

RECURSO ESPECIAL Nº 1.294.451 / GOIÁS (2011/0069820-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE MAURILÂNDIA

ADVOGADO : WILMAR ANTÔNIO DE LISBOA E OUTRO(S) – GO012144

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ADMISSIBILIDADE DE PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PROVIDÊNCIAS PRÁTICAS PARA IMPEDIR O TRÂNSITO DE MÁQUINAS AGRÍCOLAS E VEÍCULOS PESADOS EM PERÍMETRO URBANO. MATÉRIA DE RELEVANTE INTERESSE LOCAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. O Ministério Público do Estado de Goiás manejou Ação Civil Pública contra o Município de Maurilândia-GO. Objetiva que essa unidade da Federação seja condenada na obrigação de fazer consistente em impedir que máquinas agrícolas/veículos pesados trafeguem no seu perímetro urbano, além de tornar transitável o anel viário da região.

2. Segundo os autos noticiam, as investigações ministeriais a respeito do problema se iniciaram a partir de abaixo-assinado subscrito por 2.094 (dois mil e noventa e quatro) cidadãos residentes naquele Município, o que representa um universo de mais de 15% da população local, consoante pesquisa efetivada no sítio oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (12.513 habitantes no ano de 2013).

3. A petição inicial indica que o intenso trânsito de caminhões e máquinas agrícolas no perímetro urbano tem causado inúmeros acidentes fatais, além de problemas de saúde decorrentes de poeira e poluição sonora, por exemplo.

4. O Tribunal de Justiça *a quo* entendeu que é incabível a ingerência do Poder Judiciário em questões afetas às políticas públicas, uma vez que o Poder Público Municipal tem liberdade para eleger as obras prioritárias de seu governo, sob pena de ofensa à discricionariedade do administrador e ao princípio da *Separação dos Poderes*.

VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973

5. O STJ admite o prequestionamento implícito nas hipóteses em que os pontos debatidos no Recurso Especial foram decididos no acórdão recorrido, sem explícita indicação dos artigos de lei que fundamentam a decisão. Violação ao art. 535, II, do CPC/1973 não existente.

ADEQUAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

6. O STJ tem orientação no sentido de que: “Ao Poder Judiciário não é vedado debater o mérito administrativo. Se a Administração deixar de se valer da regulação para promover políticas públicas, proteger hipossuficientes, garantir a otimização do funcionamento do serviço concedido ou mesmo assegurar o ‘funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produzidor como principalmente para o consumidor/ usuário’, haverá vício ou flagrante ilegalidade a justificar a intervenção judicial” (REsp 1.176.552/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/2/2011, DJe 14/9/2011).

7. Na mesma direção, no sentido da adequação da Ação Civil Pública como meio próprio de se buscar a implementação de políticas públicas com relevante repercussão social: REsp 1.367.549/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8/9/2014; AgRg no AREsp 50.151/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16/10/2013; REsp 743.678/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/9/2009; REsp 1.041.197/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16/9/2009; REsp 429.570/GO, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 22/3/2004; REsp 725.257/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 14/5/2007.

8. O inciso I do art. 1º e o art. 3º da Lei 7.347/1985 são claros em afirmar que a Ação Civil Pública é meio processual adequado para discutir temas afetos à ordem urbanística e obter provimento jurisdicional condenatório de obrigação de fazer. Assim, a ação deve prosseguir.

9. No mérito, poderão ser discutidas todas as questões existentes, uma vez que, obviamente, elas não se resumem a saber se a obra é necessária ou não, havendo questões outras como saber se o pequeno Município dispõe de recursos suficientes para fazer a obra, se não haveria necessidades ainda mais prementes da população ou se não haveria forma alternativa de solucionar o problema.

CONCLUSÃO

10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta extensão, provido, para afastar a carência de ação e determinar o prosseguimento da Ação Civil Pública.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: “A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).’ O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques e a Sra. Ministra Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 1º de setembro de 2016 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0069820-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp nº 1.294.451 / GO

Números Origem: 1394803 200900462420

PAUTA: 09/08/2016

JULGADO: 09/08/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE MAURILÂNDIA
ADVOGADO : WILMAR ANTÔNIO DE LISBOA E OUTRO(S)
ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO –Atos
Administrativos – Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

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

“Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).”

RECURSO ESPECIAL Nº 1.294.451 - GO (2011/0069820-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE MAURILÂNDIA
ADVOGADO : WILMAR ANTÔNIO DE LISBOA E OUTRO(S)

RELATÓRIO

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

Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, *a*, da CF) interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás cuja ementa é a seguinte:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PROVIDÊNCIAS PRÁTICAS PARA IMPEDIR O TRÂNSITO DE MÁQUINAS AGRÍCOLAS E VEÍCULOS PESADOS EM BAIROS DO MUNICÍPIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. ATOS ADMINISTRATIVOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Incabível a ingerência do Poder Judiciário em questões afetas a atos de governo, uma vez que o Poder Público Municipal tem liberdade para eleger as obras prioritárias de seu governo, sob pena de ofensa à discricionariade do administrador e ao princípio da separação dos poderes. Correta, pois, a sentença

que declara a ausência de interesse processual do *Parquet*.
APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA. (fl. 316).

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 338-339).

O agravante sustenta que ocorreu violação dos arts. 535, II, 267, VI, e 295, III, do CPC/1973; e 1º, III, e 3º da Lei 7.347/1985, sob o argumento de que o Ministério Público tem interesse processual para propor a presente Ação Civil Pública. Alega, em suma, que a Ação Civil Pública é meio processual adequado para discutir tema afeto à ordem urbanística, especialmente porque, no caso, há grave omissão do poder público no que se refere à resolução do problema do intenso trânsito de máquinas agrícolas e veículos pesados no perímetro urbano do Município de Maurilândia/GO.

Sem contraminuta (fl. 424).

Inadmitido o Recurso na origem (fls. 388-390), dei provimento ao Agravo e determinei a sua conversão em Recurso Especial para melhor exame da matéria, conforme fls. 446-447.

O Ministério Público Federal se manifestou às fls. 438-444 e 452.

É o relatório.

VOTO

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

1. Histórico da demanda

O Ministério Público do Estado de Goiás propôs Ação Civil Pública contra o Município de Maurilândia. Objetiva que aquela unidade da Federação seja condenada na obrigação de fazer consistente em impedir que máquinas agrícolas/veículos pesados trafeguem no perímetro urbano daquele Município, além de tornar transitável o anel viário da região.

O Tribunal *a quo* entendeu que o Judiciário não pode ter ingerência no tema, porque o Poder Público Municipal tem ampla liberdade de eleger as obras prioritárias na sua esfera. Manteve, então, a sentença de indeferimento da inicial prolatada pelo julgador de primeiro grau (fls. 213-214).

2. Negativa de prestação jurisdicional (art. 535, II, do CPC/1973)

O recorrente, num primeiro instante, alega negativa de prestação jurisdicional, porque o acórdão *a quo* não fez menção expressa aos arts. 1º, III e 3º da Lei 7.347/1985.

Não tem ele razão no ponto.

Mesmo que não tenha mencionado os referidos dispositivos, é certo que o Tribunal goiano fundamentou seu entendimento sobre a matéria processual ora em comento, qual seja, a adequação ou não da Ação Civil Pública para discutir providências relativas à ordenação do trânsito de veículos pesados em perímetro urbano.

Sabe-se que “o STJ admite o prequestionamento implícito nas hipóteses em que os pontos debatidos no Recurso Especial foram decididos no acórdão recorrido, sem explícita indicação dos artigos de lei que fundamentam a decisão” (AgRg no REsp 1398869/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 1º/10/2013, DJe 11/10/2013).

É justamente o caso dos autos.

Assim sendo, não conheço do recurso na parte da alegada violação do inciso II do art. 535 do CPC/1973.

3. Adequação da via eleita

O caso é singular e merece atenta análise desta Corte.

O Ministério Público do Estado de Goiás propôs a presente ação devido ao forte apelo que o tema suscita no Município de Maurilândia.

As investigações a respeito do problema se iniciaram a partir de um abaixo-assinado subscrito por nada menos que 2.094 (dois mil e noventa e quatro) cidadãos residentes naquele Município. Só para se ter ideia, segundo pesquisa no sítio oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<http://www.cidades.ibge.gov.br/>), percebi que a população estimada naquela localidade era de 12.513 habitantes no ano de 2013. Assim, nota-se que a iniciativa do Ministério Público decorreu de um pleito formulado por mais de 15% da população da municipalidade.

Segundo a inicial (fls. 04-09), o intenso trânsito de caminhões e máquinas agrícolas no perímetro urbano tem causado inúmeros acidentes fatais, além de problemas de saúde decorrentes de poeira e poluição sonora, por exemplo.

Além disso, nota-se que esse problema local se arrasta há anos, tanto que existe Lei Municipal (13/1997) tratando do problema do tráfego naquela localidade e até mesmo prevendo, como possível solução, a construção de estrada fora do perímetro urbano (fl. 16).

A fim de melhor elucidar a posição do Ministério Público, transcrevo parte da petição inicial (fls. 5-6):

Na – *sic* – caso de Maurilândia, observa-se que desde 1997 a Lei Municipal nº 13 só permite o trânsito de caminhões vazios e sem reboque fora da rodovia GO-409 (extensão da Avenida Goiás, que corta a cidade), e nesta o trânsito pesado ficou autorizado somente até a abertura de outras alternativas, descritas na própria Lei (fl. 07). Essa solução, aliás, é criticável por permitir trânsito intenso na principal via da cidade, não devendo ser fomentada.

De qualquer forma, atualmente o trânsito pesado está sendo permitido fora da GO-409, margeando os Bairros Lorena e Flauzino, conforme *croquis* de fl. 08, para que quaisquer veículos pesados

e máquinas agrícolas, especialmente os da Usina Vale de Verdão, ou prestadores de serviço por ela contratados, tenham acesso à ponte sobre o Rio Verdão e, finalmente, à sede da usina, situada já no Município de Turvelândia-GO. Ou seja, novamente para o povo de Maurilândia só ficam os problemas...

É possível imaginar o desespero da população atingida, já que, conforme matérias em anexo, extraídas de sites da internet mantidos pelo próprio conglomerado Vale do Verdão, os números envolvidos são astronômicos:

- maior usina de açúcar e álcool do Estado, oitava maior do país;
- 4 milhões de toneladas de cana processadas na safra 2004/2005;
- 4,5 milhões de sacas de açúcar e 160 milhões de litros de álcool produzidos/ano;
- 51 hectares de cana plantados.

Com esse perfil, não é difícil imaginar a quantidade de máquinas agrícolas e caminhões que se movimentam diariamente durante todas as etapas de produção de álcool e do açúcar, bem como os estragos causados por onde circulam, inclusive acidentes como os retratados às fls. 09/14. Aliás, praticamente metade da população “fixa” da cidade assinou o pedido de providências, reforçando a dimensão do incômodo.

Postas as premissas acima, passo ao exame único da adequação da Ação Civil Pública no caso e saliento que as demais questões são temas de mérito e estão fora do objeto do Apelo Nobre.

De fato, é muito controvertido o assunto relativo aos limites da intervenção do Poder Judiciário nas chamadas políticas públicas. São vários os problemas jurídicos aí inseridos. Tem-se, por um lado, o debate em torno das questões orçamentárias. Tem-se, por outro, a questão do controle da conveniência e oportunidade na prática de atos administrativos. Enfim, realmente são inúmeras as facetas jurídicas que essa discussão põe em evidência.

Entretanto, nesse caso concreto, penso que a decisão do Tribunal de Justiça goiano, ao barrar o debate judicial, violou o ordenamento em vigor.

Como já dito, aqui não se discute se o Município deve ou não ser condenado judicialmente a tomar alguma providência. Isso é matéria de mérito, que deve ser analisada após a instrução e a dialética processual.

O ponto nodal é saber se o *Parquet*, como órgão vocacionado à defesa dos interesses difusos e coletivos, pode valer-se da Ação Civil Pública para, caso provada eventual omissão ilegítima do Poder Público, obter provimento jurisdicional que imponha ao Município obrigação de reordenar o tráfego de veículos pesados naquela localidade.

Se é certo que os Poderes são harmônicos entre si (art. 2º da CF/1988) e que o Executivo tem prioridade indiscutível na implementação de políticas públicas, indubitável também é que, em termos abstratos, o ordenamento jurídico em vigor permite que o Poder Judiciário seja chamado a intervir em situações nas quais a atitude ou a omissão do Administrador se afigure ilegítima.

Em outra ocasião, já tive a oportunidade de me expressar no sentido de que: “ao Poder Judiciário não é vedado debater o mérito administrativo. Se a Administração deixar de se valer da regulação para promover políticas públicas, proteger hipossuficientes, garantir a otimização do funcionamento do serviço concedido ou mesmo assegurar o ‘funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produzidor como principalmente para o consumidor/usuário’, haverá vício ou flagrante ilegalidade a justificar a intervenção judicial.” (REsp 1176552/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 14/09/2011).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, está atento ao assunto e tem admitido o debate de políticas públicas no bojo de ACPs, conforme os exemplos a seguir:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DANO AMBIENTAL. IMPLEMENTAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. USINA DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 333, I, DO CPC CARACTERIZADA.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos à possibilidade do Ministério Público, em obrigação de fazer, por meio de ação civil pública, compelir o administrador a implementar obra pública, qual seja, usina de reciclagem de entulhos provenientes da construção civil, que estivesse causando danos ao meio ambiente.

2. Irretocável, a posição do Supremo Tribunal Federal e desta Corte, no sentido de que “O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes” (AI 708667 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012).

3. Reconheço que em algumas situações é impossível estabelecer, num plano abstrato, qual a ordem de prioridades que a atividade administrativa deve tomar. Nestes casos, a identificação pela preferência de atuação estatal apenas poderia ser identificada na análise do caso. Todavia, ainda que abstratamente, não se pode deixar de reconhecer que alguns direitos, tais como a educação, a saúde e o meio ambiente equilibrado fazem parte de um núcleo de obrigações que o estado deve considerar como prioritárias.

4. Deve ser afastada a aplicação da Súmula 7/STJ e reconhecido a ofensa ao artigo 333, I, do CPC. Isto porque a Corte de origem faz referência a vários elementos probatórios que induzem – em tese – a existência de dano ambiental, considerando, também, que durante a tramitação do processo ocorreu significativa melhora no sistema de destinação dos resíduos sólidos, em especial, com aprovação da lei municipal regulamentando o tema. No entanto, apesar disso, o pleito do Ministério Público Estadual foi indeferido em razão da ausência de provas.

5. Os autos devem ser devolvidos ao primeiro grau para que o juiz proceda à instrução levando-se em conta o art. 462 do CPC e a Lei nº 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos), sobretudo à luz do se art. 54.

Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1367549/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 08/09/2014).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SANEAMENTO SANITÁRIO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ. PRETENSÃO RECURSAL QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA Nº 7 DO STJ. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. SÚMULA Nº 284 DO STF.

1. O Ministério Público detém legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública que objetiva a implementação de políticas públicas ou de repercussão social, como o saneamento básico ou a prestação de serviços públicos. Nesse sentido: REsp 743.678/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/09/2009; REsp 855.181/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 18/09/2009; REsp 137.889/SP, Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, DJ 29/05/2000.

...

(AgRg no AREsp 50.151/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/10/2013, DJe 16/10/2013).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. AQUISIÇÃO DE LOTES IRREGULARES. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO EM PROL DOS ADQUIRENTES FEITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA.

1. O Ministério Público possui legitimidade para, no âmbito de ação civil pública em que se discute a execução de parcelamento de solo urbano com alienação de lotes sem aprovação de órgãos públicos competentes, formular pedido de indenização em prol daqueles que adquiriram os lotes irregulares. E isso por três motivos principais.

2. Em primeiro lugar, porque os arts. 1º, inc. VI, e 5º, inc. I, da Lei nº 7.347/85 lhe conferem tal prerrogativa.

3. Em segundo lugar porque, ainda que os direitos em discussão, no que tange ao pedido de indenização, sejam individuais homogêneos, a verdade é que tais direitos, no caso, transbordam o caráter puramente patrimonial, na medida que estão em jogo a moradia, a saúde e o saneamento básico dos adquirentes e, além disso, valores estéticos, ambientais e paisagísticos - para dizer o mínimo - do Município (art. 1º, inc. IV, da Lei nº 7.347/85). Aplicação, com adaptações, do decidido por esta Corte Superior na IF 92/MT, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Corte Especial, j. 5.8.2009.

4. Em terceiro e último lugar, porque os adquirentes, na espécie, revestem-se da qualidade de consumidor - arts. 81, p. ún., inc. III e 82, inc. I, do CDC.

5. Recurso especial provido.

(REsp 743678/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 28/09/2009).

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS – DIREITO À SAÚDE – FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS A HOSPITAL UNIVERSITÁRIO – MANIFESTA NECESSIDADE – OBRIGAÇÃO DO ESTADO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – NÃO Oponibilidade da reserva do possível ao mínimo existencial.

(...)

3. A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais.

4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro

dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.

5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.

6. Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário.

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido.

(REsp 1041197/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 16/09/2009).

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO.

1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo.

2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-la.

3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.

4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la.

5. Recurso especial provido. (REsp 429570/GO, SEGUNDA TURMA, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 22.03.2004).

Como se vê, este Tribunal tem admitido a legitimidade do Ministério Público e a adequação da Ação Civil Pública como meio próprio de se buscar a implementação de políticas públicas com relevante repercussão social.

No caso dos autos, a relevância social é mais que evidente. Tudo se iniciou com uma manifestação assinada por mais de 15% da população afetada, conforme já indicado acima. Além disso, há notícia de que o intenso trânsito dos caminhões e máquinas pesadas no perímetro urbano tem causado acidentes fatais e problemas de saúde aos munícipes.

Ora, não é preciso maior reflexão para constatar que o ordenamento do trânsito de veículos no perímetro das cidades tem importância central nas sociedades modernas e repercute em inúmeros assuntos de interesse público.

Se assim é, parece-me que o acórdão *a quo*, ao não permitir já de entrada (indeferimento da inicial) o debate judicial sobre o problema daquela população, atentou contra o interesse público local.

Com efeito, o inciso I do art. 1º da Lei 7.347/1985 e o *caput* do art. 3º do mesmo diploma são claros em dispor que a Ação Civil Pública é meio processual adequado para discutir temas afetos à ordem urbanística e para a obtenção de provimento jurisdicional condenatório de obrigação de fazer. Eis os textos das referidas normas:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

....

VI - à ordem urbanística.

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

A respeito da adequação da Ação Civil Pública para veicular tema afeto à segurança no trânsito, há ao menos um precedente do STJ que serve de apoio ao raciocínio acima exposto:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL ADOÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS E DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO. PROPOSITURA PELO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 3º, I DA LEI 6.938/81, 5º DA LEI Nº 7.347/85, 25 DA LEI 8.625/93. LEGITIMIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais visando à condenação da empresa Ferrovia Centro Atlântica à obrigação de não fazer consistente em não produzir

poluição sonora mediante a emissão de ruídos acima do permitido pela legislação pertinente e a condenação desta e do Município de Divinópolis a implantarem dispositivos de segurança em todas as passagens de nível e a colocação de pessoal habilitado a operá-los durante 24:00h, assim como manter as instalações em condições de funcionamento e de segurança, tendo em vista a apuração, em inquérito civil, da ocorrência de sinistros, inclusive com a morte de pessoas ocorrida em face das precárias condições de segurança nessas passagens e da perturbação produzida pelo barulho acima do tolerado. Apreciando agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público contra decisão que apreciou pedido de antecipação de tutela, o TJMG extinguiu o feito sem apreciação do mérito. Foram opostos embargos de declaração que foram rejeitados. Os acórdãos receberam ementas do seguinte teor: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PEDIDO PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE SEGURANÇA E PROTEÇÃO NO TRÂNSITO – PROPOSITURA PELO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – NÃO ENQUADRAMENTO EXPLÍCITO NA LEI DE REGÊNCIA – ILEGITIMIDADE ‘AD CAUSAM’. Não constando expressamente na lei de regência, como proteção ao meio ambiente artificial, a adoção de medidas protetivas e de segurança ao tráfego ou trânsito de composições ferroviárias, em passagens de níveis existentes pela zona urbana, o órgão ministerial é parte ilegítima para a proposição da ação civil pública. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM O JULGAMENTO DE MÉRITO – QUANTO A ESTE PEDIDO – QUE SE DECRETA DE OFÍCIO.”(fl. 273): “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO ENTRE A FUNDAMENTAÇÃO E A PARTE DISPOSITIVA DO ACÓRDÃO – PRETENSÃO DE REEXAME DA MATÉRIA – IMPOSSIBILIDADE. Não havendo contradição entre a fundamentação e a parte dispositiva do acórdão hostilizado deixando claro o embargante que a sua pretensão é de reexame da matéria, porque sustenta em última análise o desacerto ou equívoco da decisão, pretensão defesa para os estritos limites dos embargos de declaração é de se rejeitar os embargos.

REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO QUE SE IMPÕE.”(fl. 300). Descontente, o *Parquet* interpôs recurso especial pela letra *a* da permissão constitucional alegando violação dos artigos 535 do Código de Processo Civil; 3º, III, *a* da Lei 6938/81; 12 e 13 do Decreto Federal 1.832/96; 25, IV *a* da Lei 8.625/93 e 83 da Lei 8078/90, por entender que: a) o acórdão incorreu em omissão quando deixou de enfrentar a questão relativa à arguição de legitimidade do Ministério Público para defesa da ordem urbanística de patente interesse social; b) o órgão ministerial está legitimado, dentre outras hipóteses, a propor ação civil pública objetivando defender e assegurar a segurança do

trânsito, matéria de ordem urbanística, com vistas à proteção de direitos difusos e coletivos. Contrarrazões ao recurso especial pela Ferrovia Centro Atlântica S/A (fls. 351/358) alegando ausência de prequestionamento e ilegitimidade *ad causam* da recorrente.

2. Não merece a pecha de omissio o acórdão que não deixou de fundamentar as razões que levaram às conclusões por ele firmadas. O fato de não ter abordado um a um os temas suscitados pela parte não conduz à sua anulação por violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

3. O direito à segurança pode ser objeto de ação civil pública ambiental nos termos do art. 1º, IV da Lei nº 7.347/1985, 83 do CDC e 3º, I, a, da Lei 6938/81 e figura entre os chamados direitos humanos fundamentais ou direitos de quarta geração. Se o Estado não toma as medidas necessárias a assegurar a proteção desse direito, cumprindo com o seu dever institucional, o Ministério Público, no exercício da sua atribuição legal, está legitimado para propor ação civil pública objetivando “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º ACP), constituindo autêntica obrigação de fazer a prestação de segurança à população, que pode e deve ser prestada jurisdicionalmente, no caso de omissão do Poder Público”.

4. Recurso especial provido para admitir a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa da segurança do trânsito, matéria relativa à ordem urbanística, com vistas à proteção de direitos difusos e coletivos, devendo o juízo recorrido julgar o mérito como entender de direito. (REsp 725257/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/04/2007, DJ 14/05/2007, p. 252).

Assim, fica evidente que o inciso I do art. 1º e o *caput* do art. 3º da Lei 7.347/1985 foram violados.

Forte nas razões acima, conheço em parte do Recurso Especial e, nesta extensão, dou-lhe provimento para afastar a carência de ação decretada pelo Tribunal *a quo* e determinar o prosseguimento da Ação Civil Pública.

No mérito, é evidente, poderão ser discutidas todas as questões existentes, uma vez que, obviamente, elas não se resumem, a saber, se a obra é necessária ou não, havendo questões outras como saber se o pequeno Município dispõe de recursos suficientes para fazer a obra, se não haveria necessidades ainda mais prementes da população ou forma alternativa de solucionar o problema.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2011/0069820-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp nº 1.294.451 / GO

Números Origem: 1394803 200900462420

PAUTA: 01/09/2016

JULGADO: 01/09/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE MAURILÂNDIA

ADVOGADO : WILMAR ANTÔNIO DE LISBOA E OUTRO(S) - GO012144

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
– Atos Administrativos - Improbidade Administrativa

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 em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).”

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques e a Sra. Ministra Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.