

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

**PROCESSO N°: 0001072-48.2013.4.02.5117**

**AUTOR:** Ministério Público Federal - MPF

**RÉUS:** Município de São Gonçalo e União Federal

## **SENTENÇA** (A)

Trata-se de ação civil pública, objetivando compelir o Município de São Gonçalo e a União Federal a, no âmbito de suas respectivas competências, promoverem a regularização fundiária sustentável das ocupações e assentamentos existentes no entorno da Baía de Guanabara, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, entre outras providências, o MPF pleiteia, no âmbito do Município de São Gonçalo:

- a) a demarcação da linha da preamar média;
- b) a implantação de programa específico de fiscalização e controle das áreas remanescentes de manguezais;
- c) a avaliação da conveniência da criação de área de conservação municipal;
- d) a identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos terrenos de marinha;
- e) a desocupação das áreas em que seja inviável a regularização.

Como causa de pedir, o demandante alega que, ante a consolidação das ocupações naquela área, realizadas em grande parte por conta da omissão do Poder Público - ou, mesmo, com o respaldo deste -, há que se protegerem as áreas remanescentes de manguezais, já seriamente afetadas pelo desenvolvimento econômico sem planejamento e pela expansão urbana desordenada. Por outro lado, cabe resguardar o direito de moradia digna da população dos bairros adjacentes à Baía de Guanabara em São Gonçalo, bem como promover o bom uso do patrimônio imobiliário da União.

Inicial às fls. 1 a 38, acompanhada da documentação de fls. 39 a 317.

Intimados pessoalmente acerca de possível interesse em integrar o polo ativo da presente ação (fls. 350, 354 e 356), o Instituto Chico Mendes de Conservação da

0001072-48.2013.4.02.5117

1

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

Biodiversidade - ICMBio e o Instituto Estadual do Ambiente - INEA nada requereram (fls. 434).

Às fls. 361 a 366, contestação do Município de São Gonçalo, pugnando pela improcedência das pretensões autorais.

Às fls. 368 a 400, contestação da União, acompanhada da documentação de fls. 401 a 433, alegando as preliminares de ausência de interesse de agir e impossibilidade jurídica do pedido e, no mérito, pugnando pela improcedência das pretensões autorais.

Manifestação do MPF às fls. 439 a 446.

Nenhuma das partes requereu a produção de outras provas.

Vieram-me, após, os autos conclusos para sentença.

**É o relatório. Decido.**

De plano, afasto as preliminares aventadas pela União, uma vez que as razões utilizadas para sustentá-las confundem-se com o mérito da causa, que será apreciado a seguir.

Como relatado, o Ministério Público propõe ação civil pública contra o município de São Gonçalo e a União Federal pleiteando providências para a regularização fundiária e a preservação do meio ambiente no Município de São Gonçalo. Mais especificamente, o autor pretende que o primeiro réu seja condenado a:

i) elaborar, apresentar e aprovar, no prazo máximo de um ano, mediante assistência técnica e recursos disponibilizados pela União Federal, projeto de regularização fundiária sustentável, executando-s em seguida o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, englobando tal projeto pelo menos as áreas dos bairros de Boa Vista, Porto do Rosa, Itaoca e Boaçu;

ii) elaborar e apresentar, no prazo máximo de um ano, programa de controle e fiscalização específico das áreas remanescentes de manguezais, com ênfase à proteção

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

da vegetação e preservação da fauna, sendo avaliada a conveniência da criação de unidade de conservação municipal no local, disponibilizando recursos e pessoal para tanto.

Já a condenação da União, segundo as pretensões do *Parquet*, seria no sentido de:

i) prestar assistência técnica e disponibilizar recursos financeiros, na forma prevista em programa do Ministério das Cidades, ao Município de São Gonçalo para elaboração do projeto de regularização fundiária;

ii) concluir, no prazo máximo de um ano, a demarcação da linha de preamar média da Baía de Guanabara no Município de São Gonçalo;

iii) a elaborar, no prazo máximo de um ano, plano de ação visando identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização de terrenos de marinha e de bens imóveis de sua propriedade na orla marítima de São Gonçalo, declarando-se eventualmente o interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária, promovendo a desocupação/desapossamento nas situações em que seja inviável a regularização.

Observando-se os pedidos acima, percebe-se que o Ministério Público Federal pretende, por meio da presente ação, impelir o Poder Público local, com o auxílio da União Federal, a promover ações efetivas relacionadas à ordem urbanística e à questão ambiental, dentro do perímetro urbano do Município de São Gonçalo.

Pois bem, a efetiva concretização dos planos e projetos a que se verão obrigados os réus, por conta da eventual procedência desta ação, tem, evidentemente, dimensão econômico-financeira de vulto. Por consequência, a implantação das medidas pretendidas pelo MPF encontram sérias limitações de caráter orçamentário, já que a liberação dos necessários recursos depende de procedimentos muito mais complexos do que a realização de um empenho.

Não se pode olvidar que o gestor público deve obediência às leis orçamentárias que estabelecem de forma criteriosa, para entidades de direito público, a destinação de suas verbas. Há deveres do administrador, ainda, em relação à Lei de

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que impõe severas punições para infrações a seus dispositivos.

Há de se atentar ainda, para o fato de que os recursos públicos são insuficientes para atender a todos os deveres estatais, especialmente após o advento da “Constituição Cidadã”. Tal insuficiência revela-se ainda mais notória em um município como São Gonçalo, onde há imensa necessidade de investimentos em áreas como educação, saúde, saneamento básico.

Ao argumento das limitações materiais - econômicas, financeiras, orçamentárias e operacionais -, soma-se outro, ainda mais relevante: a vedação constitucional de o Poder Judiciário adentrar na esfera da discricionariedade do Administrador e, mais ainda, de delinear políticas públicas a serem implementadas pelo Executivo.

Na lição de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

A atividade discricionária encontra justificativa na impossibilidade de o legislador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige. O ideal seria que a lei regulasse minuciosamente a ação administrativa, modelando cada um dos atos a serem praticados pelo administrador; mas como isto não é possível, dada a multiplicidade dos fatos que pedem pronta solução ao Poder Público, o legislador somente regula a prática de alguns atos administrativos que reputa de maior relevância, deixando o cometimento dos demais ao prudente critério do administrador.

(...)

Essa liberdade funda-se na consideração de que só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica - lei - de maneira geral e abstrata prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente que convém e o que não convém ao interesse coletivo.

---

<sup>1</sup> In *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª edição. São Paulo: Malheiros (p. 120).

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

Conforme se percebe, fundado em seu poder discricionário, a Administração Pública tem liberdade de dispor das verbas orçamentárias, determinando onde as mesmas devem ser aplicadas e escolhendo quais obras realizar ou projetos executar. E ao Poder Judiciário, por óbvio, é vedada a intromissão nas questões de programa de governo.

Dito de outro modo, juízes e tribunais não podem impor ao Poder Executivo obrigação programática de fazer ou de não fazer. Decisões judiciais que impusessem tal espécie de obrigação representariam frontal violação ao princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República. Não à toa, portanto, o controle dos atos administrativos discricionários pelo Poder Judiciário não pode ir além do exame da legalidade, de modo a não se permitir a substituição do Administrador pelo magistrado.

Como salienta Seabra Fagundes<sup>2</sup>:

O mérito é de atribuição exclusiva do Poder Executivo, e o Poder Judiciário, nele penetrando, “faria obra de administrador, violando, dessarte, o princípio de separação e independência dos poderes. Os elementos que o constituem são dependentes de critério político e meios técnicos peculiares ao exercício do Poder Administrativo, estranhas ao âmbito, estritamente jurídico, da apreciação jurisdicional”.

Em suma, o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário é de caráter excepcional e não poderá ocorrer quanto se estiver diante de possível ofensa à separação de poderes. Há afronta a tal princípio no momento em que é desprestigiada a discricionariedade da Administração. Por consequência, ao Judiciário não cabe determinar aos réus a realização de projetos e obras visando à regularização fundiária de vasta parcela do território gonçalense, como pretende o órgão ministerial, sob pena de o juiz fazer as vezes de gestor, imiscuindo-se indevidamente em seara reservada pela Constituição à Administração.

---

<sup>2</sup> In *O Controle dos Atos Administrativos*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense (p. 146).

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

Nessa direção aponta a jurisprudência de nossos tribunais, como demonstram os seguintes julgados:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. POLÍTICAS PÚBLICAS. JUDICIÁRIO. SEPARAÇÃO DE PODERES. A ação civil pública não é veículo para levar o Judiciário a exercer ingerência sobre o mérito de ato do Executivo, e substituí-lo, sob a alegação de omissão. No caso, a ação civil pública ajuizada pelo Parquet pede, sob pena de multa à União Federal, que a Defensoria Pública da União preste efetiva assistência judiciária aos hipossuficientes, nos Municípios sujeitos à jurisdição da Vara Federal de Macaé. Se há omissão, a lei prevê os mecanismos punitivos necessários, e são esses (penais e administrativos, contra o gestor), que devem ser buscados. Não pode o magistrado coroar-se novo Defensor Geral, e desfilar seus critérios administrativos sobre como distribuir as atividades. A atuação do Judiciário é adstrita à regularidade e legalidade do ato administrativo, e a tomada de seu mérito configura ofensa à separação dos poderes, consagrada no artigo 2º da Lei Maior. Sentença reformada. Remessa e apelo da providos.<sup>3</sup>

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO - EXERCÍCIO PELO JUIZ - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. O juiz não pode substituir a Administração Pública no exercício do poder discricionário. Assim, fica a cargo do Executivo a verificação da conveniência e da oportunidade de serem realizados atos de administração, tais como, a compra de ambulâncias e de obras de reforma de hospital público. O princípio da harmonia e independência entre os Poderes há de ser observado, ainda que, em tese, em ação civil pública, possa o Município ser condenado à obrigação de fazer. Agravo a que se nega provimento.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> APELRE 546362 (processo nº 200851160005884); TRF da 2ª Região, 6ª Turma Especializada; Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto; e E-DJF2R 06/06/2012, p. 501.

<sup>4</sup> AgRg no REsp 252083 - RJ (processo nº 200000263850); STJ, 2ª Turma; Relatora: Ministra Nancy Andrighi; DJ 26/03/2001, p. 415.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
3ª Vara de São Gonçalo

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **julgo improcedentes os pedidos.**

Custas na forma da lei.

Sem honorários.

Sentença sujeita a reexame necessário.

P. R. I.

São Gonçalo, 11 de outubro de 2013.

**FABIO TENENBLAT**  
Juiz Federal  
Assinado Eletronicamente