

As razões do recurso especial alegam violação aos artigos 82, inciso II, e 1.122, § 1º, do Código de Processo Civil.

Com razão. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a correta interpretação do artigo 1.122 e seu § 1º é no sentido de que a ausência de intervenção do Ministério Público, em casos como o da espécie, acarreta a nulidade da sentença homologatória. A esse teor:

“Processual Civil. Separação litigiosa. Conversão em consensual na audiência. Não-comparecimento do Ministério Público. Acordo. Necessidade de vista ao Parquet. Art. 1.122, § 1º, CPC. Violação ao devido processo legal. Precedente. Recurso provido.

I - O processo, como instrumento da jurisdição, orienta-se, sobretudo, por princípios, dentre os quais os da finalidade e da ausência de prejuízo. Em nome da segurança jurídica, porém, o princípio maior do *due process of law* reclama observância do procedimento regulado em lei, não sendo dado ao Judiciário tomar liberdades com ele inadmissíveis.

II - Subverte o sistema processual e sujeita-se à invalidade o procedimento judicial que não enseja ao *Parquet* manifestar-se no momento previsto no § 1º do art. 1.122 do Código de Processo Civil, ainda que tenha a separação sido convertida em consensual na audiência à qual ele não compareceu, embora intimado.” (REsp n. 90.279-MG, relator o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJU de 21.09.1998).

No mesmo sentido, o REsp n. 95.933-DF, relator o Ministro Waldemar Zveiter, DJU de 11.10.1999.

Voto, por isso, no sentido de conhecer do recurso especial e de lhe dar provimento para que, anulada a sentença homologatória, outra seja proferida, após a manifestação do Ministério Público.

RECURSO ESPECIAL N. 194.617 - PR
(Registro n. 1998.0083512-1)

Relator: *Ministro Franciulli Netto*
Recorrente: *Ministério Público do Estado do Paraná*
Recorridos: *Neife Dias e cônjuge*
Advogado: *Jorge Costa*

EMENTA: Recurso Especial - Pedido de registro de loteamento às margens de hidrelétrica - Autorização da Municipalidade -

Impugnação oferecida pelo Ministério Público - Área de proteção ambiental - Resolução n. 4/1985-Conama - Interesse nacional - Superioridade das normas federais.

No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do País e, certamente, de todo o mundo.

Possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/1981.

Uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela própria Administração Pública, porque dele não se originam direitos.

A área de 100 metros em torno dos lagos formados por hidrelétricas, por força de lei, é considerada de preservação permanente e, como tal, caso não esteja coberta por floresta natural ou qualquer outra forma de vegetação natural, deve ser reflorestada, nos termos do artigo 18, caput, do Código Florestal.

Qualquer discussão a respeito do eventual prejuízo sofrido pelos proprietários deve ser travada em ação própria, e jamais para garantir o registro, sob pena de irreversível dano ambiental.

Segundo as disposições da Lei n. 6.766/1979, "não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (...)" (art. 3º, inciso V).

Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, em que são partes as acima indicadas, acordam os Srs. Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Paulo Medina, Francisco Peçanha Martins e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro-Relator. Ausente, ocasionalmente, a Sra. Ministra Laurita Vaz.

Brasília-DF, 16 de abril de 2002 (data do julgamento). Ministra Eliana Calmon, Presidenta. Ministro Franciulli Netto, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro **Franciulli Netto**: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com fundamento no artigo 105, inciso III, letra *a*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça daquele Estado, assim ementado, *verbis*:

“Direito ambiental. Impugnação, pelo Ministério Público Estadual, de registro de loteamento localizado à margem de represa. Inocorrência, porém, na espécie, de infração à legislação específica. Ademais, o loteamento em questão foi autorizado pelo Instituto Ambiental do Paraná. Impugnação julgada improcedente. Recurso improvido.” (fl. 205).

Alega o Recorrente que restaram violados os artigos 3º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/1979, e 2º, letra *b*, da Lei n. 4.771/1965, combinado com o disposto nos artigos 3º, letra *b*, da Resolução n. 4, do CONAMA, e 18 da Lei n. 6.938/1981.

Contra-razões (fls. 266/283).

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso (fls. 323/329).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro **Franciulli Netto** (Relator): Para melhor exame da controvérsia, permita-se rememorar os principais eventos processuais que culminaram com a interposição do presente recurso especial.

Em abril de 1997, requereram Neife Dias e Mítica Imagawa Dias o registro do loteamento denominado “Água Branca”, situado às margens da represa de Chavantes, no Município de Carlópolis, Estado do Paraná.

O Ministério Público Estadual, contudo, impugnou o pedido, sob a alegação de que o loteamento não obedecia ao disposto no Código Florestal e em resolução do CONAMA, os quais consideravam reserva ecológica a faixa marginal de 100 metros do lago formado por usinas hidrelétricas, insuscetível de parcelamento, portanto.

O MM. Juiz de 1º grau houve por bem julgar improcedente a impugnação, ao fundamento de que cabe ao Município legislar acerca da matéria relativa ao uso e parcelamento do solo e, bem assim, que o CONAMA não possui “poderes regulamentares específicos e precisos para o estabelecimento de faixas de preservação ao redor de represas” (fl. 136).

Aduziu, ainda, que não constam dos autos elementos capazes de confirmar que a vegetação existente na citada faixa de 100 metros “é a que recobria a área originalmente e que ainda permanece intocada pelo homem, guardando a maior parte das suas características” e que, conquanto determine o artigo 18 do Código Florestal o reflorestamento das áreas de preservação permanente, não está por ele definido o reflorestamento de áreas não recobertas de vegetação natural, para que se transformem em áreas de preservação permanente.

Lembrou, outrossim, o ilustre Magistrado, da necessidade de indenização pela restrição ao exercício do direito de propriedade e ressaltou que as regras do artigo 14 do Decreto n. 24.643/1934, e do artigo 4º, inciso III, da Lei n. 6.766/1979, “de forma alguma, impedem o loteamento e o parcelamento das áreas em que tais restrições vierem a incidir” (fl. 138).

O egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por seu turno, repetiu os fundamentos da decisão proferida pelo Juízo monocrático e teceu mais algumas considerações acerca da competência do Município para legislar sobre seu perímetro urbano e, também, subsidiariamente, sobre meio ambiente.

Acrescentou que essa competência já estava realizada, diante da existência de lei municipal que estabelece, para casos como o dos autos, faixa de preservação ambiental de 30 metros e que “o loteamento em questão foi autorizado pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP (fl. 41), órgão estadual com a competência legislativa suplementar de normas gerais estabelecidas pelo Governo Federal (...)” (fl. 211).

Consoante se pode observar pela narrativa acima, total razão assiste ao Recorrente.

Embora se discuta a natureza de ente federado dos Municípios (JOSÉ AFONSO DA SILVA, in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15ª edição revista, Malheiros, p. 620), é inegável a existência do princípio constitucional da autonomia municipal.

Sobre o tema, ensina HELY LOPES MEIRELLES, que “autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua administração, segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí porque a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)” (in *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª ed., Malheiros, p. 85).

Dessa forma, não se discute que possui o Município de Carlópolis competência para legislar acerca do parcelamento do seu território e que a ele compete, juntamente com a União e os Estados, a defesa do meio ambiente, nos precisos termos do artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal.

Por outro lado, não pode a Municipalidade violar direito ou determinação amparada por legislação federal quando não se tratar de interesse meramente local, como se deu, *in casu*.

É certo que, consoante ressalta o saudoso mestre HELY LOPES MEIRELLES, “interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União” (in *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª ed., Malheiros, p. 104).

É de ver, porém, que, no que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do País e, certamente, de todo o mundo.

Diante dessa necessidade, desde o início do século passado, o Estado brasileiro vem se preocupando em editar normas que promovam o equilíbrio ambiental, razão pela qual a proteção das florestas já estava positivada desde 1934, com o Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro desse ano.

O artigo 2º do Novo Código Florestal, Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, dispõe que:

“**Art. 2º.** Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

(...)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais e artificiais.”

Com o advento da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, as áreas de preservação permanente foram transformadas em reservas ou estações ecológicas, consoante se pode observar pela leitura do seu artigo 18, a seguir transcrito:

“**Art. 18.** São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da Sema, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 – Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.”

O referido diploma normativo criou, também, o chamado Sistema Nacional do Meio Ambiente, do qual faz parte a Secretaria Especial do Meio

Ambiente - SEMA, órgão central responsável pela proteção das áreas de preservação permanente (art. 6º, inciso II, c.c. artigo 18), e o CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão superior, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, inciso I).

Fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, igualmente, os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental (órgãos seccionais) e os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição (órgãos locais) e, bem assim, os Estados e Municípios, estes últimos, observadas as normas e padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º).

Ao CONAMA, conferiu a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outras, a prerrogativa de "estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos" (art. 8º, inciso VII).

Veio a lume, então, o Decreto n. 89.336, de 31 de janeiro de 1984, em cujo artigo 4º está fixada a competência do CONAMA para estabelecer normas e critérios referentes ao uso racional dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas e nas áreas de relevante interesse ecológico.

Em seguida, editou o CONAMA a Resolução n. 4/1985, que fixou como reservas ecológicas, nos termos do artigo 2º, letra b, do Código Florestal, "as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao redor das lagoas, lagos, reservatórios d'água naturais ou artificiais, desde o seu nível mais alto medido horizontalmente, em faixa marginal, sua largura mínima será de 100 (cem) metros para as represas hidrelétricas" (artigo 3º, letra b, inciso II).

Verifica-se, pois, pelo exame de toda essa legislação, que possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas, e, bem assim, que consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/1981.

Da mesma forma, cai por terra o fundamento de que a autorização concedida por órgão seccional, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, supriria qualquer irregularidade no loteamento, seja porque a ele é vedado contrariar as determinações do órgão superior - o CONAMA -, seja porque, como é cediço, uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela própria Administração Pública. Nunca é demais lembrar o teor da Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Não procede, outrossim, o fundamento de que seria preciso demonstração da existência de vegetação original, uma vez que tal área, por força de lei, é considerada de preservação permanente e, como tal, caso não esteja coberta por floresta natural ou qualquer outra forma de vegetação natural deve ser reflorestada, nos termos do artigo 18, *caput*, do Código Florestal, a seguir transcrito:

“Art. 18. Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.”

Nunca é demais lembrar, como bem ressaltou o douto representante ministerial, que, ainda que tenham os Recorridos adquirido o terreno com a vegetação destruída, “a manutenção da área destinada à preservação permanente constitui-se em obrigação *propter rem*, ou seja, decorre da relação existente entre o devedor e a coisa. Portanto, a obrigação de manutenção de tais áreas na propriedade transfere-se do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade na sua desconstituição” (fl. 178).

A questão relativa à necessidade de indenização da questionada faixa de 100 metros, de outra parte, conquanto tenha servido de base ao respeitável acórdão recorrido, é irrelevante para a solução da presente controvérsia, uma vez que se trata de mera impugnação ao registro do loteamento. Qualquer discussão a respeito do eventual prejuízo sofrido pelos proprietários deve ser travada em ação própria, e jamais para garantir o registro, sob pena de irreversível dano ambiental.

Vale registrar, ainda, que o fato de dispor da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, sobre a área *non aedificandi* de 15 metros ao longo das represas, não significa que os parâmetros fixados pela legislação ambiental devam ser desconsiderados, diante da especialidade da proteção ao meio ambiente, da superveniência da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e do próprio escopo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que é a melhoria da qualidade de vida.

Ademais, segundo as disposições da própria Lei n. 6.766/1979, “não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (...)” (art. 3º, inciso V).

Forçoso concluir, pois, que restaram violados pelo acórdão recorrido as disposições das Leis n. 4.771/1965, 6.766/1979, 6.938/1981, e da Resolução n. 4/1985 do CONAMA.

Diante do exposto, dou provimento ao recurso especial para reformar o acórdão recorrido e julgar procedente a impugnação ofertada pelo Ministério Público do Estado do Paraná ao registro do loteamento "Água Branca".

É como voto.

**RECURSO ESPECIAL N. 401.964 - RO
(Registro n. 2001.0193702-1)**

Relator: *Ministro Luiz Fux*

Recorrente: *Valla Construtora, Comércio, Representação e Assessoria Ltda*

Advogado: *Mário Roberto Pereira de Souza*

Recorridos: *Ministério Público do Estado de Rondônia e Ismael Gonçalves de Paiva*

Advogados: *Marcos Donizetti Jani e outro*

Recorrido: *Marco's Assessoria e Serviços em Programas de Informática Ltda*

Advogados: *João Evangelista Minari e outro*

EMENTA: Ação civil pública – Legitimidade – Ministério Público – Dano ao Erário Público.

1. Ausência de prequestionamento que induz ao não-conhecimento do recurso.
2. A matéria constitucional é insuscetível de apreciação pelo STJ.
3. O Ministério Público é parte legítima para promover ação civil pública visando ao ressarcimento de dano ao Erário Público.
4. O Ministério Público, por força do art. 129, III, da CF/1988, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte, nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como *custos legis* (LACP, art. 5º, § 1º; CDC, art. 92; ECA, art. 202, e LAP, art. 9º).
5. A Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da Administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37 da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da Administração Pública, nele encartando-se a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.