

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Imprescritibilidade ambiental e seus efeitos sobre embargos e sanções administrativas

Tribunal: STJ | Processo: 0017948-08.2004.8.19.0002

imprescritibilidade ambiental • tese jurisprudencial • dano ambiental

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovane Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

DECISÃO Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO assim ementado (fls. 642/654): APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OPERAÇÕES INTERLIGADAS. MUNICÍPIO DE NITERÓI. DANO AMBIENTAL. AUSÊNCIA. PREJUÍZO PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. SENTENÇA QUE SE REFORMA. 1. O Superior Tribunal de Justiça, em caso análogo ao trazido a julgamento, dispôs que "apesar de se apontar o mau uso do instituto das operações interligadas e a edição de lei municipal inconstitucional, requerendo a recomposição patrimonial, não há especificação acerca do ato ilícito causador do dano", razão pela qual reconheceu a incidência do prazo prescricional quinquenal previsto no art. 21 da Lei n.º 4.717/65. Precedente do STJ. 2. E isso porque o Ministério Público não buscou a reparação de danos ambientais a ensejar o reconhecimento da imprescritibilidade. Na verdade, pretendeu a reparação pelos prejuízos patrimoniais decorrentes, em suma, da inobservância do Plano Diretor do Município de Niterói (Lei n.º 1.157/92). 3. Assim, não tendo a pretensão buscado a reparação do meio ambiente ou ressarcimento de danos ao erário por ato de improbidade administrativa, não se há de falar em imprescritibilidade, ensejando a aplicação da prescrição quinquenal. Precedente do TJRJ. 4. No caso dos autos, o projeto para construção do empreendimento foi aprovado pelo Município de Niterói em 14 de janeiro de 2004 e a ação civil pública somente foi distribuída em agosto de 2017, portanto, impõe-se o provimento do recurso para que seja reconhecida a prescrição da pretensão autoral. Precedente do STJ. 5. Outrossim, não se sustenta a alegada interrupção da prescrição em razão da anterior propositura da ação civil pública, processo n.º 0017948-08.2004.8.19.0002, antigo n.º 2004.002.017765-0, uma vez que a extinção do processo se deu pela inércia do Ministério Público que "quedou-se inerte, deixando de providenciar a inclusão e citação daqueles cidadãos litisconsortes passivos necessários", configurando, pois, omissão do

autor. Ademais, a primeira ré, Lorne Engenharia S. A. sequer integrou aquela relação processual, uma vez que a ação civil pública referida foi movida tão somente contra o Município de Niterói. 6. Deve-se ressaltar que a sentença extintiva foi proferida em 21 de dezembro de 2016, com intimação do Ministério Público em 09 de janeiro de 2007, portanto, ainda que contada esta última data como início do prazo prescricional, melhor sorte não lhe socorreria, pois, frise-se, a distribuição da ação somente ocorreu em agosto de 2017, após o transcurso do prazo quinquenal. 7. Por fim, o art. 85, §11, do Código de Processo Civil, dispõe que o Tribunal, ao julgar o recurso interposto, majorará os honorários fixados anteriormente. 8. Não obstante, é cediço que não cabendo a condenação de honorários sucumbenciais em primeiro grau, também não se mostra possível a majoração em grau recursal. 9. Desse modo, não havendo condenação dos réus à verba honorária, ante ao princípio da simetria, como acima exposto, não há honorários recursais. 10. Prejudicial de mérito acolhida e recurso provido. Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 724/728). A parte recorrente alega violação aos arts. 489, § 1º, IV, c/c 1.022, II e parágrafo único, II, do CPC e ao art. 21 da Lei 4.717/1965, em face de acórdão que reconheceu a prescrição quinquenal de pretensão indenizatória decorrente de danos urbanístico-ambientais causados por empreendimento aprovado com base em lei municipal. Argumenta que a conversão da tutela específica em perdas e danos, diante da impossibilidade de retorno ao status quo ante, não desnatura o caráter ambiental da demanda, cuja imprescritibilidade foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 999, sendo inaplicável o prazo do art. 21 da Lei 4.717/1965 a ações reparatórias ambientais, ainda que com quantificação pecuniária (fls. 740/768). A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 806/811). O recurso foi admitido na origem (fls. 819/824). É o relatório. Na origem, trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra Lorne Engenharia S.A. e Município de Niterói, visando à condenação da primeira ré ao ressarcimento dos danos materiais causados à coletividade, mediante a devolução integral dos benefícios obtidos com o empreendimento, conforme a lei municipal das operações interligadas, descontados os custos das construções e valores já pagos como contrapartida; ou a restituição da diferença entre o valor pago e o montante equivalente a 50% da aplicação do instituto, calculado com base na valorização do empreendimento. Além disso, a condenação dos réus ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, a ser fixada judicialmente. O Tribunal de origem deu provimento à apelação interposta por Lorne Engenharia S.A. para reconhecer a prescrição da pretensão deduzida pelo Ministério Público na ação civil pública. Fundamentou que a ação, ajuizada em 2017, visa a recomposição patrimonial decorrente da inobservância do Plano Diretor municipal (Lei 1.157/92), e não a reparação de dano ambiental, afastando, assim, a imprescritibilidade (Tema 999/STF). Aplicou, portanto, o prazo quinquenal do art. 21 da Lei 4.717/65, por analogia à Lei 7.347/85. A parte opôs embargos de declaração na origem com estes argumentos (fls. 682/694): No entanto, a Egrégia Câmara, ao analisar a questão, deixou de apreciar tese formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no sentido de que a presente demanda busca o ressarcimento dos prejuízos ao erário e a reparação dos danos morais e materiais sofridos em decorrência das agressões urbanístico-ambientais sofridas pela coletividade. Tendo em vista a inviabilidade da recomposição do dano ambiental, ou seja, o retorno ao status quo ante, o Parquet buscou a indenização através de perdas e danos. .. O pedido ministerial afirma a existência de danos ambiental (urbanístico) e ao erário, invocando expressamente os art. 37 §5º e art. 225 da CF, cuja incidência não foi apreciada pela decisão embargada, sendo, pois, necessário que a Turma Julgadora pronuncie-se sobre estes, que são os principais fundamentos para sustentar a não ocorrência da prescrição da pretensão coletiva. .. Ora, o RE 654.833/AC - julgado em 20/04/2020, tendo sido fixada a tese de que "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" - analisou o art. 225 §3º da Constituição Federal, especificamente no que tange à possibilidade de condenação do ente municipal em indenização por danos morais coletivos de natureza ambiental, decorrentes de omissão administrativa. É exatamente esse o tema controvertido no presente feito: a possibilidade de condenação do Município de Niterói na obrigação de indenizar danos coletivos de natureza ambiental decorrente de sua omissão administrativa. Ao apreciar o recurso integrativo, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO decidiu o seguinte (fls. 727/728): A questão devolvida com o apelo se limitou a condenação imposta à ré/apelante, concernente "ao pagamento, em favor do fundo previsto no art. 13 da Lei n.º 7.347/85, a complementação da contrapartida, condenando-a a pagar a diferença entre o valor correspondente a 50% da valorização do empreendimento, nos moldes do art. 17

da Lei Municipal n.º 1.157/92 e o valor pago, abatidos os custos com a construção dos acréscimos. Veja-se que o julgado de primeiro grau, ao afastar a prescrição arguida, argumentou que "o interesse jurídico tutelado - e aqui reside o cerne da discussão - vem a ser de tutela aos interesses da coletividade, em especial, ao dano ambiental causado pela licença concedida pela municipalidade". Por outro lado, o acórdão embargado reconheceu que o autor "não buscou a reparação de danos ambientais a ensejar o reconhecimento da imprescritibilidade. Na verdade, pretendeu a reparação pelos prejuízos patrimoniais decorrentes, em suma, da inobservância do Plano Diretor do Município de Niterói (Lei n.º 1.157/92)." Em seguida, concluiu que "não tendo a pretensão buscado a reparação do meio ambiente ou o ressarcimento de dano ao erário por ato de improbidade administrativa, não se há de falar em imprescritibilidade, ensejando a aplicação da prescrição quinquenal". O entendimento esposado, consoante consignado no julgado recorrido, guardou consonância com o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n.º 1365160/RJ de relatoria da Ministra Eliana Calmon, bem como em precedente deste Tribunal de Justiça. Nessa toada, inexistente qualquer omissão, contradição, obscuridade ou erro material (CPC/2015, art. 1.022) no acórdão ora embargado a justificar a interposição dos Embargos de Declaração pelo embargante, sendo certo que a reforma do julgado deverá ser buscada por meio de recurso próprio. No presente caso, o acórdão recorrido não padece de qualquer vício previsto no art. 1.022 do CPC, pois enfrentou de forma fundamentada as questões essenciais ao deslinde da controvérsia, afastando a alegada imprescritibilidade. Isso porque o Tribunal de origem resolveu a pretensão deduzida afirmando que o caso não se refere à reparação de dano ambiental nem a ressarcimento por ato de improbidade administrativa, mas sim a prejuízos patrimoniais decorrentes de inobservância ao Plano Diretor, aplicando, por analogia, o prazo prescricional quinquenal. Inexiste a alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. É importante ressaltar que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados. Em relação à prescrição, na origem, a controvérsia foi dirimida nos seguintes termos do acórdão recorrido (fls. 648/653): No caso dos autos, o projeto para construção do empreendimento foi aprovado pelo Município de Niterói em 14 de janeiro de 2004 (fls. 365; fls. 366) e a ação civil pública somente foi distribuída em agosto de 2017, portanto, impõe-se o provimento do recurso para que seja reconhecida a prescrição da pretensão autoral. .. Outrossim, não se sustenta a alegada interrupção da prescrição em razão da anterior propositura da ação civil pública, processo n.º 0017948-08.2004.8.19.0002, antigo n.º 2004.002.017765-0, uma vez que a extinção do processo se deu pela inércia do Ministério Público que "quedou-se inerte, deixando de providenciar a inclusão e citação daqueles cidadãos litisconsortes passivos necessários", configurando, pois, omissão do autor. Ademais, a primeira ré, Lorne Engenharia S. A., sequer integrou aquela relação processual, uma vez que a ação civil pública foi movida tão somente contra o Município de Niterói. Deve-se ressaltar que a sentença extintiva foi proferida em 21 de dezembro de 2016, com intimação do Ministério Público em 09 de janeiro de 2007, portanto, ainda que contada esta última data como início do prazo prescricional, melhor sorte não lhe socorreria, pois, frise-se, a distribuição da ação somente ocorreu em agosto de 2017, após o transcurso do prazo quinquenal. E o acórdão recorrido arrematou o assunto no seguinte sentido (fl. 643): Assim, não tendo a pretensão buscado a reparação do meio ambiente ou ressarcimento de danos ao erário por ato de improbidade administrativa, não se há de falar em imprescritibilidade, ensejando a aplicação da prescrição quinquenal. Como se vê, o Tribunal de origem concluiu que a demanda busca a indenização por prejuízos patrimoniais decorrentes de descumprimento do plano diretor municipal - danos urbanísticos - e que, diante disso, analisados os fatos e provas produzidas nos autos, operou-se a prescrição quinquenal, nos termos do art. 21 da Lei 4.717/65. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é prescritível a pretensão de reparação por danos urbanísticos quando a questão central da controvérsia for de cunho eminentemente privado, não havendo a incidência do Tema 999/STF. Vejamos: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. OBJETO DA LIDE. NÃO RECONHECIMENTO. INAPLICABILIDADE DA IMPRESCRITIBILIDADE DO PEDIDO. OPERAÇÕES INTERLIGADAS. INSTITUTO DE POLÍTICA URBANA. MAU USO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ORIENTAÇÃO DA SEGUNDA TURMA DO STJ.

RESP 1.365.160/RJ. 1. Na hipótese dos autos a vexata quaestio é idêntica à discutida na Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do REsp. 1.365.160/RJ, de relatoria da Ministra Eliana Calmon. 2. Consoante estabelecido no referido precedente: "A alegação da ocorrência de dano ambiental, na forma de dano urbanístico, traduzido no adensamento populacional e impacto na vizinhança, é questão abordada, mas não com o intuito de proteção ambiental propriamente dita, mas sim para demonstrar a utilização do instituto da operação interligada, ferramenta urbanística de cunho preponderantemente social, para beneficiar particulares. Inaplicabilidade da tese de imprescritibilidade do pedido." (REsp 1.365.160/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/10/2013, DJe 24/10/2013). 3. A pretensão in casu é impugnar ato de gestão quanto ao atendimento do interesse público, sem apontar, contudo, a responsabilidade de um agente específico por eventual dano, o que faz incidir, no caso, o prazo prescricional quinquenal. 4. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 751.969/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/12/2017, DJe de 19/12/2017 - sem destaque no original.) RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. OBJETO DA LIDE. NÃO RECONHECIMENTO. INAPLICABILIDADE DA IMPRESCRITIBILIDADE DO PEDIDO. OPERAÇÕES INTERLIGADAS. INSTITUTO DE POLÍTICA URBANA. MAU USO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. A alegação da ocorrência de dano ambiental, na forma de dano urbanístico, traduzido no adensamento populacional e impacto na vizinhança, é questão abordada, mas não com o intuito de proteção ambiental propriamente dita, mas sim para demonstrar a utilização do instituto da operação interligada, ferramenta urbanística de cunho preponderantemente social, para beneficiar particulares. Inaplicabilidade da tese de imprescritibilidade do pedido. 2. A pretensão na hipótese é declarar a inconstitucionalidade de lei municipal e impugnar ato de gestão quanto ao atendimento do interesse público, sem apontar, contudo, a responsabilidade de um agente específico por eventual dano, o que faz incidir, no caso, o prazo prescricional quinquenal, previsto no art. 21 da Lei 4.717/65. 3. Recurso especial não provido. (REsp n. 1.365.160/RJ, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/10/2013, DJe de 24/10/2013 - sem destaque no original.) Isso porque a tese fixada no Tema 999/STF é adstrita à matéria ambiental propriamente dita, cujo cerne repousa no sentido da proteção ao "direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual". Eis a ementa do precedente qualificado: Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. Da leitura atenta do acórdão recorrido, a fundamentação principal da ação civil pública consiste no seguinte (fl. 635): Argumentou que a aplicação das operações interligadas em Niterói foi alvo de grande polêmica no meio social e também de alguns profissionais do ramo, considerando a discricionariedade na concessão do instituto e a liberação de parâmetros urbanísticos que não

demonstravam interesse público, gerando grande insatisfação em razão dos impactos que poderiam ser gerados e que afirma ter efetivamente ocorrido. Disse que por conta da dificuldade operacional e estrutural do GATE para realizar análise pericial de todos os empreendimentos aprovados com base na mencionada lei municipal, foi feita indagação específica que pudesse demonstrar a existência de prejuízo aos interesses sociais e dos munícipes de Niterói, concluindo o Técnico Pericial que "a valorização do empreendimento imobiliário projetado é, em tese, maior que a valorização do terreno". Por tal motivo, afirmou ter sido notificado o Condomínio a contribuir com a investigação, mencionando possíveis irregularidades, como também para informar as características do prédio e da região, inclusive os melhoramentos na infraestrutura urbana obtidos com a lei, tendo esclarecido que não houve melhoramento na infraestrutura do local desde a implantação do condomínio. Portanto, apesar da possibilidade de reflexos ambientais relacionados aos fatos e à pretensão deduzida em juízo, de fato, as consequências primárias da procedência do pedido inicial são de cunho eminentemente privado, referentes à relação econômico-financeira existente entre o Poder Público municipal e o empreendedor privado que atua no ramo das construções urbanas. Dessa forma, o entendimento esposado no acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, razão pela qual merece ser mantida a prescritibilidade da pretensão inicial. Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial. Publique-se. Intimem-se. EMENTA

Leia o artigo completo com análise especializada no site

 Fale com o escritório

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.