



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000434776

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002589-54.2023.8.26.0482, da Comarca de Presidente Prudente, em que é apelante CONSTRINCO CONSTRUTORA E INCORP LIMA LTD, é apelado MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REZENDE SILVEIRA (Presidente) E WALTER BARONE.

São Paulo, 5 de maio de 2025.

OCTAVIO MACHADO DE BARROS

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 38.110.

Apelação nº 1002589-54.2023.8.26.0482.

Apelante: Constrinco Construtora e Incorporadora Lima Ltda.

Apelada: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente.

APELAÇÃO – AÇÃO ANULATÓRIA – Multa de postura municipal aplicada por ausência de limpeza de terreno, de muro e de calçada no imóvel – Infração à Lei Complementar Municipal nº 72/99 – Imóvel de grande dimensão utilizado para o armazenamento clandestino de resíduos sólidos – Validade das autuações mediante publicação de edital na imprensa – Não atendimento no prazo estipulado que faculta ao Poder Público executar obras e serviços não realizados nos prazos estabelecidos – Multa fixada com base na Unidade Fiscal de Referência (UFIR) por metro quadrado do terreno – Caráter não confiscatório – Sentença mantida, com majoração da verba honorária para 11% sobre o valor atualizado da causa de R\$ 1.391.334,76 em fevereiro de 2023 (CPC, art. 85, §11). **Recurso desprovido.**

Apelação contra sentença que julgou improcedente o pedido formulado na ação anulatória (CPC, art. 487, inciso I), com condenação da autora no pagamento das custas e despesas processuais, além de honorários advocatícios fixados em dez por cento (10%) sobre o valor atualizado da causa¹. Inconformada, a apelante sustenta que a multa no valor de R\$ 994.072,50 decorre da falta de limpeza dos resíduos jogados no local desde 2014 pela própria Municipalidade, ocorrência que foi reproduzida pelos munícipes e catadores, tanto que o Ministério Público requereu o arquivamento do inquérito civil, pois a

¹ Valor da causa em fevereiro de 2023: R\$ 1.391.334,76.

propositura de TAC ou mesmo ação civil pública para a solução da questão tornou-se prejudicada, uma vez que se constatou que houve o saneamento da irregularidade inicialmente constatada (fls. 243), com a limpeza do local pela equipe da Secretaria de Obras e Serviços Públicos informada pela Prefeitura. Defende a insubsistência da multa em função da limpeza do terreno, pois não pode ser penalizado pela conduta da própria requerida, até porque foi notificado para executar limpeza, somente após o poder municipal ter sido intimado pelo Ministério Público, por dano ambiental, descabendo considerar que havia uma obrigação preexistente (para o apelante) de manter a área limpa, como o fez o Juízo sentenciante, que sequer mencionou a utilização pelo poder público, revelando-se confiscatório o valor consubstanciado nas autuações. Sustenta, ademais, estar comprovado nos autos que o calçamento no leito carroçável termina um pouco antes do imóvel, bem como não existir calçada e sarjeta, como exigido pela legislação municipal a fim de legitimar as multas decorrentes da falta de muro. Recurso recebido em seus regulares efeitos e processado com resposta.

Relatado.

Cuida-se de ação em que a autora pretende anular multas relativas à ausência de limpeza, de muro e de calçada no imóvel de sua propriedade, com área de 158.556,06 metros quadrados e 1.891,70 metros de perímetro urbano, sob o argumento de que a primeira notificação teria sido enviada para endereço diverso do administrador da empresa e devolvida pelos correios, seguida de publicação no Diário Oficial e da imposição das penalidades, sendo as notificações enviadas para o mesmo endereço e recebidas por menor de

idade, residente em apartamento diverso no mesmo prédio, sobrevivendo a publicação do ato no Diário Oficial e nova notificação em que o porteiro declarou “mudança”, de modo que as multas foram certificadas exclusivamente pelas publicações no Diário Oficial, a cercear seu direito de defesa, impondo a nulidade das multas confiscatórias aplicadas sem observância da proporcionalidade. Quanto à limpeza do terreno, aduziu a necessidade de derrubada de dezenas de árvores de grande porte a impactar o meio ambiente, impondo a participação da Secretaria do Meio Ambiente, bem como a existência de uma área nas proximidades do terreno, que não lhe pertence, mas, segundo vizinhos, é utilizada pela requerida para depositar vários tipos de resíduos. Já em relação à edificação de muro e passeio, sustentou que a legislação municipal estabelece obrigatoriedade somente nos logradouros com asfaltos, guias e sarjetas, o que não seria o caso. Por fim, a despeito das publicações no Diário Oficial, exigindo a limpeza em exíguos 10 dias, execução do muro e calçada em 30 dias, aduziu a indispensável necessidade de avaliação ambiental, sobretudo pareceres técnicos da Secretaria do Meio Ambiente (SEMEA) e da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do Município para a derrubada das árvores.

Em contestação, esclareceu o Município que, *em razão da negligência na conservação e limpeza do imóvel, em setembro de 2021, a parte autora foi denunciada ao Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) porque o imóvel autuado estava sendo utilizado ponto de armazenamento a céu aberto de materiais diversos. E que o Centro de Apoio Operacional à Execução, órgão do Ministério Público Estadual, em setembro de 2021, diligenciou no local*

e constatou a existência de armazenamento a céu aberto de recicláveis “de forma desordenada, inclusive com a disposição de resíduos diretamente no solo, além da criação de ambiente propício à proliferação de vetores, dentre os quais destaca-se o Aedes Aegypti, cujo combate deve ser intensificado, notadamente com o início do período chuvoso que se inicia em breve”. Assim, o Ministério Público, na sequência, noticiou os fatos ao Município que, em apuração, constatou que a requerente não possuía alvará para o funcionamento de qualquer atividade no imóvel. Além disso, em inspeção na área, também foi constatado a inexistência de sinais de atividades e a continuidade de resíduos depositados de forma desordenada e sem qualquer controle. Sustenta que foram realizadas diligências na tentativa de localização do responsável pela área para que promovesse a limpeza da área, mas sem sucesso. Posteriormente, em fevereiro de 2022, o Ministério Público, por meio do ofício 69/2022 (GAEMA), requisitou do município a formal notificação do proprietário da área para que promovesse a limpeza e a remoção dos resíduos depositados, adotando-se as providências necessárias em desfavor do proprietário na continuidade da omissão. Ato contínuo, o município encaminhou notificação endereçada ao representante legal da requerente para execução da limpeza e regularização de calçada e muro, nos termos exigidos pela Lei Complementar Municipal nº 72/1999. O expediente foi enviado ao endereço constante do cadastro municipal imobiliário. O aviso de recebimento foi devolvido com a informação de que houve mudança de endereço. Diante disso, o município promoveu a notificação pelo diário oficial, na forma prevista na lei. Entretanto, passado o prazo decorrido, foi constatado que o requerente não promoveu a limpeza da área e nem

regularizado a calçada e muro e, por conta disso, foram aplicadas as penalidades previstas na lei. Também não é demais enfatizar que, em razão da perpetuação da negligência do requerente, o Ministério Público Estadual instaurou o INQUERITO CIVIL nº14.0705.0000161/2021-4 para apuração e atribuição de responsabilidade ambiental pelo descarte irregular de resíduos no imóvel.

Ocorre que, para além de as provas dos autos atestarem, de forma inequívoca, que o imóvel estava sendo utilizado para o armazenamento clandestino de resíduos sólidos, não se pode perder de vista que o controle judicial dos atos administrativos se opera *a posteriori* para exame da legalidade, eficácia e validade do ato praticado, sem emitir juízo de mérito, observados os limites de atuação da Administração Pública (HELY LOPES MEIRELLES, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - “Direito Administrativo Brasileiro” - “XI - Controle da Administração”, 38ª Ed. Malheiros, págs.775-777), como pontifica o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 665) que admite, mesmo em processo disciplinar, sua aplicação a outros procedimentos administrativos: *O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.*

No caso, a Lei Complementar nº 72/99, que

disciplina a limpeza nos imóveis, o fechamento dos terrenos não edificadas, a construção dos passeios, a remoção de entulhos e a disposição dos lixos no município de Presidente Prudente, dispõe que *os proprietários de imóveis na área urbana, edificadas ou não, são obrigados a guarda-los e fiscalizá-los, mantendo-se em perfeito estado de limpeza e capinados, evitando que sejam usados como depósitos de resíduos de qualquer natureza* (art. 2º), e bem assim a possibilidade de a notificação *efetivar-se, por via postal, com aviso de recebimento ou mediante publicação de edital na imprensa* (art. 40).

A legislação municipal (arts. 41, 42 e 44) também estabelece prazo para sanar as irregularidades, cujo não atendimento impõe multa em valor fixado com base na Unidade Fiscal de Referência (UFIR) por metro quadrado do terreno, renováveis até que o responsável sane a irregularidade apurada, deixando a critério da Prefeitura executar obras e serviços não realizados nos prazos estipulados.

Assim, não se vislumbra ilegalidade nas notificações levadas a cabo pelo Fisco, que, após tentativa frustrada de notificação pelo correio no endereço constante do cadastro imobiliário, procedeu à publicação no Diário Oficial. Do mesmo modo, em relação ao fato de a limpeza do terreno ter sido efetuada pela Municipalidade, pois autorizada, uma vez que não houve o atendimento da notificação do responsável pela sua execução. E, ainda que eventualmente tenha havido a utilização do imóvel para disposição de Resíduos da Construção Civil pela Municipalidade no ano de 2014, remanesce a responsabilidade do proprietário sobre as irregularidades constatadas anos depois. Também não há que se falar em caráter confiscatório das multas aplicadas, em

vista da dimensão do imóvel da autora, e, como bem pontuado pelo Juízo: *a aplicação de sanção por ato ilícito decorrente do descumprimento de obrigação de ordem urbanística não se sujeita à limitação por efeito confiscatório. A vedação de confisco se aplica a multas relativas a obrigações tributárias, não a infrações ambientais.*

Por fim, no tocante às multas por ausência de muro e passeio, a despeito da alegação de que a legislação estabelece obrigatoriedade somente nos logradouros com asfaltos, guias e sarjetas, não é o que se extrai da Lei Municipal de regência:

Art. 3º - Os terrenos não edificadas, situados na Zona Urbana do Município, com frente para as vias e logradouros públicos, dotados de calcamentos ou guias e sarjetas, serão obrigatoriamente fechados nos respectivos alinhamentos com muro de alvenaria de tijolos, revestidos, resistentes a pequenos impactos, com altura mínima de 0,50 metros.

(...)

§ 2º - A Prefeitura Municipal poderá dispensar a construção de muro de fecho quando os terrenos: localizarem-se junto a córregos.

§ 3º - Considerar-se-á como inexistente o muro, cuja construção, reconstrução ou conservação esteja em desacordo com os padrões mínimos exigidos por esta lei.

Art. 4º - Os proprietários de imóveis, edificadas ou não, situadas na zona urbana do município em vias e logradouros públicos dotados de asfalto, guias e sarjetas, são obrigados a construir além dos muros de fecho, também os respectivos passeios, e mantê-los em perfeito estado e conservação.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Assim, prevalece a sentença recorrida que bem analisou as alegações e provas dos autos, conferindo solução adequada à causa, razão pela qual, **nega-se provimento** ao recurso, com majoração dos honorários advocatícios em 1% sobre o valor atualizado da causa (CPC, art. 85, §11).

OCTAVIO MACHADO DE BARROS

Relator