



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2024982 - SP (2021/0362543-0)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE GUARULHOS
PROCURADOR : LIA SANTANA ROLIM - SP306564
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E
URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDHU
ADVOGADO : CAROLINA RIBEIRO MATIELLO DE ANDRADE - SP173414

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MUNICÍPIO. OBRIGAÇÕES DE FAZER. OMISSÃO FISCALIZATÓRIA. CANIL PARTICULAR CLANDESTINO. MAUS-TRATOS AOS ANIMAIS E CONTAMINAÇÃO DO SOLO. CIÊNCIA POR MAIS DE UMA DÉCADA. INAÇÃO. DIMENSÃO ECOLÓGICA DA DIGNIDADE HUMANA. COMPETÊNCIA COMUM. FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. MULTA COMINATÓRIA. DISPOSITIVO LEGAL NÃO INDICADO. INÉPCIA RECURSAL.

1. Descabe a análise, em recurso especial, de pretensão fundada diretamente em dispositivo constitucional. Ademais, a matéria carece de prequestionamento. Hipótese das Súmulas n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia) e 356/STF (O ponto omissivo da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento).

2. No que tange à multa cominatória, a falta de indicação do dispositivo de lei federal apto a sustentar a tese recursal inviabiliza seu conhecimento, nos termos da Súmula n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia).

3. Hipótese fática em que a municipalidade omitiu-se por 13 (treze) anos na solução da existência de canil clandestino que impunha maus-tratos a mais de 100 (cem) animais, verificando-se, ainda, contaminação do solo e instalação ilícita de poço para abastecimento de água.

4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a tutela ambiental é

dever de todas as esferas de governo, à luz do princípio do federalismo cooperativo ambiental consolidado na Lei Complementar n. 140/2001. A omissão na fiscalização e mitigação dos danos enseja a imposição judicial de obrigações positivas para a administração a fim de solucionar o problema cuja extensão temporal e quantitativa revela afronta à dimensão ecológica da dignidade humana.

5. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, conhecer do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 14 de junho de 2022.

Ministro OG FERNANDES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2024982 - SP (2021/0362543-0)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE GUARULHOS
PROCURADOR : LIA SANTANA ROLIM - SP306564
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E
URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDHU
ADVOGADO : CAROLINA RIBEIRO MATIELLO DE ANDRADE - SP173414

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MUNICÍPIO. OBRIGAÇÕES DE FAZER. OMISSÃO FISCALIZATÓRIA. CANIL PARTICULAR CLANDESTINO. MAUS-TRATOS AOS ANIMAIS E CONTAMINAÇÃO DO SOLO. CIÊNCIA POR MAIS DE UMA DÉCADA. INAÇÃO. DIMENSÃO ECOLÓGICA DA DIGNIDADE HUMANA. COMPETÊNCIA COMUM. FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. MULTA COMINATÓRIA. DISPOSITIVO LEGAL NÃO INDICADO. INÉPCIA RECURSAL.

1. Descabe a análise, em recurso especial, de pretensão fundada diretamente em dispositivo constitucional. Ademais, a matéria carece de prequestionamento. Hipótese das Súmulas n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia) e 356/STF (O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento).

2. No que tange à multa cominatória, a falta de indicação do dispositivo de lei federal apto a sustentar a tese recursal inviabiliza seu conhecimento, nos termos da Súmula n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia).

3. Hipótese fática em que a municipalidade omitiu-se por 13 (treze) anos na solução da existência de canil clandestino que impunha maus-tratos a mais de 100 (cem) animais, verificando-se, ainda, contaminação do solo e instalação ilícita de poço para abastecimento de água.

4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a tutela ambiental é

dever de todas as esferas de governo, à luz do princípio do federalismo cooperativo ambiental consolidado na Lei Complementar n. 140/2001. A omissão na fiscalização e mitigação dos danos enseja a imposição judicial de obrigações positivas para a administração a fim de solucionar o problema cuja extensão temporal e quantitativa revela afronta à dimensão ecológica da dignidade humana.

5. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo nos próprios autos interposto contra decisão que inadmitiu recurso especial ao argumento de incidência da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial) (e-STJ, fl. 1.092).

A parte agravante sustenta ser estritamente de direito o debate quanto à responsabilidade do município pelo ato de terceiro, ao excesso da multa e à discricionariedade administrativa (e-STJ, fls. 1.094-1.101).

Contraminuta às fls. 1.106-1.123 (e-STJ).

O especial, fundado na alínea "a" do inciso III do art. 105 da CF/1988, volta-se contra acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO assim ementado:

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE.

1. PRELIMINAR PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE PASSIVA.
2. ACOLHIMENTO IRREGULAR DE CÃES. RISCO DE PROPAGAÇÃO DE DOENÇAS. CANIL IRREGULAR.
3. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL.
4. COMINAÇÃO DE MULTA CONTRA O PODER PÚBLICO.

Nele, defende a parte recorrente, em síntese: i) ilegitimidade passiva do município por uso indevido, por terceira, de área da CDHU (art. 337, XI, e 485, VI, do CPC/2015); ii) irrazoabilidade e desproporcionalidade da multa fixada; e iii) violação da discricionariedade administrativa pela imposição judicial de prioridades para a gestão política (arts. 2º, 5º, II e LIV, 18, 30 e 37 da CF/1988).

Foram apresentadas contrarrazões (e-STJ, fls. 1.072-1.091).

Parecer pelo desprovimento (e-STJ, fls. 1.140-1.144).

Processo com preferência legal (art. 12, § 2º, VII, do CPC/2015, combinado com as Meta n. 6/CNJ/2022 - "Identificar e julgar até 31/12/2022:

99% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídos a partir de 1º/1/2015" – e 12/CNJ/2022 - "Identificar e julgar 65% dos processos relacionados às ações ambientais, distribuídos até 31/12/2021").

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de conhecimento do presente agravo, passo a examinar o recurso especial interposto.

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada, em 2018, contra particular, a municipalidade recorrente e empresa pública estadual (Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano do Estado de São Paulo — CDHU) em razão de maus-tratos identificados desde 2012 em abrigo clandestino de animais. A particular instalou o abrigo em área pública abandonada; na vistoria, 6 (seis) anos após a ocupação, havia 107 (cento e sete) cães com diversos problemas, inclusive presença de roedores e raiva.

Firmado termo de ajustamento de conduta, a área foi desocupada. Porém, verificou-se a mudança do canil clandestino para outro imóvel, igualmente da CDHU, igualmente com problemas e sem licença. Nessa feita, identificou-se contaminação ambiental do solo e instalação desautorizada de poço. Visou a ação: i) impedir que a particular introduzisse novos animais no canil clandestino, bem como permitir a remoção dos existentes; ii) a CDHU proceder à recuperação ambiental de seus imóveis e os fiscalizar contra novas invasões; e iii) o município de Guarulhos acolher os animais em local adequado, com acompanhamento veterinário e encaminhamento para doação ou destinação a entidades de proteção.

Os pedidos foram acolhidos na sentença e mantidos no acórdão recorrido, que apenas ampliou o prazo de implementação das medidas administrativas e ambientais de 60 (sessenta) para 180 (cento e oitenta) dias. Daí o recurso especial, com as pretensões já relatadas.

Quanto a essas, no que dizem respeito à multa, é incabível a análise. Não houve a indicação de nenhum dispositivo de lei federal que, maltratado pela origem, comportaria interpretação jurídica diversa por esta Corte. A hipótese é de incidência da Súmula n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia).

De igual modo a pretensão acerca dos dispositivos constitucionais fica inviabilizada. Não só por incompetência deste Tribunal para julgar matéria objeto de recurso extraordinário, mas também por ausência de prequestionamento, nos termos da Súmula n. 356/STF (O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento).

No que tange à ilegitimidade passiva do município, o acórdão assim firmou as conclusões (e-STJ, fls. 1.039-1.043):

Ocorre que o acolhimento de tais animais foi feito sem qualquer licenciamento para o canil e em terreno do Poder Público. Ademais, restou claro que em virtude da falta de condições, os animais eram submetidos a maus tratos, convivendo com as próprias fezes e disseminando doenças. O que justifica o exercício da jurisdição ambiental, por que forçoso reconhecer que a proteção da fauna, e mais do que isso, examinar os maus tratos aos animais, que ficaram evidenciados na prova como dito, ultrapassa a questão meramente de natureza sanitária, que fica secundária ante os direitos relacionados com a proteção dos animais contra maus tratos, como está claro no caso dos autos. [...]

Desta forma, o Município seria incompetente para, em caráter exclusivo, proceder ao licenciamento, fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local sem Lei Complementar fixando a cooperação entre os entes federados. Todavia, houve a edição da Lei Complementar n. 140/11 que reconheceu expressamente o “federalismo cooperativo ecológico”, conforme disposto no art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Com efeito, neste sentido, o disposto nos incisos XIII, XIV e XV do art. 9º da Lei Complementar n. 140/2011:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...]
XIII exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

Assim, foi promulgada a Lei Municipal 6.033/04, que em seu art. 37 prevê: [...]

A propósito, a mesma lei municipal, no art. 63, estabelece ações de vigilância zoossanitária: [...]

Portanto, o Poder Público Municipal é parte legítima para fiscalizar e dar destinação aos animais nos termos acima delineados.

No mérito, há provas suficientes nos autos de que os animais vivem em condições totalmente insalubres, colocando em risco os próprios animais, outros animais e a saúde pública da população. Neste passo, em que pese o Município alegar que está adotando diversas medidas para impedir que danos sejam causados, o fato é que há necessidade de que sejam tomadas providências imediatas. [...]

Assim, se de um lado a CDHU é proprietária da área e reconheceu suas responsabilidades, de outro o Município deve fiscalizar e fazer efetivar as leis, principalmente naquilo que diz respeito à saúde pública.

Acrescente-se que há notícia nos autos de que a situação já é conhecida do Poder Público há pelo menos 13 anos, sem que o Município tenha tomado medidas efetivas para a paralisação dos atos praticados pela Município em detrimento da coletividade e da fauna. [...]

Desse modo, a despeito da menção à norma local e à Constituição da República, o acórdão funda-se na responsabilidade administrativa comum pela fiscalização das violações ambientais. Nesse sentido, o Tribunal local alinha-se à jurisprudência desta Corte:

[...] 4. O ordenamento jurídico brasileiro conferiu a todos os entes federativos o dever-poder de polícia ambiental, que inclui tanto a competência de fiscalização, como a competência de licenciamento, faces correlatas, embora inconfundíveis, da mesma moeda, as quais respondem a regime jurídico diferenciado. Para aquela, nos termos da Lei Complementar 140/2011, vigora o princípio do compartilhamento de atribuição (= corresponsabilidade solidária). Para esta, em sentido diverso, prevalece o princípio da concentração mitigada de atribuição, mitigada na acepção de não denotar centralização por exclusão absoluta, já que, com frequência, responde mais a intento pragmático de comodidade e eficiência do que à falta de poder / interesse / legitimidade de outras esferas federativas.

Precedentes.

[...]

(AgInt no REsp n. 1.922.574/RN, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 29/11/2021, DJe de 16/12/2021).

[...] VI. Na forma da jurisprudência do STJ, "não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas.

Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração" (STJ, AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/08/2015). No mesmo sentido: STJ, REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA

TURMA, DJe de 09/12/2016; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 29/03/2017.

[...]

(AgInt no REsp n. 1.532.643/SC, relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/10/2017, DJe de 23/10/2017).

[...] 1. Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo.

2. O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambientais é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração.

3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo responderá pelos danos ambientais causados aquele que tenha contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.417.023/PR, relator Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/8/2015, DJe de 25/8/2015).

[...] II - É pacífico nessa Corte que havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.

[...]

(AgInt no REsp n. 1.484.933/CE, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/3/2017, DJe de 29/3/2017).

[...] "A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado" (AgRg no AREsp 739.253/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 3/9/2015, DJe 14/9/2015). Precedentes: REsp 1.479.316/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 20/8/2015, DJe 1/9/2015, AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, segunda turma, julgado em 18/8/2015, DJe 25/8/2015.

Nos termos da legislação federal de regência, a competência concorrente não inibe a atuação do IBAMA, ainda mais não tendo havido a interferência de órgão ambiental local.

Recurso especial provido.

(REsp n. 1.560.916/AL, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 6/10/2016, DJe de 9/12/2016).

Portanto, não há que se falar em ilegitimidade passiva da municipalidade que, ciente dos fatos por 13 (treze) anos, deixou de tomar medidas efetivas para sua solução, penalizando os animais submetidos ao "abrigo", o que não pode mesmo ser tolerado, inclusive diante da dimensão ecológica da dignidade humana, já reconhecida por este colegiado (REsp n. 1.797.175/SP, de minha relatoria, Segunda Turma, julgado em 21/3/2019, REPDJe de 13/5/2019, DJe de 28/3/2019).

Ante o exposto, conheço do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2021/0362543-0

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.024.982 /
SP

Número Origem: 10220481620188260224

PAUTA: 14/06/2022

JULGADO: 14/06/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE GUARULHOS

PROCURADOR : LIA SANTANA ROLIM - SP306564

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO
DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDHU

ADVOGADO : CAROLINA RIBEIRO MATIELLO DE ANDRADE - SP173414

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Fauna

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, conheceu do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.