



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.563.135 - SP (2015/0259298-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : INCORPORADORA CENTRAL PARK LTDA
ADVOGADO : MARCELO KHAMIS DIAS DA MOTTA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. HOMOLOGAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA/TAC PELO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM PARTICIPAÇÃO DOS LITISCONSORTES IBAMA E UNIÃO. OBRIGAÇÃO QUE NÃO PODE SER IMPOSTA AOS QUE NÃO ANUÍRAM AO TERMO.

1. Na hipótese dos autos, é incontroverso que tanto a União quanto o Ibama pleitearam, oportunamente, o ingresso no feito na condição de assistentes litisconsorciais ativos do Ministério Público e que fazem jus a tal posição em razão da matéria discutida na Ação Civil Pública originalmente proposta pelo *Parquet*, qual seja a proibição de edificar lotes em Área de Preservação Permanente da Mata Atlântica.

2. Está evidenciado que os multicitados assistentes litisconsorciais não concordaram com o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público e a Incorporadora Central Park, ora recorridos.

3. *In casu*, o Tribunal *a quo* confirmou a sentença que homologou o referido TAC, independentemente da anuência dos assistentes litisconsorciais, ou seja, impôs aos litisconsortes o compromisso celebrado. Nesse quadro, o entendimento do acórdão não está em conformidade com a orientação do Superior Tribunal de Justiça de que o Termo de Ajustamento de Conduta, para ser celebrado, exige negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo e as cláusulas do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação a todos, prejudicando os interesses dos assistentes litisconsorciais. (REsp 1.155.144/MS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 8/9/2010; REsp 802.060/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/2/2010).

4. Recurso Especial da União provido; recurso do Ibama parcialmente 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, deu provimento ao recurso da União; deu parcial provimento ao recurso do IBAMA, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 05 de abril de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.563.135 - SP (2015/0259298-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : INCORPORADORA CENTRAL PARK LTDA
ADVOGADO : MARCELO KHAMIS DIAS DA MOTTA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recursos Especiais (art. 105, III, "a" e "c", da CF) interpostos contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. APELAÇÕES DA UNIÃO FEDERAL E DO IBAMA CONTRA A SENTENÇA QUE HOMOLOGOU O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA/TAC CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A RÉ, EXTINGUINDO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO A AÇÃO CIVIL PÚBLICA, AJUIZADA EM DESFAVOR DA EDIFICAÇÃO DE CONDOMÍNIO RESIDENCIAL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP). EMPREEDIMENTO QUE PREJUDICOU PARTE DE PLANALTOS EM FORMAÇÃO DE TABULEIROS. PROJETO DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL, ACOLHIDO NO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA/TAC, QUE NÃO CONTEMPLA PERFEITAMENTE A LEGISLAÇÃO FEDERAL (CÓDIGO FLORESTAL): AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA DEMOLIÇÃO DAS RESIDÊNCIAS E ESTRUTURA DE URBANIZAÇÃO EXISTENTE NO LOCAL. IRRAZOABILIDADE DA PRETENSÃO DAS APELANTES, NA SINGULARIDADE. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA/TAC MELHOR AJUSTADO À REALIDADE FÍSICA DO LOCAL (PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE). RECURSOS DESPROVIDOS.

1. Apelações da União Federal e do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis contra a sentença que homologou o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre as partes e, nos termos do artigo 269, III, do CPC, extinguiu com resolução do mérito a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor da empresa Incorporadora Central Park Ltda, responsável pela comercialização do empreendimento imobiliário VILLA FLORA RESIDENCIAL, em Marília/SP.

2. O projeto de loteamento da propriedade de 9,383 hectares para realização do empreendimento imobiliário urbano VILLA FLORA RESIDENCIAL, foi protocolizado em 12/12/2001 na Secretaria de Estado do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Meio Ambiente. Na vistoria técnica restou constatado que 1,40 hectares da propriedade adentravam área de preservação permanente (APP). É que a execução do empreendimento desrespeitou a Lei nº 4.771/65 (cujo discurso, no caso, não foi alterado pelo Código Florestal atual) e a Resolução CONAMA nº 303/2002, ao adotar a legislação municipal que previa área non aedificandi de apenas trinta metros da linha de ruptura do relevo, ao invés dos cem metros determinados na legislação federal, assim prejudicando a vegetação própria de área de "tabuleiro".

3. No curso da demanda foi firmado o Termo de Justamento de Conduta/TAC, ficando a INCORPORADORA CENTRAL PARK LTDA compromissada a compensar os prejuízos causados em virtude das edificações em APP, mediante depósito judicial de R\$ 6.466,87 (em duas parcelas), correspondente aos custos para plantio e manutenção de 3.465 mudas de espécies nativas da região, mais o pagamento dos honorários da engenheira agrônoma que elaborou o projeto de reflorestamento, no valor de R\$ 800,00.

Acertou-se que o montante depositado pela empresa seria utilizado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL local, que indicaria o responsável pela execução do projeto de reflorestamento. No mais, em caso de descumprimento, convencionou-se multa diária de R\$ 1.000,00, revertida ao Fundo Estadual de Defesa e Reparação dos Interesses Difusos Lesados até a completa satisfação das obrigações assumidas, constituindo o TAC um título executivo extrajudicial, nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 (fls. 225/228). Tanto a UNIÃO FEDERAL como o IBAMA opuseram-se ao TAC. A autarquia requereu a demolição de todas as intervenções/impermeabilizações existentes em área de preservação permanente... (fls. 274/277, 287).

4. Embora não se possa mesmo dizer que o TAC celebrado entre a ré e o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL seja um primor de atendimento ao que dispõe a legislação ambiental (porque deixa livre ao loteamento 20.728,85 metros quadrados dentro da área que seria mesmo APP, ou seja, 70% da área non aedificandi, considerando-se a faixa de cem metros a partir da linha de ruptura da escarpa do tabuleiro), constata-se que a fatia da APP consumida na implantação do VILLA FLORA RESIDENCIAL está totalmente urbanizada: o mapeamento e as fotografias inseridas no projeto técnico de compensação ambiental, que integra o TAC homologado pela sentença apelada, retratam um terreno demarcado em lotes, em sua maioria já edificadas por terceiros de boa fé, separados por ruas asfaltadas, servidas com sarjetas e galerias de águas pluviais. A destruição de toda essa estrutura, além de prejudicar terceiros de boa-fé que adquiriram os lotes e neles edificaram moradias, não garantiria a restauração da vegetação ao seu status quo, pois é óbvio que entulhos e resíduos poderiam permear o solo e se tornarem na verdade um inconveniente à pretendida restituição da área ao que era antes. Por seu turno, o TAC celebrado entre o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e a empresa INCORPORADORA CENTRAL PARK LTDA contou com a assistência de profissional da Engenharia Agrônoma que propôs um projeto técnico de compensação ambiental com a recuperação de uma área de 20.728,85 metros quadrados dentro da faixa de 70 metros de APP ocupada, com o plantio de 3.465 mudas de espécies nativas da região. Essa providência - embora não consiga restaurar a vegetação ao que era - parece ser a medida mais possível na singularidade do caso à luz do princípio da proporcionalidade e do bom senso, pois não tem sentido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

arruinar uma parte de empreendimento habitacional (loteamento), com a destruição de moradias de terceiros de boa fé e equipamentos urbanos já instalados, se essa providência longe está de garantir que a vegetação um dia retorne a ser o que outrora foi; é melhor a opção pelo plantio de mudas de espécies nativas da região, em largo espaço da área ocupada. Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

5. Apelos desprovidos.

A União sustenta, em Recurso Especial, que ocorreu, além de divergência jurisprudencial, violação aos arts. 48, 52, 54 e 269, III, do CPC, 5º, III e § 2º, da Lei 7.347/1985 e 840 do CC, sob o argumento de que não tem validade o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado sem a anuência de todos os litisconsortes ativos, razão pela qual a sentença homologatória de tal acordo deve ser anulada.

O Ibama alega divergência jurisprudencial e violação ao art. 535 do CPC, com base na falta de apreciação da matéria apresentada nos Embargos de Declaração. Aduz ofensa aos arts. 48, 52, 54 e 269, III, do CPC, 5º, III e § 2º, da Lei 7.347/1985 e 840 do CC, com o argumento de que a matéria omitida afastaria os pressupostos jurídicos sobre os quais o acórdão recorrido se embasou para reconhecer a validade do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), que foi declarado válido pelo Juízo da primeira instância sem a anuência dos assistentes litisconsorciais, União e Ibama.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.563.135 - SP (2015/0259298-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): O Recurso da União merece provimento, enquanto o do IBAMA merece parcial provimento.

1. Recurso Especial da União

Na hipótese dos autos, é incontroverso que tanto a União quanto o Ibama pleitearam, oportunamente, o ingresso no feito na condição de assistentes litisconsorciais ativos do Ministério Público e que fazem jus a tal posição em razão da matéria discutida na Ação Civil Pública originalmente proposta pelo *Parquet*, qual seja a proibição de edificar lotes em Área de Preservação Permanente da Mata Atlântica.

Outrossim, está evidenciado que os multicitados assistentes litisconsorciais não concordaram com o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público e a Incorporadora Central Park, ora recorridos.

In casu, o acórdão recorrido confirmou a sentença que homologou o referido TAC, independentemente da anuência dos assistentes litisconsorciais, ou seja, impôs aos litisconsortes o compromisso firmado.

Nesse quadro, extrai-se do acórdão objurgado que seu entendimento não está em conformidade com a orientação desta Corte Superior de que o Termo de Ajustamento de Conduta, para ser celebrado, exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir cláusulas e conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação a todos, prejudicando os interesses dos assistentes litisconsorciais.

Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL – MANDADO DE SEGURANÇA – PRELIMINAR DE DECADÊNCIA AFASTADA – TERMO DE COMPROMISSO DE CONDUTA – PROIBIÇÃO DE ADQUIRIR CARVÃO, MADEIRA E OUTROS SUBPRODUTOS ORIUNDOS DA REGIÃO PANTANEIRA – OBRIGAÇÃO QUE NÃO PODE SER IMPOSTA AOS QUE NÃO ANUÍRAM AO TERMO – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO ACÓRDÃO - INVIÁVEL DE ANÁLISE EM SEDE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DE RECURSO ESPECIAL – PREQUESTIONAMENTO AUSENTE EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS QUESTÕES: SÚMULA 211/STJ.

1. O marco inicial para a contagem do prazo decadencial para a impetração do mandado de segurança é a data em que o impetrante toma ciência inequívoca do ato coator.

2. O Termo de Ajustamento de Conduta, para ser celebrado, exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação a todos, inclusive aos que não participaram do acordo. Precedente.

3. É inadmissível o recurso especial quanto à questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento.

4. Inviável a análise de fundamento constitucional em sede de recurso especial.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp 1.155.144/MS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 8/9/2010)

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. INQUÉRITO CIVIL. TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. IMPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CERCEAMENTO DE DEFESA. COAÇÃO MORAL. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCESSO DE COBRANÇA. MULTA MORATÓRIA. HOMOLOGAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 9º, §§ 2º E 3º DA LEI 7347/85

1. A revogação da manifestação de vontade do compromitente, por ocasião da lavratura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/855.

2. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico.

(...)

11. Consectariamente, é nula a homologação de pedido de arquivamento de inquérito civil público instaurado para a apuração de dano ambiental, pelo Conselho Superior do Ministério Público, à minguia de análise da inconformidade manifestada pelo compromitente quanto ao teor do ajuste.

12. A legislação faculta às associações legitimadas o oferecimento de razões escritas ou documentos, antes da homologação ou da rejeição do arquivamento (art. 5º, V, "a" e "b", da Lei 7347/85), sendo certo, ainda, que na via administrativa vigora o princípio da verdade real, o qual autoriza à Administração utilizar-se de qualquer prova ou dado novo, objetivando, em última ratio, a aferição da existência de lesão a interesses sob sua tutela.

13. *Mutatis mutandis*, os demais interessados, desde que o arquivamento não tenha sido reexaminado pelo Conselho Superior, poderão oferecer razões escritas ou documentos, máxime porque a reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público Federal, como no caso em exame, não pode se dar ao largo da análise de eventual ilegalidade perpetrada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pelo órgão originário, mercê da inarredável função fiscalizadora do Parquet.

(...)

17. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(REsp 802.060/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/2/2010)

Ressalte-se que, no presente caso, não há que se discutir sobre a legalidade ou não do que ficou ajustado no citado TAC, porquanto sua homologação ocorreu de forma irregular, sem a anuência da União e do Ibama, assistentes litisconsorciais ativos.

2. Recurso Especial do IBAMA

Inicialmente, constata-se que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia que lhe foi apresentada. Com efeito, a Corte de origem entendeu que, embora o Ibama atuasse como litisconsorte, mesmo sem sua anuência sobre o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, tal acordo seria válido, pois foi elaborado de forma adequada, à luz dos princípios da proporcionalidade e do bom senso (fl. 554/e-STJ).

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Todavia, no que diz respeito às demais alegações recursais do Ibama, a irresignação merece prosperar, nos mesmos termos da decisão conferida ao Recurso Especial da União sobre a *vexata quaestio*.

Em síntese, o recurso da União merece integral provimento, enquanto que o do Ibama merece parcial provimento, com retorno dos autos ao Tribunal de origem.

Por tudo isso, **dou provimento ao Recurso Especial da União; dou parcial provimento ao recurso do Ibama.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0259298-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.563.135 / SP**

Números Origem: 00028462420074036111 04912008 1406976 200761110028462 28462420074036111

PAUTA: 05/04/2016

JULGADO: 05/04/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: UNIÃO
RECORRENTE	: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	: INCORPORADORA CENTRAL PARK LTDA
ADVOGADO	: MARCELO KHAMIS DIAS DA MOTTA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente

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, deu provimento ao recurso da União; deu parcial provimento ao recurso do IBAMA, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.