



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Registro: 2021.0000556596

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Apelação Cível** nº **1022048-16.2018.8.26.0224**, da Comarca de Guarulhos, em que são apelantes PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS e COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDHU, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da **1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente** do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Deram provimento ao recurso da CDHU e parcial provimento ao recurso do Município. V.U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARCELO BERTHE (Presidente), TORRES DE CARVALHO E RUY ALBERTO LEME CAVALHEIRO.

São Paulo, 15 de julho de 2021.

MARCELO MARTINS BERTHE
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Voto nº 18.914

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Apelação Cível nº 1022048-16.2018.8.26.0224

Apelantes: Município de Guarulhos e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Interessada: Márcia Aparecida Melegatti de Paula

Juiz sentenciante: Rodrigo Tellini de Aguirre Camargo

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. 1. PRELIMINAR. PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE PASSIVA. Edição de Lei Complementar nº 140/11 reconhecendo o *"federalismo cooperativo ecológico"*, em atenção ao disposto no art. 23 da Constituição Federal. Aplicação da responsabilidade objetiva prevista no art. 225 da Constituição Federal. Responsabilidade do Município em questões locais, como licenciamento de canil. **2. ACOLHIMENTO IRREGULAR DE CÃES. RISCO DE PROPAGAÇÃO DE DOENÇAS. CANIL IRREGULAR.** Pelo conjunto probatório amealhado nos autos restou comprovado que particular, sem qualquer licenciamento, implantou canil irregular, sujeitando os animais a viverem em local insalubre e com possibilidade de propagação de doenças. Responsabilidade do ente público em adotar medidas mitigadoras de riscos. **3. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL.** Inexistência de qualquer documento comprobatório da impossibilidade orçamentária. Canil irregular que já opera há mais de 13 anos. Inaplicabilidade do canil em matéria ambiental. **4. COMINAÇÃO DE MULTA CONTRA O PODER PÚBLICO.** É possível a aplicação de multa diária ao Poder



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Seção de Direito Público

Público no caso de descumprimento da ordem judicial. **5. PRAZOS PARA CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES IMPOSTAS. 180 DIAS.** fixação de prazo para 180 dias para entrega ao órgão ambiental competente, que se mostra mais adequada e razoável. **6.** Sentença de procedência reformada apenas para dilatar o prazo. **Recurso da CDHU provido e recurso do Município parcialmente provido**

Tratam os autos de recursos de apelação extraídos de Ação Civil Pública, interpostos contra a r. sentença de fls. 808/815, proferida pelo **MM. Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Guarulhos**, que julgou procedentes os pedidos para condenar:

a) a requerida Márcia na obrigação de não fazer, cessando o abrigo de novos animais na localidade e na obrigação de fazer consistente em permitir a transferência dos animais para local apropriado;

a) o Município de Guarulhos na obrigação de fazer consistente em recolher os animais localizados na área objeto desta ação, no prazo de 60 dias, e acolhê-los em local adequado, prestando a eles o atendimento veterinário necessário com vistas à disponibilização para adoção e/ou acolhimento por entidades de proteção ambiental, apresentando à autora relatórios trimestrais atestando a condições dos animais, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 1.000,00, limitada a R\$ 500.000,00;

a) a CDHU na obrigação de fazer de proceder à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

recuperação ambiental da área e à fiscalização do local até que a ela seja dada destinação adequada, de forma a evitar novas invasões, no prazo de 60 dias contados da desocupação do local.

O Município de Guarulhos interpôs recurso sustentando, em síntese, preliminar de ilegitimidade passiva, porque a área é de titularidade do CDHU e porque os atos foram praticados por terceiros. No mérito, que tomou todas as medidas que lhe cabia, motivo pelo qual não pode ser responsabilizada. Sustentou, também, a impossibilidade de fixação de multa contra o Poder Público, necessidade de dilação do prazo e suscitou o princípio da reserva do possível (fls. 821/837).

Em seguida, a CDHU também apresentou o recurso sustentando a necessidade de dilação do prazo para o cumprimento da obrigação, sugerindo 180 dias (fls. 900/904).

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 882/891 e 1005/1014).

O Ministério Público de 2ª instância ofereceu parecer pugnando pelo provimento do recurso da CDHU e parcial provimento ao recurso do Município, apenas para dilatar o prazo (fls. 2177/2189).

É o relatório.

O recurso da CDHU merece provimento ao passo que o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

recurso do Município deve ser parcialmente provido.

Compulsando os autos, verifica-se que Márcia, em terreno de propriedade da CDHU, por muito tempo acolheu diversos cães que eram abandonados pela população, chegando, numa das fiscalizações ser constatada a presença de ao menos 107 animais.

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.

Fixados estes pontos, forçoso reconhecer a legitimidade passiva do Município de Guarulhos.

Dispõe o inciso VI e parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Seção de Direito Público

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

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 nº 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. (grifado e negrito)

Com efeito, neste sentido, o disposto nos incisos XIII, XIV e XV do art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Seção de Direito Público

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:

Art. 37. É permitida a criação ou manutenção de no máximo 5 (cinco) espécimes caninos e felinos, no total, com idade superior a 120 (cento e vinte) dias em cada residência situada na área urbana do Município.

§ 1º Excepcionalmente será permitido em residência particular o alojamento e a manutenção de cães ou gatos em número superior a 5 (cinco), não ultrapassando o limite de 10 (dez), no total, desde que o proprietário solicite, ao órgão de vigilância zoossanitária uma licença especial e excepcional.

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

Art. 63. Compete à Divisão Técnica de Controle de Zoonoses, ou órgão municipal que venha a substituí-la, a normatização e a execução das ações de vigilância zoossanitária no Município.

§1º Quando omissa a legislação municipal, a autoridade sanitária aplicará leis, normas e regulamentos estaduais ou federais nas ações de vigilância zoossanitária.

§2º As autoridades sanitárias da vigilância zoossanitária, investidas das suas funções fiscalizadoras, são competentes para fazer cumprir as leis, normas e regulamentos zoossanitárias, expedindo termos, notificações, autos de infração e autos de imposição de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Seção de Direito Público

penalidades, referentes à prevenção e ao controle de tudo quanto possa comprometer ou colocar em risco a saúde humana, no âmbito do controle de zoonoses, o bem-estar animal e o saneamento ambiental decorrente.

§3º As ações de vigilância zoossanitária são competência privativa das autoridades sanitárias da Secretaria da Saúde do Município de Guarulhos.

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.

Frise-se que, de acordo com o art. 225, §1º, da Constituição Federal aduz que é dever do Poder Público zelar pelo meio ambiente local.

Também não há que se falar em interferência do Poder Judiciário nos critérios de oportunidade e conveniência, visto que há prova nos autos da gravidade da situação, que pode causar doenças nos munícipes, de modo que resta configurada necessidade de intervenção na área.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

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 Munícipe em detrimento da coletividade e da fauna.

Exatamente por isso, não há que se falar em aplicação do princípio da reserva do possível, até porque inaplicável em questões ambientais, como já decidido:

Sobre o tema, esse E. Tribunal de Justiça já se manifestou:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL OBRIGAÇÃO DE FAZER EROSIÃO DO SOLO (VOÇOROCA) OBRAS DE REPARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO DO SOLO DANOS AMBIENTAIS COMPROVADOS DEVER DO MUNICÍPIO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL IMPERTINÊNCIA REDUÇÃO DO VALOR ARBITRADO A TÍTULO DE MULTA DIÁRIA INADMISSIBILIDADE SENTENÇA MANTIDA RECURSO NÃO PROVIDO.

I- Deve ser considerada impertinente a alegação pela Municipalidade, destituída de qualquer comprovação objetiva, de falta de recursos financeiros com o fim de se eximir do dever constitucional de preservar o meio ambiente. Assim, inaplicável à espécie o princípio da Reserva do Possível.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Seção de Direito Público

II- Tendo sido comprovada a ocorrência de erosão do solo (voçoroca) em área do Município causada por obra de asfaltamento mal executada, causando danos ambientais (supressão de vegetação nativa, perda de solo fértil, alteração da drenagem pluvial e assoreamento de curso d'água) e sério risco à saúde pública, de rigor a manutenção da condenação contida na r. sentença, consubstanciada no cumprimento de obrigação de fazer voltada à recuperação de tal área, antecedida por respectivo projeto a ser aprovado pelo órgão ambiental competente, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, cujo valor resta mantido. (Apelação 4002014-10.2013.8.26.0073, Avaré, Rel. Des. Paulo Ayrosa, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, v.u., j. 05/02/2015.)

Aliás, a alegação de impossibilidade financeira é desprovida de qualquer documento comprobatório da situação.

No tocante à imposição da multa em face do Poder Público, é admissível na hipótese de descumprimento da obrigação de fazer.

Este é o entendimento consolidado do STJ: *"As astreintes podem ser fixadas pelo juiz de ofício, mesmo sendo contra pessoa jurídica de direito público, que ficará obrigada a suportá-las caso não cumpra a obrigação de fazer no prazo estipulado"* (STJ-RF 370/297: 6ª T., REsp 201.378). No mesmo sentido: STJ-5ª T., REsp 267.446-SP, rel. Min. Felix Fischer, j. 3.10.00, deram provimento, v.u., DJU 23.10.00, p. 174; STJ-1ª T., REsp 690.483-AgRg, rel. Min. José Delgado, j.19.4.05, negaram provimento, v.u., DJU 6.6.05, p. 208; STJ-2ª T., REsp 810.017, rel. Min. Peçanha Martins, j. 7.3.06, deram provimento, v.u., DJU 11.4.06, p.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Seção de Direito Público

248; RT 808/253, 855/255 (CPC e legislação processual em vigor, Theotonio Negrão e José Roberto F. Gouvêa, 44ª ed., pág. 529).

Anote-se, ainda, que "Ao contrário do Código de 39, a lei vigente não estabelece limitação para o valor da multa cominada na sentença, que tem o objetivo de induzir ao cumprimento da obrigação e não o de ressarcir, nem se justifica tolerância com o devedor recalcitrante que, podendo fazê-lo, se abstém de cumprir a sentença (RSTJ 111/197). No mesmo sentido: STJ-3ª T., REsp 940.309, Min. Sidnei Beneti, j. 11.5.10, DJ 25.5.10; STJ-6ª T., REsp 1.084.302-AgRg, Min. Maria Thereza, j. 5.2.09, DJ 2.3.09. Ainda, mas com ponderação de que a multa não deve conduzir à 'bancarota patrimonial do devedor': STJ-1ª T., REsp 770.753, Min. Luiz Fux, j. 27.2.07, DJU 15.3.07".

Sendo assim, conclui-se que é possível a aplicação de multa diária ao Poder Público em caso de descumprimento da ordem judicial em obrigação de fazer, como pacificado pelos Tribunais Superiores.

A coerção é admitida a fim de que o administrador seja compelido a cumprir a ordem judicial e, em consequência, obtêm-se efetividade da ordem judicial.

Quanto ao prazo para adoção das medidas, cumpre considerar mais razoável o prazo de 180 dias, de modo que haja tempo hábil a possibilitar a tomada de todas as medidas impostas na decisão judicial.

Por tais razões, a r. sentença comporta pequeno reparo,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

apenas para dilatar o prazo para cumprimento das obrigações.

Pelo exposto, **dá-se provimento** ao recurso do CDHU e **dá-se parcial provimento** ao recuso do Município.

A fim de evitar a oposição de Recurso Embargos de Declaração visando apenas o prequestionamento, e para viabilizar o acesso às vias extraordinária e especial, considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional deduzida nos autos, sendo desnecessária a citação numérica de todos os dispositivos mencionados (STJ –EDcl no Resp 1662728/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02.08.2018).

MARCELO BERTHE
Relator