é, aquela que confere provimento judicial sobre algo que não foi pedido. Sendo assim, não ocorre julgamento **ultra petita** se o Tribunal local decide questão que é reflexo do pedido na exordial. Além do mais, o pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento da pretensão extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita" (STJ, AgInt no AREsp 987.196/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/10/2017). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.570.866/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 24/08/2017.

Como assinalado pelo Ministro OG FERNANDES, **in casu**, o pedido, na inicial, faz referência somente a indenização:

> f".5) **em relação a todos os requeridos, tendo em vista os danos ambientais ocasionados à coletividade paulista, bem com os eventuais danos causados no curso da presente demanda, sejam os mesmos condenados ao pagamento de indenização por danos ambientais, em montante a ser fixado por V. Exa., que deverá reverter ao fundo a que faz referência o art. 13 da Lei 7.347/85**" (fl. 38e).

Por sua vez, reza o art. 147 do Decreto estadual 13.426, de 16/03/79:

> "Artigo 147. - Para as transgressões das obrigações impostas por este decreto, para as quais não será prevista penalidade especifica, O Conselho poderá aplicar multas no valor de 1 (um) a 20% (vinte por cento) do bem tombado, sem prejuizo de eventual apuração de responsabilidade funcional, criminal ou civil".

Nesse contexto, a fixação da multa prevista no art. 147 do Decreto estadual 13.426/79 extrapola os limites do pedido, uma vez que a multa tem caráter punitivo e não indenizatório.

Ainda que assim não fosse, como a referida multa tem natureza administrativa, cabe ao Poder Executivo a sua fixação, sob pena de indevida incursão no mérito

administrativo e de afronta ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da CF/88.

No ponto, afirma o Ministro OG FERNANDES, em seu voto-vista:

> "Além disso, não cabe ao Judiciário fixar multa administrativa ou ambiental, mas aos órgãos administrativos. O Judiciário é competente para revisar e anular aplicação de multa, mas não fazer as vezes do administrador para exercer o papel da autoridade administrativa".

O acórdão recorrido, a fl. 1992e, deixa claro que aplica a multa administrativa do art. 147 do Decreto estadual 13.426/79, embora diga que a multa é fixada a título de indenização.

Ante o exposto, acompanho o Relator e o Ministro OG FERNANDES, para não conhecer dos Recursos Especiais de João Roberto Egydio Piza Fontes, Município de São Paulo e Construtora Córdoba Ltda, e, em relação ao Recurso Especial do Estado de São Paulo, para não conhecer do apelo quanto à apontada contrariedade ao art. 18 do Decreto-lei 25/37. Quanto ao alegado julgamento **extra petita**, acompanho a divergência, para conhecer, em parte, do Recurso Especial do Estado de São Paulo, e, nessa extensão, dar-lhe provimento, a fim de afastar a multa aplicada.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0012320-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.519.040 / SP**

Números Origem: 01610405020078260000 0708741.5/1-00 1332802 1610405020078260000
5835320020133289 7087415100 86002 994.07.161040-3 994071610403

PAUTA: 26/10/2021 JULGADO: 09/11/2021

Relator
Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Relator para Acórdão
Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária
Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	CONSTRUTORA CÓRDOBA LTDA
ADVOGADO	:	JOSE CARLOS BAPTISTA PUOLI E OUTRO(S) - SP110829
RECORRENTE	:	ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORES	:	CAIO CESAR GUZZARDI DA SILVA - SP194952 RODRIGO LEVKOVICZ E OUTRO(S) - SP205716
RECORRENTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR	:	DEBORA SOTTO E OUTRO(S) - SP162994
RECORRENTE	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO DE PIZA FONTES
ADVOGADO	:	JOÃO ROBERTO EGYDIO PIZA FONTES (EM CAUSA PRÓPRIA) E OUTROS - SP054771
RECORRIDO	:	OS MESMOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Patrimônio Histórico / Tombamento

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Og Fernandes, acompanhando o Sr. Ministro-Relator para não conhecer dos recursos especiais do Município de São Paulo, João Roberto Egydio de Piza Fontes e Construtora Córdoba Ltda., e divergindo parcialmente para dar provimento ao recurso especial do Estado de São Paulo, no que foi acompanhado pelo Sr. Ministro Mauro Campbell Marques e pela Sra. Ministra Assusete

Magalhães, o voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando integralmente o Sr. Ministro Francisco Falcão, a Turma, por unanimidade, não conheceu dos recursos especiais do Município de São Paulo, de João Roberto Egydio de Piza Fontes e de Construtora Córdoba Ltda. e, por maioria, deu provimento ao recurso especial do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Sr. Ministro Og Fernandes, que lavrará o acórdão. Vencidos em parte os Srs. Ministros Francisco Falcão e Herman Benjamin."

Votaram com o Sr. Ministro Og Fernandes os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.