

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.013.153 - RS (2007/0291418-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADOR** : **ANDRÉ SANTOS CHAVES E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADOR** : **JUAN CARLOS DURÁN E OUTRO(S)**  
**INTERES.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INTERES.** : **CONCEPA - CONCESSIONARIA DA RODOVIA OSORIO PORTO A**  
**ADVOGADO** : **ROBINSON ELISEU RECK PADILHA E OUTRO(S)**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS QUE VIVEM ÀS MARGENS DE RODOVIA FEDERAL PRÓXIMA À ÁREA DO PARQUE ESTADUAL DELTA DO JACUÍ. DIREITO URBANÍSTICO. DIREITO À MORADIA. CIDADANIA URBANÍSTICA. DIREITOS E INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA.

1. O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública em defesa de interesses individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, III, c/c os arts. 82, I, e 117 do CDC).
2. No Direito Urbanístico, sobretudo quanto à garantia do direito à moradia digna, afloraram, simultânea e inseparavelmente, direitos e interesses individuais homogêneos (= dos sem-teto ou moradores de favelas, cortiços e barracos) e outros de índole difusa (= da coletividade, que também é negativamente afetada, nos planos ético e material da qualidade de vida, pela existência de guetos de agressão permanente à cidadania urbanística e ao meio ambiente).
3. Além da proteção dos interesses individuais homogêneos dos habitantes da ocupação irregular, a retirada dos barracos e casas edificadas às margens de rodovia federal (ou em qualquer outro local considerado ambientalmente impróprio, insalubre ou inseguro), com o conseqüente assentamento das famílias em área que se preste à moradia, representa benefício de natureza difusa, em prol da sociedade como um todo, tendo em vista os riscos causados pela invasão à segurança e bem-estar das pessoas.
4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

**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, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 28 de outubro de 2008(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN  
Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.013.153 - RS (2007/0291418-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**  
**PROCURADOR** : **ANDRÉ SANTOS CHAVES E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADOR** : **JUAN CARLOS DURÁN E OUTRO(S)**  
**INTERES.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INTERES.** : **CONCEPA - CONCESSIONARIA DA RODOVIA OSORIO PORTO A**  
**ADVOGADO** : **ROBINSON ELISEU RECK PADILHA E OUTRO(S)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fl. 212):

AGRAVO INTERNO MANEJADO CONTRA DECISÃO DO RELATOR QUE NEGOU SEGUIMENTO LIMINAR A AGRAVO DE INSTRUMENTO ANTERIORMENTE INTERPOSTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS QUE VIVEM ÀS MARGENS DE RODOVIA FEDERAL, PRÓXIMA À ÁREA DO PARQUE ESTADUAL DELTA DO JACUÍ. OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO LIMINAR AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, QUE SE IMPUNHA, NA FORMA DO QUE DISPÕE O ART. 557, *CAPUT*, DO CPC.

O Ministério Público, por força de mandamento constitucional, possui legitimidade para defesa de interesses individuais homogêneos indisponíveis (art. 127, da CF), máxime tratando-se de direitos fundamentais como o direito à moradia e à vida digna do cidadão (art. 6º, *caput*, da CF). A legitimidade conferida pelo art. 21 da Lei n. 7.347/85 é estendida aos casos de defesa de direitos individuais homogêneos que digam com interesse social relevante. Precedente do STJ.

Competência da Justiça Estadual para o exame da causa, pois diz com a obrigação do Estado e Município em reassentar famílias carentes que vivem às margens de rodovia. A simples circunstância de se tratar a área hoje ocupada de propriedade da União, não desloca a competência para a Justiça Federal, pois o pedido é de retirada com assentamento das famílias em local apropriado.

Obrigação do Estado e Município no reassentamento, através de políticas públicas que lhe dizem respeito.

Razoabilidade do prazo concedido pela liminar para apresentação

# Superior Tribunal de Justiça

de plano conjunto, tendente a solucionar o problema.  
AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

Os Embargos de Declaração opostos pelo ora recorrente foram rejeitados em aresto que recebeu a seguinte ementa (fl. 225):

## EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

Mesmo para fins de prequestionamento, somente são cabíveis os embargos de declaração nas hipóteses restritas do art. 535, I e II, do C.P.C. Inexistindo omissão, contradição ou obscuridade no acórdão, deve o recurso ser rejeitado, pois não é ele meio hábil para o reexame da causa.

## EMBARGOS REJEITADOS.

O recorrente sustenta que houve violação do art. 1º da Lei 7.347/1985. Alega, preliminarmente, a incompetência da Justiça Estadual para julgar a presente causa, considerando que as famílias estão alojadas em terras da União, motivo por que se desloca a competência para a Justiça Federal. Defende que o Ministério Público é parte ilegítima para propor a presente demanda, sob o argumento de que, "ao solicitar moradia para cerca de 600 (seiscentas) pessoas, o MP está defendendo interesses individuais homogêneos, vedado expressamente na Constituição" (fl. 239). Afirma, ainda, que o acórdão de origem diverge da jurisprudência do STJ.

Foram apresentadas contra-razões (fls. 284-285).

O recurso foi admitido na origem (fls. 296-300).

O Ministério Público Federal, em parecer às fls. 305-309, opinou pelo não-conhecimento do Recurso Especial e, no mérito, pelo seu não-provimento.

É o **relatório**.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.013.153 - RS (2007/0291418-1)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Cuida-se, originariamente, de Agravo de Instrumento contra decisão que rejeitou a alegação de ilegitimidade ativa do Ministério Público e falta de interesse de agir do Município de Porto Alegre, bem como a incompetência da Justiça Estadual para julgar o feito.

A ação principal, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, tem por objetivo garantir moradia às famílias que habitam as margens da Rodovia Federal BR-290, nas proximidades da cidade de Porto Alegre. Para tanto, requer seja determinada ao Poder Público Estadual e Municipal, de forma solidária, a realização de assentamento das referidas famílias em outro local da cidade.

Verifico, *prima facie*, que a tese da incompetência da Justiça Estadual para julgar a presente ação não enseja o conhecimento do recurso, pois o Município restringe-se a defender a competência da Justiça Federal e a citar genericamente artigos da Constituição Federal, não apontando os dispositivos legais que teriam sido violados pelo acórdão recorrido. Portanto, a deficiência na fundamentação do apelo impede a exata compreensão da controvérsia, incidindo na espécie o princípio estabelecido na Súmula 284 do STF. Nessa esteira:

PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. IR E CSSL. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. PREJUÍZOS FISCAIS. COMPENSAÇÃO. LIMITES. LEI N. 8.981/95. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA N. 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO-COMPROVAÇÃO. SÚMULA N. 83/STJ.

1. Alegação genérica de ofensa a lei federal não é suficiente para delimitar a controvérsia, sendo necessária a especificação do dispositivo legal considerado violado (Súmula n. 284 do STF).

Quanto à tese da ilegitimidade ativa do Ministério Público, o recurso não merece prosperar.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Em exame minucioso dos autos, observo que a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 18-64) reveste-se de relevante interesse social, porque busca garantir um direito constitucionalmente assegurado – o direito à moradia –, bem como proteger a ordem social e urbanística, consoante a legislação aplicável ao caso.

Ademais, o Ministério Público tem legitimidade para defender interesses individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, III, c/c os arts. 82, I, e 117 do CDC).

No Direito Urbanístico, sobretudo quanto à garantia do direito à moradia digna, afloraram, simultânea e inseparavelmente, direitos e interesses individuais homogêneos (= dos sem-teto ou moradores de favelas, cortiços e barracos) e outros de índole difusa (= da coletividade, que também é negativamente afetada, nos planos ético e material da qualidade de vida, pela existência de guetos de agressão permanente à cidadania urbanística e ao meio ambiente).

Além da proteção dos interesses individuais homogêneos dos habitantes da ocupação irregular, a retirada dos barracos e casas edificadas às margens de rodovia federal (ou em qualquer outro local considerado impróprio, insalubre ou inseguro), com o conseqüente assentamento das famílias em área que se preste à moradia, representa benefício de natureza difusa, em prol da sociedade como um todo, tendo em vista os riscos causados pela invasão à segurança e bem-estar das pessoas.

Logo, a remoção das famílias carentes que vivem ao longo da BR-290, com o intuito de assentá-las onde possam viver com dignidade, aproveita também a coletividade de terceiros, usuários ou não da rodovia, e, por isso, carrega marcante índole difusa ou social.

Nesse contexto, entendo que o Ministério Público está totalmente legitimado a propor a Ação Civil Pública em apreço. Sobre o tema urbanístico, cito os seguintes precedentes:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEIS N. 8.625/93 E N. 7.347/83 - DANO AMBIENTAL - CERAMISTAS - EXTRAÇÃO DE BARRO - ALVARÁ - LICENCIAMENTO - PROJETO DE RECUPERAÇÃO HOMOLOGADO NO IBAMA - INTERESSE DO MP NO

# Superior Tribunal de Justiça

## PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE DANO AMBIENTAL E SUA EXTENSÃO - POSSIBILIDADE.

1 - É o Ministério Público parte legítima para propor ação civil pública na defesa do patrimônio público, aí entendido os patrimônios histórico, paisagístico, cultural, *urbanístico*, ambiental etc., conceito amplo de interesse social que legitima a atuação do parquet.

2 - A referida legitimidade do Ministério Público para ajuizar tais ações é prevista in status assertionis, ou seja, conforme a narrativa feita pelo demandante na inicial ("teoria da asserção").

3 - Ainda que exista acordo realizado no âmbito administrativo (IBAMA) com as empresas demandadas, resta o interesse de agir do Ministério Público na busca da comprovação da exata extensão dos danos e na reparação. Instâncias administrativa e judicial que não se confundem, de modo a não gerar obstáculo algum para o exercício da jurisdição.

4 - Não viola o art. 535 do CPC, acórdão que adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, ainda que conclua contrariamente ao interesse do recorrente. Recurso especial provido em parte, para reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o interesse de agir na ação civil pública. Determino a devolução dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais para que prossiga no julgamento, enfrentando o mérito da questão como entender de direito.

(REsp 265.300/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/09/2006, DJ 02/10/2006 p. 247, grifei).

## PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM BASE EM INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. EFICÁCIA ERGA OMNES. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social não se limitando à ação de reparação de danos.

2. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público (neste inserido o histórico, cultural, *urbanístico*, ambiental, etc), sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade).

3. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública, fundamentada em inconstitucionalidade de lei, na qual opera-se apenas o controle difuso ou incidenter tantum de constitucionalidade. Precedente do STF.

4. A declaração incidental de constitucionalidade não tem eficácia erga omnes, porquanto premissa do pedido (art. 469, III, do CPC).

5. Pretensão do Parquet que objetiva que o Distrito Federal se abstenha de conceder termo de ocupação, alvarás de construção e de funcionamento, deixe de aprovar os projetos de arquitetura e/ou engenharia a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, que ocupem ou venham a ocupar áreas públicas de uso comum do povo.

6. Recurso especial provido.

(REsp 493270/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2003, DJ 24/11/2003 p. 221, grifei).

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO -  
LEGITIMIDADE ATIVA - REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS PARA  
MORADIAS POPULARES.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos, visando a *regularização de loteamento destinado à moradias populares*.

2. É no pólo ativo das demandas que o Ministério Público cumpre, de forma mais ampla, seu nobre papel de fiscal da lei.

3. O exercício das ações coletivas pelo Ministério Público deve ser admitido com largueza. Em verdade a ação coletiva, ao tempo em que propicia solução uniforme para todos os envolvidos no problema, livra o Poder Judiciário da maior praga que o aflige: a repetição de processos idênticos.

4. Recurso provido.

(RESP 404.759/SP, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17.12.2002, DJ 17.02.2003, p. 226, grifei)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ACÇÃO CIVIL  
PÚBLICA (LEI 7.347/85). INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.  
LEGITIMAÇÃO ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. O Ministério Público tem legitimação ativa ad causam para promover ação civil pública destinada à defesa dos interesses difusos e coletivos, incluindo aqueles decorrentes de projetos referentes ao parcelamento de *solo urbano*.

2. Precedentes jurisprudenciais.

3. Recurso provido.

(REsp 174.308/SP, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 8.8.2001, DJ 25.2.2002, p. 207, grifei).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - ACÇÃO CIVIL  
PÚBLICA - PATRIMÔNIO PÚBLICO - INTERESSE COLETIVO -  
LOTEAMENTO - REGULARIZAÇÃO - INTERESSES INDIVIDUAIS  
HOMOGÊNEOS - LEGITIMIDADE "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO -LEI 6.766/79, ARTS. 38 E 40 - LEI Nº 7.347/85, ART. 21 - C.F.,  
ART. 129, III E IX - PRECEDENTES STF E STJ.

- É dever constitucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX C.F.).

- O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX C.F.).

- O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, face a inadimplência do parcelador na execução de obras de infra-estrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos.

- A iterativa jurisprudência do Pretório Excelso acompanhada por



# *Superior Tribunal de Justiça*

incontáveis julgados desta Eg. Corte, vem reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

- Recurso desprovido.

(REsp 137.889/SP, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, julgado em 6.4.2000, DJ 29.5.2000, p. 136, grifei)

Diante do exposto, **conheço parcialmente do Recurso Especial e nego-lhe provimento.**

É como **voto.**



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2007/0291418-1

**REsp 1013153 / RS**

Números Origem: 10523815119 70016461444 70020386538

PAUTA: 28/10/2008

JULGADO: 28/10/2008

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE  
PROCURADOR : ANDRÉ SANTOS CHAVES E OUTRO(S)  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADOR : JUAN CARLOS DURÁN E OUTRO(S)  
INTERES. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
INTERES. : CONCEPA - CONCESSIONARIA DA RODOVIA OSORIO PORTO A  
ADVOGADO : ROBINSON ELISEU RECK PADILHA E OUTRO(S)

ASSUNTO: Ação Civil Pública - Legitimidade - Ministério Público

**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, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 28 de outubro de 2008

**VALÉRIA ALVIM DUSI**  
Secretária