



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.431.172 - RJ (2014/0013287-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LEONARDO ORSINI DE CASTRO AMARANTE E OUTRO(S) - RJ055328
INTERES. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : JOSÉ MARCOS VIEIRA RODRIGUES FILHO E OUTRO(S) - RJ163083

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO DE ÁREA URBANA SUJEITA A DESLIZAMENTO DE GRANDE IMPACTO. ART. 30.-B DA LEI 12.340/2010. OBRIGAÇÃO IMPOSTA AO MUNICÍPIO. EXCLUSÃO DO ESTADO DA LIDE REALIZADA EM ESTRITO CUMPRIMENTO À NORMA LEGAL. APOIO ESTATAL PREVISTO APENAS PARA AS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NO ART. 30.-A, § 2º. DO MESMO DIPLOMA LEGAL. ALÉM DISSO, PARA SE PROMOVER A ALTERAÇÃO DA NATUREZA DAS OBRIGAÇÕES, TAIS COMO RECONHECIDAS PELA CORTE LOCAL, ENSEJANDO A REINCLUSÃO DO ESTADO NA PRESENTE LIDE, DEMANDA, NECESSARIAMENTE, O REVOLVIMENTO DO ACERVO DOS AUTOS, VEDADO, EM PRINCÍPIO, NESTA SEARA RECURSAL. AGRAVO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Havendo legislação específica que impõe apenas aos Municípios a obrigação de adoção de medidas preventivas e repressivas em relação às áreas urbanas ocupadas e sujeitas à ocorrência de deslizamentos de grande impacto ou outras tragédias semelhantes, não pode o Poder Judiciário estender tal responsabilidade ao Estado-membro, porquanto a legislação somente prevê providências de apoio.

2. A adoção de enfoque da demanda de maneira diversa daquela realizada pelo Tribunal Fluminense, para se privilegiar o Direito Ambiental, tem o condão de alterar a natureza da obrigação discutida nos autos e demanda, necessariamente, o revolvimento dos fatos e provas, o que é vedado, em princípio, nessa seara recursal especial.

3. Agravo Interno do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 04 de junho de 2019 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.431.172 - RJ (2014/0013287-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LEONARDO ORSINI DE CASTRO AMARANTE E OUTRO(S) - RJ055328
INTERES. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : JOSÉ MARCOS VIEIRA RODRIGUES FILHO E OUTRO(S) - RJ163083

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, contra decisão de minha lavra, assim ementada:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO DE ÁREA SUJEITA A DESLIZAMENTO DE GRANDE IMPACTO. ART. 30.-B DA LEI 12.340/2010. OBRIGAÇÃO IMPOSTA AO MUNICÍPIO. EXCLUSÃO DO ESTADO DA LIDE REALIZADA EM ESTRITO CUMPRIMENTO À NORMA LEGAL. APOIO ESTATAL PREVISTO APENAS PARA AS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NO ART. 30.-A, § 2º. DO MESMO DIPLOMA LEGAL. A ALTERAÇÃO DA NATUREZA DAS OBRIGAÇÕES A ENSEJAR, EM TESE, A REINCLUSÃO DO ESTADO NA LIDE DEMANDA, NECESSARIAMENTE, O REVOLVIMENTO DO ACERVO DOS AUTOS, VEDADO, EM PRINCÍPIO, NESTA SEARA RECURSAL. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DOS APELOS. RECURSOS ESPECIAIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NÃO CONHECIDOS (fls. 1.725).

2. Em suas razões recursais internas, a parte agravante demonstra, de maneira reiterada, seu inconformismo com a exclusão do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, da presente lide, promovida pela Corte Fluminense, fundada na interpretação dos arts. 30.-A e 30.-B da Lei 12.340/2010.

3. Alega, que apesar de ter havido perante a Corte local a anulação da demanda para a realização de perícia judicial, não pode ser acolhida a tentativa daquela Unidade da Federação de eximir-se de sua responsabilidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Devidamente intimada, a parte agravada deixou de apresentar impugnação (fls. 1.757).

5. É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.431.172 - RJ (2014/0013287-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LEONARDO ORSINI DE CASTRO AMARANTE E OUTRO(S)
- RJ055328
INTERES. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : JOSÉ MARCOS VIEIRA RODRIGUES FILHO E OUTRO(S) -
RJ163083

VOTO

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO DE ÁREA URBANA SUJEITA A DESLIZAMENTO DE GRANDE IMPACTO. ART. 30.-B DA LEI 12.340/2010. OBRIGAÇÃO IMPOSTA AO MUNICÍPIO. EXCLUSÃO DO ESTADO DA LIDE REALIZADA EM ESTRITO CUMPRIMENTO À NORMA LEGAL. APOIO ESTATAL PREVISTO APENAS PARA AS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NO ART. 30.-A, § 20. DO MESMO DIPLOMA LEGAL. ALÉM DISSO, PARA SE PROMOVER A ALTERAÇÃO DA NATUREZA DAS OBRIGAÇÕES, TAIS COMO RECONHECIDAS PELA CORTE LOCAL, ENSEJANDO A REINCLUSÃO DO ESTADO NA PRESENTE LIDE, DEMANDA, NECESSARIAMENTE, O REVOLVIMENTO DO ACERVO DOS AUTOS, VEDADO, EM PRINCÍPIO, NESTA SEARA RECURSAL. AGRAVO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. *Havendo legislação específica que impõe apenas aos Municípios a obrigação de adoção de medidas preventivas e repressivas em relação às áreas urbanas ocupadas e sujeitas à ocorrência de deslizamentos de grande impacto ou outras tragédias semelhantes, não pode o Poder Judiciário estender tal responsabilidade ao Estado-membro, porquanto a legislação somente prevê providências de apoio.*

2. *A adoção de enfoque da demanda de maneira diversa daquela realizada pelo Tribunal Fluminense, para se privilegiar o Direito Ambiental, tem o condão de alterar a natureza da obrigação discutida nos autos e demanda, necessariamente, o revolvimento dos fatos e provas, o que é vedado, em princípio, nessa seara recursal especial.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Agravo Interno do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO a que se nega provimento.

1. Apesar da densa argumentação recursal interna trazida aos presentes autos, antes da efetiva análise, importante realizar uma breve referência ao julgamento local, do qual se verifica a seguinte fundamentação:

Desta forma, ao julgar procedentes - ainda que parcialmente - os pedidos formulados pelo segundo apelante, sem dar à parte adversa a oportunidade de demonstrar suas alegações, o Juízo afrontou o princípio constitucional da ampla defesa dos interesses de litigante em processo judicial e proferiu sentença irrita (art. 5º., LV, da CF; art. 437 do CPC).

Em outra vertente, a sentença extinguiu o feito em relação ao Estado do Rio de Janeiro com base no seguinte entendimento (fl. 636-637), que ora se mantém:

"Por fim, sendo verdade que a Lei no. 12.340 impõe ao Estado a obrigação de apoiar os Municípios na efetivação destas medidas, no âmbito de suas competências, não é menos exato afirmar que as medidas impostas nesta sentença são especificamente destinadas ao Município (art. 3-B).

(...)

Assim, quando a urgência já está verificada, como no caso em tela, aplica-se o art. 3º.-B que impõe ao Município a atuação imediata para a redução dos riscos, através de medidas como a elaboração do plano de contingência, obras, dentre outros. Já em relação ao Estado, as normas que regulam sua atuação estão definidas no art. 3º.-A, este se relaciona a projetos mais amplos de estruturação nacional de proteção aos eventos extremos. Neste caso, há a necessidade de regulamentação das atribuições do Estado. Por isso, não é caso de julgar improcedente, mas sim de extinguir o processo sem o julgamento do mérito, o que evita a coisa julgada e admite que nova ação seja proposta e a matéria seja rediscutida após a regulamentação do art. 3º.-A." (g.n.)

Por todo o exposto, dá-se provimento ao primeiro recurso, para anular a sentença, mantendo-se tão-somente o capítulo referente à ilegitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro, nega-se provimento ao segundo recurso, e considera-se prejudicada a análise em reexame necessário (fls. 1.510).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Por sua vez, a decisão agravada contou com o seguinte núcleo:

10. Com efeito, a sentença condenatória foi reformada, pelo egrégio TJRJ, no tocante à ocorrência de cerceamento de defesa, mantido, porém, quanto à exclusão do ESTADO DO RIO DE JANEIRO da lide, tendo fundamento de que as obrigações estipuladas foram aquelas previstas no art. 30.-B da Lei 12.340/2010, sendo certo que o auxílio cooperativo por parte dos Estados está previsto para as obrigações constantes do art. 30.-A, § 2o. da mesma legislação, conforme se verifica da redação do § 3o., veja-se:

§ 2o. - Os Municípios incluídos no cadastro deverão: (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC; (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil. (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

§ 3o. - A União e os Estados, no âmbito de suas competências, apoiarão os Municípios na efetivação das medidas previstas no § 2o. (Incluído pela Lei no. 12.608, de 2012)

11. Note-se, porém, que todas as condutas previstas no § 2o. do art. 30.-A, ao qual se impõe a cooperação dos Estados são atitudes burocráticas de planejamento e prevenção, ao passo que as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

obrigações estipuladas na sentença e descritas no art. 30.-B, para as quais não existe a obrigação legal de apoio dos Estados, são aquelas que efetivamente realizam os atos concretos para a consecução da finalidade almejada pela norma, ou seja, a proteção à população.

12. *Veja-se que tal distinguish foi realizado desde o primeiro grau, em apreciação de Aclaratórios:*

Quanto à alegação de carência de ação em relação à pretensão condenatória de fiscalizar, torna-se oportuno ressaltar que a Lei no. 12.340, no § 20. do art. 3-B dispõe: "Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área (Incluído pela Lei 12608, de 2012)".

Assim, fica o Município obrigado a adotar medidas que impeçam a reocupação da área, na hipótese de remoção das edificações. Tal obrigação para ser cumprida depende de efetiva fiscalização, sob pena de ser descumprida. Assim, fica afastada a alegação de carência de ação quanto à pretensão condenatória de fiscalizar.

Por fim, sendo verdade que a Lei no. 12.340 impõe ao Estado a obrigação de apoiar os Municípios na efetivação destas medidas, no âmbito de suas competências, não é menos exato afirmar que as medidas impostas nesta sentença são especificamente destinadas ao Município (art. 3-B) (fls. 642).

13. *Desta maneira, tendo sido impostas à Municipalidade as obrigações previstas no art. 30.-B da Lei 12.340/2010, conforme expressamente descrito na sentença e no acórdão, não há falar-se em apoio do Estado, razão pela qual não se deve alterar a exclusão daquele Ente Federativo da lide.*

14. *Por outro lado, somente se poderia promover a reforma do acórdão neste particular no caso de se tratar de obrigação prevista no art. 30.-A, § 20. da Lei 12.340/2010, providência que por não estar descrita no acórdão, demandaria o revolvimento do acervo dos autos, vedado, em princípio, nesta seara recursal especial.*

15. *Trata-se, portanto, de mera aplicação do comando legal, ademais, ainda que assim não fosse, a obrigação legal de apoio prevista no art. 30.-A, § 30 da Lei 12.340/2010 não induz obrigação principal e, portanto, não enseja a inclusão do Estado na lide, refere-se, pois, a obrigação administrativa entre os Entes Políticos que não pode ser oposta à parte contrária.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Como visto, a egrégia Corte Fluminense aplicando, exatamente a letra da legislação específica, excluiu o ESTADO DO RIO DE JANEIRO da lide, porquanto inexistente obrigação solidária, como dá a entender a parte agravante.

4. A legislação aplicada, prevê que a responsabilidade material das condutas ali previstas é dos Municípios, sendo certo que somente compete às demais Unidades da Federação, o apoio (determinado no § 3o.) não se podendo, portanto, criar-se uma obrigação não prevista na legislação através de determinação judicial.

5. Não se pode olvidar, que o sistema pátrio, está fundamentado no princípio da legalidade, de onde decorre, nos dizeres dos eminentes Professores LUIZ ALBERTO DAVID DE ARAÚJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, o princípio do 4o. excluído, qual seja, somente a lei pode prever três tipos de situação: impor uma ação ou omissão; proibir uma ação ou omissão, e; prever uma penalidade.

6. Nesta senda, observa-se que à Administração Pública o princípio da legalidade possui interpretação diversa daquela dada ao particular, pois enquanto este pode fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração somente pode fazer o que a lei expressamente prevê.

7. Logo, havendo a legislação específica previsto que tais obrigações cabem ao Município e aos demais Ente Políticos, apenas o mero apoio; não se acham presentes as hipóteses em que se permite a imposição de tal obrigação ao ESTADO-MEMBRO. Para corroborar, frise-se que se trata de questão acerca de habitação urbana, a qual, obviamente é da responsabilidade dos Municípios.

8. Finalmente, não pode prevalecer a tese levantada pela parte agravante, para que a análise se dê mediante o prisma do direito ambiental, onde todos são corresponsáveis, porque isso significaria a alteração da natureza da obrigação, o que demanda, necessariamente, o revolvimento fático-probatório dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autos, providência vedada nesta seara recursal especial.

9. Ante o exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

10. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0013287-4 **AgInt no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.431.172 / RJ

Números Origem: 04861399620118190001 100100792030109 201325157675 4861399620118190001

PAUTA: 04/06/2019

JULGADO: 04/06/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. PAULO TAUBEMBLATT

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : JOSÉ MARCOS VIEIRA RODRIGUES FILHO E OUTRO(S) - RJ163083
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : OS MESMOS
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LEONARDO ORSINI DE CASTRO AMARANTE E OUTRO(S) - RJ055328

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio
Público - Ordenação da Cidade / Plano Diretor

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LEONARDO ORSINI DE CASTRO AMARANTE E OUTRO(S) - RJ055328
INTERES. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : JOSÉ MARCOS VIEIRA RODRIGUES FILHO E OUTRO(S) - RJ163083

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.