



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 1.406.116 - SP (2011/0096111-0)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : JOSÉ MAURÍCIO CAMARGO DE LAET E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRADO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ARTIGO DE LEI TIDO POR VIOLADO NÃO PREQUESTIONADO E QUE NÃO TEM FORÇA NORMATIVA PARA INFIRMAR O ACÓRDÃO A QUO. SÚMULAS N. 211 DO STJ E N. 284 DO STF.

1. O recurso especial que se quer admitido foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconheceu a responsabilidade do Estado de São Paulo quanto à preservação de áreas de mananciais em que situado loteamento imobiliário. Alega-se violação do artigo 40 da Lei n. 6.766/1979, por se entender que somente o Município tem competência para aprovar, fiscalizar e regularizar o parcelamento do solo urbano realizado por meio de loteamento.

2. No que se refere à pretensão relacionado ao art. 40 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, verifica-se que o Tribunal de origem não utilizou desse dispositivo para o fim de solucionar a controvérsia que lhe foi submetida, embora a ele tenha feito menção no julgamento dos aclaratórios. A responsabilidade do Estado não foi constatada em razão do loteamento em si, mas em razão de seu dever de proteção da área em que realizado. A propósito, anota-se que o acórdão recorrido decidiu que "a responsabilidade do Estado decorre da natureza da área, qual seja área de proteção ambiental".

4. Nessa linha, além de não se observar o devido prequestionamento da tese relacionada ao art. 40 da Lei n. 6.766/1979 (Súmula n. 211 do STJ), nota-se que esse dispositivo legal não teria força normativa suficiente para ensejar a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal de origem, de tal sorte que há também o óbice contido na Súmula n. 284 do STF.

5. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Teori Albino Zavascki e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Licenciado o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.

Brasília (DF), 10 de abril de 2012(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 1.406.116 - SP (2011/0096111-0)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : JOSÉ MAURÍCIO CAMARGO DE LAET E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de agravo regimental interposto pelo Estado de São Paulo contra decisão que negou provimento a seu agravo de instrumento. Eis a ementa da decisão agravada:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ARTIGO DE LEI TIDO POR VIOLADO NÃO PREQUESTIONADO. AGRAVO DE INSTRUMENTO NÃO PROVIDO.

O recorrente suscita ter havido o prequestionamento do artigo 40 da Lei n. 6.766/1979, o qual considera violado em razão de não ser da sua competência a aprovação, fiscalização e regularização do parcelamento do solo urbano realizado por meio de loteamento, competência esta que seria do município.

Autos conclusos em 27 de março de 2012.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.406.116 - SP (2011/0096111-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ARTIGO DE LEI TIDO POR VIOLADO NÃO PREQUESTIONADO E QUE NÃO TEM FORÇA NORMATIVA PARA INFIRMAR O ACÓRDÃO A QUO. SÚMULAS N. 211 DO STJ E N. 284 DO STF.

1. O recurso especial que se quer admitido foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconheceu a responsabilidade do Estado de São Paulo quanto à preservação de áreas de mananciais em que situado loteamento imobiliário. Alega-se violação do artigo 40 da Lei n. 6.766/1979, por se entender que somente o Município tem competência para aprovar, fiscalizar e regularizar o parcelamento do solo urbano realizado por meio de loteamento.

2. No que se refere à pretensão relacionado ao art. 40 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, verifica-se que o Tribunal de origem não utilizou desse dispositivo para o fim de solucionar a controvérsia que lhe foi submetida, embora a ele tenha feito menção no julgamento dos aclaratórios. A responsabilidade do Estado não foi constatada em razão do loteamento em si, mas em razão de seu dever de proteção da área em que realizado. A propósito, anota-se que o acórdão recorrido decidiu que "a responsabilidade do Estado decorre da natureza da área, qual seja área de proteção ambiental".

4. Nessa linha, além de não se observar o devido prequestionamento da tese relacionada ao art. 40 da Lei n. 6.766/1979 (Súmula n. 211 do STJ), nota-se que esse dispositivo legal não teria força normativa suficiente para ensejar a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal de origem, de tal sorte que há também o óbice contido na Súmula n. 284 do STF.

5. Agravo regimental não provido.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): O recurso especial que se quer admitido foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconheceu a responsabilidade do Estado de São Paulo quanto à preservação de áreas em que situado loteamento imobiliário. Eis a ementa do acórdão *a quo*:

Ação civil pública - Loteamento irregular - Área de mananciais - Omissão do Município, do Estado, da empresa jurídica envolvida, dos sócios desta, dos agentes por trás das associações do intuito ilícito, promotoras do empreendimento - Julgamento de procedência parcial tornado julgamento de procedência, nas circunstâncias, comprovadas as participações de cada qual, por ação ou omissão - Recursos dos réus não providos, recurso da Promotoria de Justiça autora da ação acolhido.

O voto condutor do acórdão objeto do recurso especial tem, no que interessa e com grifo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nosso, o seguinte teor:

[...] A Fazenda do Estado deve também ser responsabilizada, porque o adequado ordenamento territorial é da competência comum dos entes da federação.

[...]

O Município quer a mudança da sentença, porque o que está atrás de sua condenação é a intenção de lhe transferir a carga pelos problemas. Ao Estado competia aprovar o loteamento, porque se tinha em causa área de preservação permanente. A ocupação se mostrava irreversível e o Município desenvolve programas com o objetivo de recuperar o ambiente.

[...]

Em São Bernardo do Campo, lamentavelmente, as situações da mesma espécie daquela do presente caso se repetem e, quando o caldo já parece ter sido entornado, as autoridades competentes para impedir a situação lavam as mãos, como se não tivessem tido a obrigação e o poder de impedir a ocorrência danosa a todos, até mesmo às próprias autoridades. Danosa sobretudo àqueles que, levados por aventureiros, ou por empresários sem compromisso com os reclamos superiores da sociedade, preocupada em conseguir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, adquirem frações em loteamentos irregulares ou invadem áreas de preservação permanente ou de conservação para nelas erguer suas moradas.

Essas associações de aventureiros, seus sócios, os que estão por trás delas, como foi o caso de Edgar Montemor, tanto quanto os empresários não imbuídos do espírito do cumprimento do dever, devem ser responsabilizados. Também as autoridades que, por ação ou omissão, se deixam seduzir pela falsa força dos que as procuram, sejam para facilitar seus desideratos, seja para fechar os olhos em relação a estes e deixar prosseguir o que não devia ter sido iniciado.

Afinal, há uma Constituição, lei superior do País, a estabelecer que se *impõe ao Poder Público e à coletividade* o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações (artigo 225, "caput"). Essa mesma Constituição dispõe que "*As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de reparar os danos causados*" (parágrafo 3º, artigo 225).

Houve, como já julgado na ação anterior, sem licença, loteamento e ocupação em área de proteção ambiental, os réus se fizeram agentes de atividades potencial e efetivamente poluidoras, deram lugar ali a ocupações que não podiam se dar, em prejuízo de recursos hídricos e de outros recursos da natureza, ignoraram exigências legais, advertências, liminar judicial, limitações administrativas. O resultado foi o surgimento de acessões não apenas na área de preservação permanente do imóvel, mas também em locais de primeira categoria, em que vedado serem erguidas.

A condenação dos infratores, todos eles - e não são os mesmos da ação primeira - a indenizar e reparar os danos causados se mostrava impositiva, em conformidade com o disposto na Lei 6.938/81, artigo 14, parágrafo primeiro.

No que tange à responsabilização dos Poderes Públicos, possível ela, nos termos acima postos. Nesse caminho, além do referido artigo 225, "caput", da Constituição Federal, o disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 2º, n I) e nas leis estaduais 898/75 e 1.172/76, de modo que sem cabimento alegação de interferência em sua autonomia com a ação em exame. De se lembrar, desde logo, com EDIS MILARE, que o ideal, quando se cuida da proteção em causa,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

é a prevenção, não a reparação do mal (v "A Ação Civil Pública após 20 anos, efetividade e desafios", Editora RT, 2005, pág 149 e seguintes).

Com igual ponto de vista, JOSÉ ROBERTO MARQUES, para quem o "Poder Público deve agir prevenindo ocorrência de danos ambientais e reprimindo aqueles que estão sendo promovidos em desacordo com a lei " (v "Meio Ambiente Urbano", Forense Universitária, 1ª Edição, pág. 211).

Prevenir ou reprimir como? Logicamente, de maneira apta a fazer cessar a infração, a desestimular o ilícito, a degradação, que, no caso, se desenvolviam às claras, a acarretar poluição da Represa Billings, reservatório de abastecimento de grandes comunidades na região metropolitana de São Paulo. A Lei estadual n 898, regulamentada pelo Decreto 9.174/77, já estava a dispor para efetiva atuação do Estado, caber-lhe promover não apenas embargo, mas também a própria demolição de obra ou construção não autorizada e cuja permanência estivesse a contrariar as regras ou a ameaçar a qualidade do meio ambiente, como no caso (artigo 13, n IV). A falta de providências hábeis a produzir efeito positivo, permanente, mas sim mornas, sem a repercussão esperada, a deficiência na fiscalização, a ausência de guardas com preparo para evitar e reprimir, é que não constituía resposta adequada, à altura dos deveres a serem cumpridos.

Advertiu já ÁLVARO LUIZ VALERY M1RRA que a Administração pode aparecer como responsável direta e indireta pela degradação da qualidade ambiental quando se omite no dever que tem de fiscalizar atos que causam danos ao meio ambiente e de adotar as medidas necessárias à preservação da qualidade ambiental, "hipótese em que há o descumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem determinadas condutas e atividades de proteção a bens e recursos ambientais". Daí ter pregado por imposição de medidas positivas suas ou ações específicas de preservação, de maneira que "se das omissões do Poder Público resultam danos ambientais atuais ou futuros, o controle judicial da Administração Pública nessa matéria pode ser dar no âmbito da responsabilidade civil do Estado, não só para o fim de se obter a reparação do dano causado ao meio ambiente, como também para o fim de se alcançar a supressão da omissão estatal lesiva à qualidade ambiental" (v. "Proteção do Meio Ambiente", em Revista de Direito Ambiental, n. 30, abnl-junho de 2003, Editora RT, págs 35 e seguintes)+

A Constituição já tem vinte anos de vida, a Lei 6 938 é de 1981, não podendo a alegação de falta de recursos financeiros servir de desculpa para o aparelhamento do Poder Público de forma a desempenhar, a contento, suas atribuições. Tudo sequer ficará no papel, mas sim destruído, se não se fiscaliza, se não se impõe vigilância, se não se exerce o poder de polícia, como exigem lei e sociedade. Nestes termos, os recursos dos réus, pois, deixam de merecer provimento. E o recurso da Promotora de Justiça é acolhido, para envolver na condenação, com o Município, o Estado de São Paulo e também RIAN COMÉRCIO EXTERIOR E PARTICIPAÇÕES LTDA, Rimon Namur, César S Namur, Cássio S Namur, Manuel e Lagares, Geralda Dutra do Nascimento ou Geralda Dutra de Linhagem, Antônio Archanjo Gabriel, Nilson Manoel Cantilho e Edgar Montemor Fernandes.

Houve a oposição de embargos declaratórios contra esse acórdão, mas foram rejeitados, por se entenderem ausentes as hipóteses do art. 535 do CPC. E, por ocasião do seu julgamento, assim manifestou a Corte Estadual, no que interessa (fl. 354):

[...]

Ao mencionar que o recurso do Ministério Público era provido e determinar a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inclusão na condenação, o julgado embargado determinou que se atendesse ao quanto requerido e pleiteado no recurso de apelação, não podendo conceder mais nem concedendo menos, pois o provimento foi integral. Daí a inexistência do vício alvitrado.

Inexiste a necessidade de esclarecimento pedido pelo Estado de São Paulo porque a responsabilidade do Estado decorre da natureza da área, qual seja área de proteção ambiental, de forma que não se vislumbra a violação ao art. 18 da Constituição Federal nem ao artigo 40 da Lei n. 6.766/79.

[...]

Alega-se que o acórdão do TJ/SP, além de divergir da jurisprudência do STJ, viola: **(i)** o artigo 535 do Código de Processo Civil - CPC, por se considerar que o Tribunal de origem deveria ter-se manifestação a respeito da individualização da condenação imposta aos réus; e **(ii)** o artigo 40 da Lei n. 6.766/1979, por se entender que somente o Município tem competência para aprovar, fiscalizar e regularizar o parcelamento do solo urbano realizado por meio de loteamento, de tal sorte que, no caso, não seria possível a condenação do Estado de São Paulo.

Do que se observa, a pretensão recursal não merece prosperar, porquanto a fundamentação despendida pelo acórdão recorrido tornou desnecessário o acolhido dos embargos declaratórios. Aliás, nota-se que, no julgamento dos embargos, houve manifesta menção à responsabilidade do Estado de São Paulo. Assim, não se observa violação do art. 535 do CPC.

De outro lado, no que se refere à pretensão relacionado ao art. 40 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, verifica-se que o Tribunal de origem não utilizou desse dispositivo para o fim de solucionar a controvérsia que lhe foi submetida, embora a ele tenha feito menção no julgamento dos aclaratórios; vale anotar, assim, que a responsabilidade do Estado não foi constatada em razão do loteamento em si, mas em razão de seu dever de proteção da área em que realizado.

Nessa linha, além de não se observar o devido prequestionamento da tese relacionada ao art. 40 da Lei n. 6.766/1979 (Súmula n. 211 do STJ), nota-se que esse dispositivo legal não teria força normativa suficiente para ensejar a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal de origem, de tal sorte que há também o óbice contido na Súmula n. 284 do STF.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2011/0096111-0

AgRg no
Ag 1.406.116 / SP

Números Origem: 64702001 6841315500 6841315701 994070516858 99407051685850003

EM MESA

JULGADO: 10/04/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITO BELLO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : DANIEL SMOLENTZOV E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : JOSÉ MAURÍCIO CAMARGO DE LAET E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Teori Albino Zavascki e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Licenciado o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.