



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2008450 - MG (2022/0181324-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **CLAUDIMIR SIZARO DA SILVA**
ADVOGADO : **JOSE ANUNCIACAO SABINO - MG144161**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE. REMESSA NECESSÁRIA. CABIMENTO. ART. 19 DA LEI 4.717/1965. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. RECURSO PROVIDO.

1. A sentença que julga improcedente o pedido feito em ação civil pública para a tutela do meio ambiente se sujeita, por aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/1965, à remessa necessária.

2. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 07 de agosto de 2024.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2008450 - MG (2022/0181324-2)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : CLAUDIMIR SIZARO DA SILVA
ADVOGADO : JOSE ANUNCIACAO SABINO - MG144161

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE. REMESSA NECESSÁRIA. CABIMENTO. ART. 19 DA LEI 4.717/1965. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. RECURSO PROVIDO.

1. A sentença que julga improcedente o pedido feito em ação civil pública para a tutela do meio ambiente se sujeita, por aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/1965, à remessa necessária.

2. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal (CF), no qual se insurge contra o acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS assim ementado (fl. 86):

AGRAVO INTERNO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA — DIREITO AMBIENTAL
- MINISTÉRIO PÚBLICO — AUSÊNCIA DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO
VOLUNTÁRIO — REMESSA OFICIAL NÃO CONHECIDA.

- Inexiste previsão legal de sujeição ao reexame necessário de sentenças de improcedência de pedido formulado pelo Ministério Público, não havendo qualquer disposição nesse sentido na Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública.

- Com fulcro no entendimento esposado na jurisprudência mais recente do STJ (REsp nº 1.385.398/SE e REsp nº 1.220.6671M0), entende-se ser incabível a aplicação analógica do art. 19 da Lei de Ação Popular às Ações Cíveis Públicas

Em suas razões recursais, a parte recorrente aponta ofensa ao art. 19 da Lei

4.717/1965, defendendo a sua aplicação, por analogia, às ações civis públicas.

Não foram apresentadas contrarrazões de acordo com a certidão de fl. 103.

O recurso foi admitido na origem (fls. 104/107).

É o relatório.

VOTO

Trata-se na origem de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em razão da queimada de uma área de cerca de seis hectares de floresta estacional semidecidual secundária, em estágio inicial e médio de regeneração, na propriedade do réu.

O Juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido.

O Tribunal de origem não conheceu da remessa necessária pelos seguintes fundamentos (fls. 88/90):

Observe que não consta no rol do art. 496 do CPC a hipótese de obrigatoriedade de reexame necessário da sentença que julga improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público em sede de ação civil pública.

Também inexistente previsão legal de sujeição de sentenças desse viés ao reexame necessário no âmbito da Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública.

[...]

Além disso, a ação de improbidade administrativa, por seguir rito próprio disciplinado pela Lei nº 8.429/1992, não contempla a remessa necessária de sentenças de rejeição da inicial ou de improcedência do pedido, nem por analogia ao art. 19 da Lei nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular).

No caso, em se tratando de ação civil pública ambiental, a confirmação da decisão monocrática é medida que se impõe.

Esse entendimento contraria a orientação doutrinária à qual se filiou esta Corte no sentido de que *"a semelhança da ação de improbidade com a ação civil pública e com a ação popular [...] determinam, no particular, a aplicação analógica de regras que regulamentam essas ações"* (ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela do direito transindividual à probidade da administração pública: A ação de improbidade. In: ____ Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 128).

Com relação à ação de improbidade, a Lei 14.230/2021 expressamente afastou a remessa necessária dos procedimentos regulados pela Lei 8.429/1992. Entretanto, antes disso, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) havia pacificado o entendimento de que o art. 19 da Lei 4.717/1965 era aplicado subsidiariamente à ação de improbidade administrativa:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS.

1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual.

2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade.

3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010.

4. Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha: REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016.

5. Ademais, por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011.

6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014.

7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento.

(EResp n. 1.220.667/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 24/5/2017, DJe de 30/6/2017 – sem destaque no original.)

Esse entendimento permanece sendo aplicado às sentenças proferidas

antes das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. PRECEDENTES. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE QUANDO DA PROLAÇÃO DA SENTENÇA. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

1. É cabível o reexame necessário na ação civil pública por improbidade administrativa, seja porque incidente o art. 475 do Código de Processo Civil de 1973, seja por aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/1965 às sentenças extintivas ou de improcedência. Precedentes.

2. Sucessão legislativa. Entrada em vigor da Lei 14.230/2021. Expresso afastamento da figura da remessa obrigatória no corpo da Lei 8.429/1992. Inaplicabilidade ao caso concreto.

3. É eminentemente processual a questão ligada ao cabimento ou não do reexame necessário. Aplicação da teoria do isolamento dos atos processuais. O regime de impugnação das decisões judiciais é aquele vigente quando da publicação da decisão recorrida, isolando-se, assim, os atos considerados perfeitamente realizados sob a égide de uma determinada legislação processual.

4. A sentença que extingue o processo sem resolução de mérito, ou julga improcedentes os pedidos antes das alterações processuais trazidas pela Lei 14.230/2021 está, pois, submetida ao regime até então vigente no microssistema das ações coletivas de proteção aos direitos e interesses difusos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Cabimento do reexame necessário.

5. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.502.635/PI, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 12/12/2023, DJe de 18/12/2023 – sem destaque no original.)

No que se refere às ações civis públicas em que se controverte sobre direitos difusos, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido da aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/1965, para sujeitar as sentenças de improcedência à remessa necessária:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965.

1. Segundo jurisprudência consolidada desta Corte, a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) formam o denominado microssistema legal de proteção aos interesses ou direitos coletivos, por isso "a supressão de lacunas legais deve ser, a priori, buscada dentro do próprio microssistema" (REsp 1.447.774/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/8/2018, DJe 27/8/2018).

2. Aplica-se o art. 19 da Lei n. 4.717/65 por analogia às ações civis públicas, de forma que a sentença de procedência não deve ser submetida ao reexame necessário, afastando-se o disposto no art. 475 do CPC/73.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.749.850/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1º/6/2023 – sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, POR CARÊNCIA DE AÇÃO (FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL). REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR. AGRAVO INTERNO DA FEDERAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2).

2. Conforme o entendimento desta Corte Superior, **o art. 19 da Lei 4.717/1965 aplica-se analogicamente, também, às Ações Civis Públicas, para submeter as sentenças de improcedência ao reexame necessário**. Julgados: AgInt no REsp. 1.264.666/SC, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 22.9.2016; AgRg no REsp. 1.219.033/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 25.4.2011.

3. Ao contrário do que alegado pela parte agravante, o art. 19 da Lei 4.717/1965 incide, também, para as hipóteses de carência de ação, conforme a expressa dicção do dispositivo legal.

4. No presente caso, tendo a sentença julgado extinto o processo sem resolução de mérito, justamente pela carência de ação (fls. 347/351) - falta de interesse processual, prevista no art. 267, VI do CPC/1973 -, e considerando a jurisprudência deste STJ quanto à aplicação analógica do sobredito art. 19 às Ações Civis Públicas, é mesmo imprescindível o reexame necessário.

5. Ainda que existisse eventual vício na decisão singular, este seria convalidado pelo julgamento do presente Agravo Interno perante o Órgão Colegiado, sendo incabível o reconhecimento de nulidade. Julgados: AgInt no REsp. 1.709.018/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 2.8.2018; AgInt no REsp. 1.533.044/AC, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 2.2.2017.

6. Agravo Interno da Federação a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.547.569/RJ, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 17/6/2019, DJe de 27/6/2019 – sem destaque no original.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. REEXAME NECESSÁRIO. DESCABIMENTO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pela parte ora recorrida, com o objetivo de obter a declaração de nulidade de Termo de Permissão de Uso de bem imóvel, sob o fundamento de tratar-se de ato ilegal. Julgada procedente a demanda, recorreu o SINTAP/MT, tendo o Tribunal local negado provimento à Apelação e não conhecido do reexame necessário.

III. Na forma da jurisprudência do STJ, **por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário"** (STJ, REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, DJe de 29.5.2009). Com efeito, ao contrário, julgada procedente a presente Ação Civil Pública, para que seja anulado Termo de Permissão de Uso de bem imóvel, constata-se, conforme asseverado no acórdão recorrido, que "a tutela do interesse da sociedade foi alcançada", de modo que "não há, portanto, que se falar em prejuízo ao Erário ou à sociedade". Registre-se, ainda, precedente da Primeira Turma do STJ, no sentido de que, excetuada a hipótese de carência de ação, "o Reexame Necessário na Ação Civil Pública, por aplicação analógica do art. 19 da Lei da Ação Popular, somente ocorrerá com a improcedência da ação" (STJ, REsp 1.578.981/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/02/2019). Assim, estando o acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência sedimentada nesta Corte, merece ser mantida a decisão ora agravada, em face do disposto no enunciado da Súmula 568 do STJ.

IV. O entendimento firmado pelo Tribunal a quo, em vista dos fatos e provas dos autos - no sentido da ausência de prejuízo ao Erário ou à sociedade, a justificar o reexame necessário -, não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ.

V. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.641.233/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 28/3/2019, DJe de 4/4/2019 – sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. ART. 19 DA LEI Nº 4.717/64. APLICAÇÃO.

1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Doutrina.

2. Recurso especial provido.

Uma posição restritiva a esse entendimento tem sido adotada pela Segunda Seção no sentido de que *"não é aplicável o reexame necessário nas hipóteses de ações civis públicas e ações coletivas amparadas no CDC que discutam direitos individuais homogêneos"* (AgInt no AgInt no AREsp 864.193/SC, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, DJe de 15/12/2022).

Essa compreensão se fundamenta nas finalidades de racionalização que inspiram o processo coletivo que trata dos direitos individuais homogêneos, como se vê no seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. PLANOS DE SAÚDE. REAJUSTES DO "PROGRAMA DE READEQUAÇÃO". OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. AUSÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO COLETIVA. DIREITO INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. NÃO CABIMENTO.

1. Ação ajuizada em 16/07/2007. Recurso especial interposto em 27/03/2012 e atribuído a este gabinete em 25/08/2016.

2. O não acolhimento das teses contidas no recurso não implica obscuridade, contradição ou omissão, pois ao julgador cabe apreciar a questão conforme o que ele entender relevante à lide.

3. O fundamento da remessa ou reexame necessário consiste em uma precaução com litígios que envolvam bens jurídicos relevantes, de forma a impor o duplo grau de jurisdição independentemente da vontade das partes.

4. Ações coletivas que versam direitos individuais homogêneos integram subsistema processual com um conjunto de regras, modos e instrumento próprios, por tutelarem situação jurídica heterogênea em relação aos direitos transindividuais.

5. Limites à aplicação analógica do instituto da remessa necessária, pois a coletivização dos direitos individuais homogêneos tem um sentido meramente instrumental, com a finalidade de permitir uma tutela mais efetiva em juízo, não se deve admitir, portanto, o cabimento da remessa necessária, tal como prevista no art. 19 da Lei 4.717/65.

6. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp n. 1.374.232/ES, relatora Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, julgado em 26/9/2017, DJe de 2/10/2017 – sem destaque no original.)

Há, ainda, crítica bem fundamentada à aplicação da remessa necessária, com base no Código de Processo Civil, em ações civis públicas julgadas procedentes nas quais a Fazenda Pública figura como parte ré. Nessa direção:

A se aceitar a transposição das regras individualistas ao processo coletivo, poderíamos verificar (e assim temos visto constantemente) o absurdo de uma ação civil pública ambiental julgada procedente e sem que tenha havido recurso voluntário dos entes federados quando estejam no pólo passivo da mesma, subir ao tribunal de instância superior para reexame necessário, obstando, assim, a execução imediata do julgado, e prejudicando de forma inaceitável os direitos de toda a coletividade, consubstanciados na recuperação do equilíbrio ecológico maculado em face da conduta degradadora apurada (AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Aspectos polêmicos da ação civil pública ambiental. *In*: O futuro do controle da poluição e da implementação ambiental = The future of pollution regulation and enforcement, p. 363-370, p. 368).

Entretanto, nenhuma das restrições acima enunciadas se aplica ao caso dos autos, em que a sentença proferida pelo Juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido deduzido em ação civil pública intentada com o fim de obter a tutela do meio ambiente, direito difuso com previsão constitucional.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, a fim de que o Tribunal de origem conheça da remessa necessária.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2022/0181324-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.008.450 / MG

Números Origem: 00044578020158130400 10400150004457003 44578020158130400

PAUTA: 06/08/2024

JULGADO: 06/08/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : CLAUDIMIR SIZARO DA SILVA

ADVOGADO : JOSE ANUNCIACAO SABINO - MG144161

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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