



Número: **0844647-30.2019.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **29/10/2019**

Valor da causa: **R\$ 5.000,00**

Assuntos: **Saneamento**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO (AUTOR)	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO (CNPJ=05.483.912/0001-85) (AUTOR)	
MUNICÍPIO DE SAO LUIS(CNPJ=06.307.102/0001-30) (REU)	
COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO - CAEMA (REU)	EDVALDO COSTA BARRETO JUNIOR (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
57581 849	10/12/2021 20:11	Sentença	Sentença



ESTADO DO MARANHÃO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS
FÓRUM DESEMBARGADOR SARNEY COSTA
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0844647-30.2019.8.10.0001

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

Promotor de Justiça: Luis Fernando Cabral Barreto Júnior

REU: MUNICIPIO DE SAO LUIS(CNPJ=06.307.102/0001-30), COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHAO - CAEMA

Procurador do Município: Ricardo Silva Coutinho

Advogado da CAEMA: Breno Nazareno Costa Felipe, OABMA 10396

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ajuizou Ação Civil Pública com obrigação de fazer em desfavor do MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS e da COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHAO - CAEMA.

O autor relata que os réus estão violando o direito à moradia digna dos habitantes do Loteamento Jardim Eldorado, ante a omissão em concluir a



regularização urbanística desse loteamento por não assegurar o fornecimento dos serviços de saneamento básico (água e esgotos), assim como por não desobstruir as vias públicas previstas na planta do loteamento aprovado.

Ao final, formulou os seguintes pedidos principais:

a) Município de São Luís e CAEMA, a condenação em obrigação de fazer consistente em promoverem a construção de rede de água potável e de rede esgotamento sanitário (coleta, afastamento e tratamento de esgotos) para o Loteamento Jardim Eldorado, em prazo fixado na sentença, sob pena de incidir multa diária, que poderá ser estabelecida conforme os parâmetros do art.11 da Lei n.º7.347, a ser revertida para o Fundo Estadual dos Interesses Difusos Lesados, e outras cominações e medidas de apoio inclusive sub rogação;

b) Município de São Luís, em obrigação de fazer, consistente em identificar, alinhar e reaver todas as áreas públicas do Loteamento Jardim Eldorado descritas em seu memorial, planta e registro especial, promover a demolição de quaisquer edificações que as estejam ocupando, inclusive das residências edificadas em áreas públicas destinadas servirem como vias públicas ressaltando-se a Inclusão das famílias, que tiverem as residências demolidas e demonstrarem possuir baixa renda, em programas de habitação popular, tudo sob pena de multa e demais cominações, previstas na Lei nº7.347/1985

A CAEMA aduziu preliminarmente a necessidade de chamar ao feito o Estado do Maranhão e a União, sustentando ser da competência comum da união, estados e municípios para a promoção de melhorias e implementação de saneamento básico – id. 27502371.

No mérito alega o princípio da separação dos poderes, defendendo a inadmissibilidade de intervenção do poder judiciário para a efetivação de políticas públicas.

Afirma também que a ausência de regularização urbanística da localidade prejudica a eficiente implementação dos serviços de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário para as residências situadas no Jardim Eldorado, pois, no seu entender, a aludida regularização do parcelamento urbano é condição “sine qua non” para a implantação do saneamento básico na região.

Por fim, argumenta que *“a implantação de rede coletora no Bairro Jardim Eldorado (Subsistema vinhais – Etapa I), consta no programa de execução do*



sistema de esgotamento sanitário de São Luis, já iniciado pela Companhia requerida. Frise-se que conquanto os aludidos projetos executivos já tenham sido aprovados pela CAEMA, CEF e MINISTÉRIO DAS CIDADES, a efetiva execução só poderá ser iniciada após a liberação de dotação orçamentária para a contratação destes serviços, cujo orçamento (julho/2017), foi calculado no de importe de R\$268.080.599,82 (duzentos e sessenta e oito milhões, oitenta mil, quinhentos e noventa e nove reais e oitenta e dois centavos)”.

Ademais, esclarece-se que o abastecimento de água no bairro Jardim Eldorado está inserido no Subsistema Paciência – Etapa 2, cujas atribuições serão direcionadas para as unidades projetadas do respectivo subsistema.

O Município de São Luís não apresentou contestação — cf. certidão id. 29278120.

Houve audiência preliminar para tentativa de conciliação, porém sem êxito — cf. id. 26462457.

Réplica – id. 31061531.

Realizada a Audiência de Saneamento (id. 40793495), ocasião em que foi rejeitada a preliminar levantada.

Audiência de Instrução em julgamento realizada (id. 45568796), onde foi colhido o depoimento pessoal do preposto da CAEMA e apresentada alegações finais das partes.

É o relatório. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Lei no 6.766/79, que regula a criação de parcelamentos, prevê a reserva de área proporcional ao loteamento para ser destinada à instituição de espaços públicos de uso comum.

Essas áreas públicas se destinam à instalação de praças, áreas verdes, jardins; ou equipamentos comunitários, tais como: creches, escolas, delegacias,



postos de saúde e similares.

O uso é livre a quaisquer sujeitos, em conformidade com as normas gerais, sem a necessidade da manifestação da administração pública reportando-se a algum indivíduo em específico.

As áreas exigidas pela Lei no 6.766/79 são consideradas bens de uso comum do povo (CC, art. 99, I), inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis. Tais áreas, independentemente de registro imobiliário (STJ, REsp no 900873/SP), passam ao domínio do município por concurso voluntário.

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Melo (2012, p.942)^{[1][i]} os bens de uso comum:

“servem para serem utilizados indistintamente por quaisquer sujeitos, em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar”.

Destinadas ao desenvolvimento de uma função urbanística específica, as áreas públicas decorrentes de loteamento não podem ter sua destinação alterada pelo particular ou pelo Poder Público, por ato administrativo ou por lei. São, portanto, insuscetíveis de desafetação.

Nesse sentido, vale transcrever os artigos 17 e 22 da Lei no 6.766/1979:

“Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei. [...]

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”.

Ao admitir-se entendimento contrário, estar-se-ia impondo à coletividade ônus de suportar uma diminuição na qualidade de vida dos habitantes da cidade,



com o conseqüente comprometimento de seu bem-estar, pois as áreas previstas como de uso público nos loteamentos exercem uma função pública prevista no planejamento urbanístico e visam, sobretudo, ao atendimento do direito difuso ao meio ambiente equilibrado e do desfrute das funções sociais da cidade relacionadas ao lazer e à recreação.

A inobservância das diretrizes que visam a implementação de uma política de desenvolvimento urbano influi diretamente em diversos setores sociais. Cite-se, por exemplo, problemas relacionados à violência urbana.

Na Região Metropolitana da Ilha de São Luís, embora não lhe seja algo peculiar em relação à maioria das cidades brasileiras, bairros periféricos que tradicionalmente surgem por invasões e, portanto, à revelia de qualquer controle do município, são desprovidos de espaços públicos destinados à convivência comunitária, ao lazer e recreação, que contribuem para produzir relações de pertencimento e identidade com o local.

Conquanto não seja o remédio para todos os problemas ligados à violência, a implementação de uma política de desenvolvimento urbano contribuiria certamente para mitigá-los. Desfazer-se desses espaços, que já são poucos em nossa cidade, não é o melhor caminho.

A política urbana impõe diversas limitações ao direito de propriedade do particular. A destinação de áreas públicas é uma delas, já que o loteador (proprietário) é obrigado a dispor de parte de sua gleba em favor da coletividade, embora se integre ao patrimônio do município.

Se ao particular é imposta esta “doação”, ao município, por ser o administrador legal dessas áreas públicas, impõe-se uma obrigação maior de zelo por elas exercendo sua missão constitucional de promover o desenvolvimento da política urbana (CF, art. 182), sendo-lhe vedado se desfazer desses espaços livres ou se omitir ao dever de fiscalizar ocupações ilegais.

Nesse sentido, é pertinente a transcrição dos julgados abaixo que confirmam o entendimento aqui delineado:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE DIFUSO - POSSIBILIDADE "É POSSÍVEL A DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DE QUAISQUER



LEIS OU ATOS NORMATIVOS DO PODER PÚBLICO, DESDE QUE A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL NÃO FIGURE COMO PEDIDO, MAS SIM COMO CAUSA DE PEDIR, FUNDAMENTO OU SIMPLES QUESTÃO PREJUDICIAL, INDISPENSÁVEL À RESOLUÇÃO DO LITÍGIO PRINCIPAL, EM TORNO DA TUTELA DO INTERESSE PÚBLICO" (RESP No 403355/DF, MIN. ELIANA CALMON) - ADMINISTRATIVO - ÁREA DO LOTEAMENTO DESTINADA A ESPAÇO VERDE - DESAFETAÇÃO - CONSTRUÇÃO DE EDIFICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. [...] 2 A área obrigatoriamente reservada pelo loteador e cedida ao Município em cumprimento às disposições da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, "embora passe a integrar o patrimônio público, vincula-se ao interesse da ocupação racional e organizada daquela fração do espaço urbano. Serve, assim, à preservação de áreas de lazer, ao respeito ao meio ambiente e ao acesso comunitário aos serviços essenciais prestados pelo Poder Público" (AC no 2002.011186-0, Des. Pedro Manoel Abreu). Inviável assim a desafetação da área e a sua destinação para fim diverso do legalmente previsto. (Apelação Cível no 2011.063515- 1, 3ª Câmara de Direito Público do TJSC, Rel. Luiz César Medeiros. j. 19.03.2013).

APELAÇÕES CÍVEIS - PREVENÇÃO AFASTADA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO PELO MUNICÍPIO DE VILA VELHA - INSTALAÇÃO DE POLO INDUSTRIAL - DISPENSA DE LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DESTINADAS A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS - ILEGALIDADE DA DOAÇÃO - DESPROVIMENTO. [...] 2. É vedada a desafetação de área de loteamento destinada, consoante o art. 17 da Lei no 6.766/79, a instalação de equipamentos comunitários. [...] 4. Apelos desprovidos. (Apelação Cível no 0019853- 47.2007.8.08.0035, 4a Câmara Cível do TJES, Rel. Carlos Roberto Mignone. j. 10.09.2012, unânime, DJ 26.09.2012).

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, a jurisprudência possui o mesmo sentido, ou seja, quanto à impossibilidade de desafetação de bem de uso comum do povo adquirido por força do art. 22 da Lei no 6.766/1979.

Nestes termos:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO PARQUET.



INTERESSE PÚBLICO. DESAFETAÇÃO DE BEM COMUM. IMPOSSIBILIDADE. ALIENAÇÃO ATRAVÉS DE LEILÃO. VÍCIO. I- 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). II- É pacífico o entendimento no STJ no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes. III- Deve-se reconhecer a imprescritibilidade da ação civil pública que tem natureza declaratória e desconstitutiva. IV- Os bens de uso comum são inalienáveis, sendo inconstitucional a lei que modifica a sua destinação em ofensa ao art. 182 e 225 da CF. V- É nulo o leilão realizado para fins de alienação de imóvel desafetado, cuja modalidade prevista no art. 17 da Lei no 8.666/93 é a concorrência. (Ap 0111202010, Rel. Desembargador(a) JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, julgado em 25/10/2012, DJe 31/10/2012)

O Min. Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp no 1135807/RS, também se posicionou contrário à possibilidade de desafetação de espaços livres de uso comum decorrentes de loteamento, aduzindo o seguinte:

[...] 7. De toda sorte, registre-se, em obiter dictum, que, embora seja de inequívoco interesse coletivo viabilizar a prestação de serviços a pessoas de baixa renda, não se justifica, nos dias atuais, que praças, jardins, parques e bulevares públicos, ou qualquer área verde municipal de uso comum do povo, sofram desafetação para a edificação de prédios e construções, governamentais ou não, tanto mais ao se considerar, nas cidades brasileiras, a insuficiência ou absoluta carência desses lugares de convivência social. Quando realizada sem critérios objetivos e tecnicamente sólidos, maldotada na consideração de possíveis alternativas, ou à míngua de respeito pelos valores e funções nele condensados, a desafetação de bem público transforma-se em vandalismo estatal, mais repreensível que a profanação privada, pois a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor. Por outro lado, é ilegítimo, para não dizer imoral ou ímprobo, à Administração, sob o argumento do "estado de abandono" das áreas públicas, pretender motivar o seu aniquilamento absoluto, por meio de desafetação. Entender de



maneira diversa corresponderia a atribuir à recriminável omissão estatal a prerrogativa de inspirar e apressar a privatização ou a transformação do bem de uso comum do povo em categoria distinta. Finalmente, tampouco há de servir de justificativa a simples alegação de não uso ou pouco uso do espaço pela população, pois a finalidade desses locais públicos não se resume, nem se esgota, na imediata e efetiva utilização, bastando a simples disponibilização, hoje e sobretudo para o futuro - um investimento ou poupança na espera de tempos de melhor compreensão da centralidade e de estima pela utilidade do patrimônio coletivo. [...] (REsp 1135807/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/04/2010, DJe 08/03/2012)

A destinação de espaços públicos de uso comum visa, ainda, dar efetividade a diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade que, em seu art. 2º, garante o direito a cidades sustentáveis “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

A desafetação dessas áreas configura, portanto, lesão a interesse difuso, consubstanciado no direito ao pleno atendimento da função social da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, e que não pode ser afastada da apreciação do Poder Judiciário.

No caso dos autos, ficou comprovado a postura omissa do município ao permitir a posse de particulares sobre áreas públicas do loteamento, inclusive com obstrução de ruas – id. 25012435.

O fato do local aparentar consolidação não altera a sua função social precípua, que é o uso público. O que distancia o uso privado para moradia e comércio.

O direito à moradia, mesmo essencial ao exercício de direitos fundamentais individuais, não pode ser suscitado diante de bem pertencente à comunidade atual e futura.

Tal concessão autorizaria a multiplicação de habitações indevidas em áreas públicas, prejudicando a organização das cidades. Ressalto que o imprescindível direito à moradia pode ser satisfeito por meio de alternativas legais, como programas de habitação popular.



Deste modo, reconheço a procedência das alegações do autor, pelo que se impõe a condenação do Município de São Luís na obrigação de regularizar o Loteamento Jardim Eldorado.

Quanto à CAEMA, é incontroverso as falhas de abastecimento regular de água e esgotamento sanitário para as residências situadas no Jardim Eldorado.

A CAEMA alegou que a implantação da rede de esgoto em questão demandaria um alto custo, o que não vejo como válido, do ponto de vista jurídico, especialmente do princípio da universalização do serviço. A regra e obrigação da companhia é prover a área abrangida pelo contrato de concessão do sistema público de esgotamento sanitário.

Cabe anotar, por oportuno, que a Lei 11.445/2007, em seu art. 2º, previu como um dos princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico a universalização do acesso.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu art. 225 e estabeleceu, com isso, as diretrizes de preservação e proteção dos recursos naturais e definiu o meio ambiente como bem de uso comum da sociedade humana.

Sendo assim, cabe ressaltar que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, merecendo a defesa tanto do Poder Público quanto da coletividade. Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo essa tutela constitui um dever e não mera norma moral de conduta, fazendo-se necessária a defesa do meio ambiente, como também preservá-lo para as presentes e futuras gerações - princípio normativo da prevenção.

Verifica-se, no caso em tela, a existência do meio ambiente artificial a ser tutelado, compreendido este pelo espaço urbano construído, exteriorizado no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos.

Logo, basta que o espaço seja habitável pelo homem para que se considere como meio ambiente artificial, que, como já salientado, adquiriu proteção, não só pela Constituição Federal de 1988, como também pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que em seu art. 2º, I, garante, expressamente, o direito ao saneamento ambiental como garantia do direito às cidades sustentáveis.

A política de desenvolvimento urbano tem por finalidade proporcionar aos habitantes das cidades uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos



fundamentais, tais como a moradia digna, a livre e tranquila circulação, o lazer, a recreação, bem como a limpeza pública e a coleta e a disposição de resíduos sólidos, dentre outros.

A esse respeito, relevante transcrever ensinamento de Celso Antonio Pacheco Fiorillo^[iii][iii], assim posto:

“[...] dado o conteúdo pertinente ao meio ambiente artificial, este muito relaciona-se com à dinâmica das cidades. Desse modo, não há como desvinculá-lo do conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade humana e da própria vida”.

No presente caso, observa-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está sendo desrespeitado, devendo, por este motivo, a CAEMA impedir a continuidade destes danos, conforme preceitua o Artigo 225, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

Quanto ao prazo para cumprimento, não podemos descuidar da possibilidade material do ente público.

É evidente que a falta de recursos orçamentários, tempo para realização dos processos licitatórios, execução das obras e aquisição de equipamentos servem para entender o atraso da Administração Pública no cumprimento de alguns misteres constitucionais por algum tempo, mas jamais justificaria a negação de direitos amparados pela Constituição cidadã indefinidamente.

Assim, está esclarecida a necessidade de conceder um prazo razoável para o cumprimento da obrigação, sem, contudo, significar um "salvo-conduto" para negar dar efetividade ao direito.

É o que preceitua o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Reputo, portanto, como razoável, o prazo de 2 (dois) anos para cumprimento das obrigações, tendo em vista os obstáculos e as dificuldades reais de cada gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (Decreto-Lei no 4.657/42, art. 22).

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **ACOLHO** o pedido formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO



(CPC, art. 487, I) e, por conseguinte, **CONDENO:**

a) o Município de São Luís e a CAEMA, na obrigação de fazer consistente em promoverem, no prazo de dois anos, a construção de rede de água potável e de rede esgotamento sanitário (coleta, afastamento e tratamento de esgotos) para o Loteamento Jardim Eldorado;

b) o Município de São Luís, também no prazo de dois anos, em obrigação de fazer, consistente em identificar, alinhar e reaver todas as áreas públicas do Loteamento Jardim Eldorado descritas em seu memorial, planta e registro especial, promover a demolição de quaisquer edificações que as estejam ocupando, inclusive das residências edificadas em áreas públicas destinadas servirem como vias públicas, devendo promover a inclusão das famílias que tiverem as residências demolidas e demonstrarem possuir baixa renda em programas de habitação popular.

Os réus deverão, no prazo de 6 (seis) meses, juntar aos autos cronograma contendo as etapas e respectivas medidas para cumprimento da sentença no prazo estipulado.

Para o caso de descumprimento de qualquer dessas obrigações, fixo multa diária no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Eventual multa por descumprimento terá seu valor revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos.

INTIME-SE. PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

São Luís, datado eletronicamente.

Dr. DOUGLAS DE MELO MARTINS

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São



Luís

[i] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo brasileiro – 29. Ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

[ii] FIORILLO, CELSO ANTONIO PACHECO. Curso de direito ambiental brasileiro – 10. Ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 340.

[i] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo brasileiro – 29. Ed. rev. Atual. e

ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

[ii] FIORILLO, CELSO ANTONIO PACHECO. Curso de direito ambiental brasileiro – 10. Ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 340.

