RECURSO ESPECIAL Nº 1.687.821 - SC (2015/0308903-7)
RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR : AUGUSTO PORTO DE MOURA E OUTRO(S) - SC025109
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de recurso especial interposto pelo município de Florianópolis/SC, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Consta dos autos que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública em face do Município de Florianópolis e da União, sob o argumento de que o Poder Executivo Municipal, ao encaminhar à Câmara de Vereadores o projeto de Lei do Plano Diretor da cidade, teria abandonado o processo participativo e deixado de realizar treze audiências públicas nos distritos da Capital, o que violaria a garantia da efetiva participação popular no referido procedimento, conforme exigência legal.

Assevera que a designação da pauta de votação do projeto, com a brevidade pretendida pela Câmara de Vereadores, "fere o direito da análise parlamentar em tempo razoável através dos representantes mandatários do voto popular — ainda mais em se cuidando de projeto tão importante - e o regimento interno daquela Casa legislativa (partes do anteprojeto de Lei estão sendo constantemente alteradas após seu ingresso para análise, sem que tais alterações passem por emendas e pelas instâncias necessárias: assessorias jurídica e técnica, bem como órgãos públicos como IPUF e FLORAM, totalmente alijados do processo)" (fl. 5).

Aduz, ainda, que a União, "muito embora tenha o dever legal de zelar pela obediência à Lei e Resoluções especificamente voltadas a regularizar o processo participativo determinado pelo Estatuto da Cidade. através do Ministério das Cidades, simplesmente negligenciou de suas funções, colaborando por omissão e também por ação (orientações dadas à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SMDU) de Florianópolis, segundo informação do próprio Secretário ao MPF) com o nefasto afastamento da participação popular que é condição específica e legalmente prevista para a elaboração do Plano Diretor" (fl. 6).

Em virtude disso, o *Parquet* federal formulou os seguintes pedidos (fls. 53/54):

> *2) a concessão de liminar para imediato trancamento da tramitação, apreciação e votação do Projeto de Plano Diretor pela Câmara de Vereadores desta capital, bem como sua sanção pela Prefeito, ou, caso tarde a ordem judicial, sejam suspensos os efeitos de tais atos;*
> *3) a final, seja tornada definitiva a medida liminar, até que novo projeto de Lei seja encaminhado à Câmara, desta vez atendendo às exigências legais da participação popular efetiva, na forma preconizada pela Lei e pelos regulamentos federais e municipais (decretos desrespeitados);*
> *4) seja determinado à Câmara de Vereadores a devolução do Projeto de Lei de Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal (obrigação de fazer), bem como seja determinado a Prefeitura (obrigação de fazer) que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após a identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis;*
> *5) seja condenada a União a orientar e fiscalizar o estrito cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis — obrigação de fazer —, adotando as providências extrajudiciais e judiciais necessárias para tanto;*

O Juízo de primeiro grau julgou procedente a pretensão inicial, nestes termos (fl. 4.079):

> *Ante o exposto, julgo procedente o pedido veiculado pelo Ministério Público Federal para determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis que, no prazo de sessenta dias, proceda à oitiva (devidamente informada) da população para elaboração do novo texto final do Plano Diretor que deverá ser novamente encaminhado ao Poder Legislativo após a identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Condeno também a*

> *União a orientar e fiscalizar o estrito cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, adotando as provid ências extrajudiciais e judiciais necessárias para tanto. Fixo multa de 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para hipótese de descumprimento da sentença, salientando que o Prefeito municipal incorrerá em improbidade administrativa em caso de descumprimento.*

O Tribunal Regional negou provimento à apelação do Município e deu provimento ao recurso da União, em acórdão assim ementado (fls. 4.320/21):

> *ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS/SC. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DEMAIS PRELIMINARES AFASTADAS. NEGATIVA DE VIGÊNCIA, PELO EXECUTIVO MUNICIPAL, À LEI 10.257/01 (ESTATUTO DAS CIDADES) E À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROLE DE LEGALIDADE EXERCIDO PELO JUDICIÁRIO. PARTICIPAÇÃO INFORMADA COMO CONDIÇÃO PARA A LEGALIDADE. RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. REFORMA DA SENTENÇA NO QUE TOCA À CONDENAÇÃO DA UNIÃO.*
> *1. A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Florianópolis e a União, visando à condenação dos demandados à obrigação de fazer consistente na adoção de medidas administrativas para concretizar a obediência às regras da Constituição Federal, da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e das Resoluções do CONCIDADES, para que a população de Florianópolis, por meio de seus legítimos representantes especialmente eleitos para esta finalidade - membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo e dos Núcleos distritais - e em audiências públicas legítimas (pelo menos uma em cada núcleo distrital estabelecido pelo próprio Poder Executivo), sejam devidamente ouvidos e tenham suas sugestões e encaminhamentos considerados e efetivamente analisados.*
> *2. Afastadas as demais preliminares, de perda do objeto da ação e impossibilidade jurídica do pedido.*
> *3. Revela-se evidente a legitimidade da União, inscrita expressamente na Constituição Federal, eis que um Plano Diretor no qual não há consulta à população por meio de audiências públicas pode vir a prejudicar bens da União, tal como autorizar projetos de construção em manguezais e áreas de restinga, que guarnecem a ilha e o continente de Florianópolis, bem como estimular a ocupação em praias e outras áreas de preservação permanente de interesse direto da União. O Ministério Público Federal, por sua vez, é parte ativa*

legítima na presente ação, consoante a previsão dos artigos 127, 'caput' e 129, inciso III, da CF, artigo 1º, inciso I, da Lei n. 7.347/19851, bem como da Lei n. 8.625/1992 e Lei Complementar n. 75/1993.

4. Disso tudo, considerando que no presente caso há interesse da União no feito, legítimo é o Ministério Público Federal para promover a tutela do meio ambiente, o que indica a competência da Justiça Federal para a causa (artigo 109 da CF).

5. Através da presente ação, indicou-se a atuação ilegal da Administração Municipal, configurando negativa de vigência a textos legais - Constituição (art. 182 e parágrafos c/c art. 225) e Lei 10257/2001 - e ao princípio que rege esse ramo jurídico específico (participação informada como condição da legalidade).

6. Tedo o Executivo Municipal negado seguimento/obediência à legislação federal e ao seu próprio Decreto de regulamentação do processo participativo de elaboração do anteprojeto de lei do Plano Diretor, a atuação da Administração Municipal, por ilegal, é passível de controle pelo Judiciário. Assim, constata-se que se impõe a efetivação das determinações da sentença, no tocante ao Município, com a maior brevidade, porquanto se trata de afronta ao direito de a comunidade participar do Plano Diretor, conforme assegurado pelo ordenamento jurídico, a fim de que possa ela se manifestar sobre questões de extrema relevância, relativas ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

7. Em relação à União, o autor pleiteia que 'seja condenada a União a orientar e fiscalizar o estrito cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis - obrigação de fazer -, adotando as providências extrajudiciais e judiciais necessárias para tanto', o que foi acolhido pelo juiz a quo sob pena de multa. Todavia, o dever da União, de acordo com a Constituição da República e o Estatuto da Cidade, restringe-se tão somente à elaboração de diretrizes e leis de normatização geral sobre o assunto, deixando a competência da elaboração do plano diretor e a fiscalização de sua implementação aos Poderes Legislativo e Executivo municipais, justamente por se tratar de matéria de interesse local (arts. 3º e 4º da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade). No que tange à fiscalização do processo de elaboração do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade (artigo 40, parágrafo 4º) dispõe expressamente competir aos Poderes Legislativo e Executivo municipais garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação popular, bem como a publicidade dos atos e documentos produzidos. Assim, se a União agir nos moldes do que determinou o magistrado a quo na sentença, no sentido de dever fiscalizar o processo de elaboração do Plano Diretor, estará contrariando frontalmente os princípios da legalidade e da autonomia dos entes federados.

8. Desprovimento do apelo do Município e Provimento do apelo da União.

Opostos embargos declaratórios, foram parcialmente acolhidos, para fins de prequestionamento.

Irresignado, o município aponta violação aos arts. 3º, 267, VI, do CPC/73 e 40, § 4º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades). Para tanto, sustenta que o Ministério Público Federal é parte ilegítima para ajuizar a presente demanda, porque as pretensões veiculadas na exordial dizem respeito a interesse local. A esse respeito, afirma que o processo legislativo que tratou do Plano Diretor da cidade de Florianópolis não é passível de afrontar bem ou direito da União.

Assevera, ainda, que teria ocorrido a perda superveniente do objeto da presente demanda com a conversão do projeto do Plano Diretor em lei, o que afastaria o interesse de agir, pois "não há como sentença proferida em ação civil pública afastar a vigência de lei já aprovada segundo parâmetros do processo legislativo municipal" (fl. 4.366).

Por fim, argumenta a municipalidade que "A interferência do Poder Judiciário na tramitação do processo legislativo de aprovação do Plano Diretor por certo afronta o disposto no artigo 40, §4º do Estatuto das Cidades, o qual atribui tão somente aos Poderes Executivo e Legislativo a função de elaboração e garantia dos direitos fundamentais que envolvem o tema" (fl. 4.371).

O recurso especial foi inadmitido na origem. Contra o juízo negativo de admissibilidade o Município de Florianóplois/SC interpôs agravo em recurso especial.

O Ministério Público Federal emitiu parecer (fls. 4.555/9), em que opinou pelo não provimento do agravo.

Ao analisar pedido de tutela provisória formulado pelo referido ente municipal, conferi efeito suspensivo ao agravo (fls. 4.713/14). Concomitantemente, o agravo foi provido e reautuado como recurso especial.

Contra o *decisum* que concedeu a tutela provisória e imprimiu efeito suspensivo ao recurso em tela, o MPF interpôs agravo interno (fls. 4.728/37).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.687.821 - SC (2015/0308903-7)

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Registre-se, de logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9 de março de 2016 (*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 (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*).

Feita essa observação, cumpre registrar que, em relação à ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal, razão assiste à unidade federativa municipal, restando, com isso, evidenciada a pretendida ofensa aos arts. 3º e 267, VI, do CPC/73.

Com efeito, da detida leitura da petição inicial formulada pelo *Parquet* federal, observa-se que a pretensão imediata da subjacente ação civil pública visa a preservar a garantia da participação popular na definição da política de desenvolvimento urbano da Capital catarinense, ou seja, conformar a conduta dos Poderes Executivo e Legislativo de Florianópolis às diretrizes constitucionais federal e estadual (mencionadas às fls. 39 e 40), no que asseguram a participação da população na elaboração de políticas públicas para o ordenamento do solo urbano.

Portanto, a exordial imputa aos dois Poderes da capital do Estado de Santa Catarina condutas que estariam afrontando aos mencionados diplomas constitucionais, em contexto que, desenganadamente, afasta a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente lide. De fato, em hipóteses como a descortinada nestes autos, em que se coloca em xeque a atuação de instâncias governamentais domésticas ou locais, a legitimidade ativa se desloca para o plexo de atribuições do Ministério Público Estadual, como deflui de sua respectiva Lei Orgânica Nacional, a saber, a Lei nº 8.625/93, que, em seu art. 27, assim dispõe, *verbis*:

Art. 27. *Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos*

> *assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:*
> *I - pelos poderes estaduais ou municipais;*
> *II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;*
> *III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;*
> *IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.*

No caso concreto, a Corte de origem chancelou a legitimação ativa do *Parquet* federal nos seguintes termos (fls. 4.308/9):

> *Por força desse mesmo dispositivo constitucional, a defesa do meio ambiente por meio de ação civil pública integra o conteúdo do artigo 1º, inciso I, da Lei n. 7.347/1985, na medida em que o meio ambiente é uma espécie de direito difuso.*
> *No plano infraconstitucional, a regulamentação da atuação ministerial relativamente à tutela do meio ambiente também é encontrada na Lei n. 8.625/1993 e na Lei Complementar n. 75/1993, de aplicação subsidiária aos Ministérios Públicos dos Estados (artigo 80 da Lei n. 8.625/1993).*
> *A Lei n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, afirmando a legitimidade do Ministério Público para a proteção de direitos difusos, gênero que abarca o meio ambiente como anteriormente referido, prevê expressamente em seu artigo 25, inciso IV, alínea 'a', a legitimação do Ministério Público para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, através de inquérito civil e da ação civil pública.*
> *Da mesma forma, a Lei Complementar n. 75/1995 deixa bastante evidente a legitimação do Ministério Público para a tutela do meio ambiente, em seu artigo 5º, incisos I, II, alínea 'd', e III, alínea 'd', e 6º, inciso VII, alínea 'b', e inciso XIV, alínea 'g'.*
> *Portanto, o Ministério Público Federal está atuando de acordo com a prerrogativa institucional de defesa do meio ambiente, que lhe é assegurada em sede constitucional e infraconstitucional.*
> *Esse exercício, por óbvio, não se dá sob a forma de legitimação ordinária ou representação judicial de ente público, até mesmo porque há vedação expressa no texto constitucional (artigo 129, inciso IX, da CF), e sim de legitimação extraordinária, em regime de substituição processual de toda a coletividade lesada.*
> *Assim, considerando que no presente caso há interesse da União no feito, legítimo é o Ministério Público Federal para promover a tutela do meio ambiente.*

De efeito, não se pode desconsiderar que as questões relativas à disciplina do uso do solo urbano, nos domínios do Plano Diretor dos municípios, possa ter impacto no meio ambiente, a reclamar tutela específica nos caso em que a *natura* esteja sendo vulnerada ou ameaçada, cujo contexto, não se nega, poderia legitimar o Ministério Público Federal para uma demanda em que postulasse, prioritariamente, a defesa ambiental (nesse sentido, aliás, sinaliza a regra autorizadora do art. 6º, XIV, "g", da LC 75/93).

Não é dessa espécie de pretensão, porém, que trata o caso em mesa. Como bem apreendido pelo acórdão regional, "*a presente ação busca, essencialmente, obstar a tramitação do Projeto de Plano Diretor na Câmara Municipal de Florianópolis, de modo que o novo projeto de lei seja encaminhado com observação das exigências de participação popular efetiva, na forma da legislação de regência do tema*" (fl. 4.314). Segundo a perspectiva autoral, a ação objetiva, unicamente, "*seja determinado à Câmara de Vereadores a devolução do Projeto de Lei de Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal (obrigação de fazer), bem como seja determinado a Prefeitura (obrigação de fazer) que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após a identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis* " (fl. 54).

Vê-se, pois, que o que almeja o MPF é a obtenção de um provimento judicial que ordene às autoridades do Executivo e do Legislativo de Florianópolis, nos termos da legislação de regência, a plena participação popular na feitura do Plano Diretor daquela capital. A causa de pedir da ação, portanto, diz, exclusivamente, com a afirmada inobservância, pelos Poderes municipais, do correspondente *iter* legislativo desenhado para a confecção do Plano Diretor, inexistindo, desse modo, qualquer pretensão voltada à imediata tutela do meio ambiente.

De outra parte, para fins de aferição da legitimidade ativa do Ministério Público Federal, desinfluente se revela a circunstância de a União ter sido incluída no polo passivo da lide, ao argumento de ter se mostrado omissa na fiscalização da atuação do

Executivo e do Legislativo locais, quanto a desvios na condução do processo legislativo do Plano Diretor de Florianópolis. Também aqui, ressalte-se, o acórdão recorrido decidiu que "não cabe à União definir o conteúdo de Planos Diretores, uma vez que, por determinação legal e constitucional, a matéria é de exclusiva competência municipal" (fl. 4.317), na medida em que "o Estatuto da Cidade dispõe expressamente competir aos Poderes Legislativo e Executivo municipais garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação popular, bem como a publicidade dos atos e documentos produzidos" (fl. 4.318), por isso que, "se a União agir nos moldes do que determinou o magistrado *a quo* na sentença, no sentido de efetivamente fiscalizar o processo de elaboração do Plano Diretor, estará contrariando frontalmente os princípios da legalidade e da autonomia dos entes federados" (fl. 4.318).

Desde a sua contestação, aliás, a União vem brandindo a tese de sua ilegitimidade passiva (tese reeditada em sua apelação), já que, no seu entender, não lhe caberia, legalmente, dar cumprimento à pretensão formulada pelo MPF, cujo órgão autor, de resto, não recorreu do acórdão regional quanto à improcedência da ação em relação à União, cuidando-se, tal aspecto, de matéria inexoravelmente alcançada pela preclusão.

Em remate, faz-se relevante lembrar que, após a Emenda Constitucional 46/2005, as ilhas costeiras em que sediados municípios, em razão do primado da isonomia, passam a receber o mesmo tratamento da porção continental do território brasileiro, daí que não mais constituem patrimônio da União, o que também reforça a ilegitimidade ativa *ad causam* do MPF para a presente demanda.

Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso especial para extinguir a presente ação civil pública sem resolução de mérito, ante a reconhecida ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal, a teor do art. 267, VI, do CPC/73. Sem custas processuais nem honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85. Fica prejudicado o agravo interno de fls. 4.728/37, interposto pelo MPF contra a decisão que concedera efeito suspensivo ao presente recurso.

É o voto.