



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 37.052/CS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.403.508/RJ

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE NITERÓI
ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI
RECDO.(A/S) : EMPRESA MUNICIPAL DE MORADIA URBANIZAÇÃO
E SANEAMENTO
ADV.(A/S): MARCELO PAAR SANTIAGO
RECDO.(A/S) MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO
RELATOR:' MINISTRO EDSON FACHIN

**AGRAVO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
DETERMINAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER AO
ESTADO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE
PODERES. INOCORRÊNCIA. MEDIDAS DE PROTEÇÃO
AO CIDADÃO, DIANTE DE RISCOS DE DESABAMENTOS
DE ENCOSTAS. GARANTIA DE DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS. PRECEDENTES DO STF. PARECER
PELO PROVIMENTO DO AGRAVO E DESPROVIMENTO
DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

1. Trata-se de agravo interposto pelo Município de Niterói contra decisão da Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que inadmitiu o recurso extraordinário tendo em vista que a alegada ofensa a preceito constitucional somente se verificaria de modo indireto ou reflexo, na esteira do que decidido no Tema nº 868/STF (fls. 1083/1089).
2. Consta dos autos que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou Ação Civil Pública em face do Município de Niterói e da Empresa

Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento - EMUSA visando a condenação dos réus a adotarem medidas ambientais e de segurança na Zona de Recuperação Ambiental ZRA 03 (na vertente próxima da Rua Ismênia da Silva Cunha), o que foi julgado procedente pelo Juízo da 7ª Vara Cível da Comarca de Niterói, nos seguintes termos: (1) Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, diagnóstico de eventual ocupação irregular na Zona de Recuperação Ambiental ZRA 03 (na vertente próxima da Rua Ismênia da Silva Cunha), bem como promover as medidas necessárias ao atendimento dos requisitos ditados pela Lei n. 2.233/2005; (2) Elaborar e executar projetos de obras de contenção, drenagem e demais medidas de segurança na encosta localizada nos fundos dos imóveis situados à Rua Ismênia da Silva Cunha, n. 56, Tenente Jardim (ENG - 04), em interface com uma área de assentamento informal, próxima à zona de recuperação ambiental (ZRA-03), de acordo com o parecer técnico. Fixo, para tal, o prazo de 90 (noventa) dias, independentemente de realocação ou remanejamento dos moradores; (3) Elaborar e executar, também no prazo de 90 (noventa) dias, projeto de arborização e recomposição de toda a superfície indevidamente desmatada na encosta localizada nos fundos dos imóveis situados à Rua Ismênia da Silva Cunha, n. 56, Tenente Jardim (ENG - 04), em uma interface como uma área de assentamento informal, próxima à próxima à zona de recuperação ambiental (ZRA-03), nos moldes do parecer técnico (fls. 1473/1483).

3. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro negou provimento ao apelo da EMUSA e deu parcial provimento ao apelo do Município de Niterói para, tão somente, afastar a condenação do Município de Niterói ao pagamento das custas judiciais, condenando-o, contudo, ao pagamento da taxa judiciária (fls. 875/889). Os embargos de declaração foram rejeitados (fls. 948/956).

4. O Município de Niterói, então, interpôs recurso extraordinário, com fulcro no art. 102, inciso III, alínea 'a', da Constituição Federal, alegando, em suma, violação aos arts. 2º, 6º e 23, inciso VI, da CF que tratam, respectivamente, da separação entre os Poderes, do direito à moradia e da proteção ao meio ambiente (fls. 978/998).

5. Segundo o recorrente, *"o v. acórdão recorrido ao condenar o ente municipal à realização de diversas providências na encosta localizada à Rua Ismênia da Silva Cunha, n. 56, Tenente Jardim, acaba por extrapolar os limites legítimos do controle judicial sobre políticas públicas, que são de responsabilidade do Município, desrespeitando o princípio da separação de poderes (artigo 2º, da Constituição da República) "* (fl. 981).

6. Aduz, ainda, que *"o v. acórdão transgrediu os referidos dispositivos, ao desconsiderar que os pedidos formulados na inicial encontram-se atrelados à suposta omissão estatal em seu dever de proteger o meio ambiente e o direito social à moradia, sendo certo que cuidam-se de prestações que não cabem com exclusividade ao Município, mas também ao Estado, que deveria ter sido integrado à lide" o que afrontaria os artigos 23, inciso VI e art. 6º da Constituição Federal.* (fl. 981).

7. No mérito, pede o provimento do recurso extraordinário para que o pedido inicial seja julgado improcedente por caracterizar indevida ingerência do Poder Judiciário em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo.

8. Inadmitido o recurso extraordinário, o Município de Niterói interpôs o presente agravo arguindo, em suma, que há afronta literal ao texto constitucional e não eventual ofensa reflexa, como entendeu o tribunal de justiça (fls. 1132/1138).

9. Provido o agravo, o parecer é pelo desprovimento do recurso extraordinário.

10. Há muito o Supremo Tribunal Federal tem examinado a questão consistente na determinação de implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário quando o Poder Executivo falha, seja por ação ou por omissão, em seus misteres. Disto é exemplo o RE 684612, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo Pleno ainda em 2014, e de cuja ementa pode-se verificar a similitude com o presente caso, a saber: **"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPEFICIAMENTE QUANTO À SUFICIÊNCIA DE PROFISSIONAIS NA ÁREA DE SAÚDE. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Repercussão geral reconhecida do tema relativo aos limites da competência do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes em concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. "** (Grifou-se)

11. Em que pese esta questão específica ainda não ter sido objeto de julgamento, o Supremo Tribunal Federal tem validado a ingerência do Poder Judiciário em ações típicas do Poder Executivo desde que *"em conformidade com os ditames da autocontenção, mercê da maior capacidade institucional do Poder Executivo para a definição de políticas públicas"* (SL 1304 AgR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, Julgado em 21.02.2022)

12. O caso em questão traz decisão judicial que determinou ao Município de Niterói e à EMUSA que elaborasse e executasse obras de contenção e segurança em uma área de encosta irregularmente ocupada.

13. O pedido inicial visava, em síntese, "implementar as obras necessárias ao afastamento de qualquer risco aos moradores da Rua Ismênia da Silva Cunha, n. 56, Tenente Jardim, proveniente da lamentável tragédia ocorrida nos idos de abril de 2010".

14. Importante transcrever o que consta da inicial, a fim de expor a gravidade da situação narrada:

"(...) o talude onde estão fundados os imóveis, poderá sofrer um agravamento da situação descrita, pode vir a ocasionar o descalçamento das bases de sustentação das edificações. Com relação à área correspondente aos fundos dos imóveis, há risco de novos escorregamentos devido ao ângulo de inclinação e sua composição, tendo como destaque o fato de possuir próxima à crista do corte uma lasca de alívio de dimensões centimétricas que, caso ocorra o seu desprendimento, poderá afetar os imóveis em questão. Diante da gravidade desse quadro, a Defesa Civil interditou tais imóveis devido ao risco ao qual se expõem os moradores se um novo escorregamento ocorrer. Deste modo, recomendou-se expressamente a realização de obras de contenção (...). Note-se, portanto, que essa área sofreu um processo intenso de ocupação não planejada, associada a cortes irregulares em terreno já não favoráveis, sem nenhuma estrutura de contenção e drenagem o que acentua o risco de novos deslizamentos no local. E, até a presente data, nada foi feito pelo Poder Público em socorro dessa comunidade." (fl. 1479).

15. Não há dúvidas, portanto, de que o presente caso não traz hipótese de ingerência descabida do Poder Judiciário em políticas públicas, mas de decisão acertada que, diante da gravidade da situação evidenciada em laudos

técnicos e da inércia do Poder Executivo a se perdurar no tempo, determinou medidas emergenciais a serem adotadas.

16. Importante trazer à lume o entendimento dessa Corte no sentido de que a determinação de medidas à Administração Pública, por parte do Poder Judiciário, no tocante a direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, do que é exemplo a segurança dos cidadãos, não configura ingerência indevida ou violação ao princípio da separação de poderes:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 04.02.2021. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. SANEAMENTO BÁSICO. LANÇAMENTO DE ESGOTO EM MANANCIAS DO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279, 284 E 636 DO STF. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. As razões do apelo extremo, quanto à alegada afronta aos arts. 23, VI e XI e 30, I, da CF, estão dissociadas dos fundamentos do acórdão recorrido. Incide, no caso, a Súmula 284 do STF. 2. Para divergir do acórdão recorrido e concluir pela violação ao princípio da legalidade, quanto às atribuições da concessionária de serviço público, **no que tange à implementação do sistema de saneamento básico**, seria necessário analisar atos normativos infraconstitucionais, incabível na via extraordinária, nos termos da Súmula 636. 3. **É firme o entendimento deste Tribunal no sentido de que o Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso de saneamento básico e de preservação do meio ambiente, sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.** 4. Para se concluir, como pretende a parte Recorrente, pela ocorrência, na hipótese, de limitações de ordem orçamentária e financeira, em relação às medidas determinadas pelo Tribunal a quo, necessário seria o reexame de fatos e provas da causa, providência inviável na via do recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279 do STF. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (ARE 1279910 AgR, Segunda Turma, Relator Ministro Edson Fachin, julgamento em 12.05.2021). (Grifou-se)

17. Ausente violação aos dispositivos constitucionais apontados, o Ministério Público Federal opina pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Brasília, 18 de outubro de 2022.

CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES
Subprocuradora-Geral da República