



Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0072782-06.2018.4.02.5101 (2018.51.01.072782-8)  
RELATOR : Desembargador Federal RICARDO PERLINGEIRO  
APELANTE : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL  
PROCURADOR : Procurador Regional da República  
APELADO : MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO  
PROCURADOR : PROCURADOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - RJ  
ORIGEM : 03ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00727820620184025101)

### VOTO

#### **O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO: (RELATOR)**

Consoante relatado, cuida-se de apelação cível interposta por MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF em face de sentença que, em sede de execução de título extrajudicial [Termo de Compromisso de Execução de Medida Compensatória] promovida pelo MPF em face do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, indeferiu a inicial, por força do artigo 330, III e 485, I, do CPC, extinguindo o processo sem resolução do mérito, proferida nos seguintes termos (fls. 2112/2113):

A inicial foi instruída com o inquérito civil nº 1.30.001.003813/2011-18, sendo que, de acordo com a documentação acostada aos autos, ao que parece, há muito esgotado o prazo estabelecido no referido termo, os compromissos assumidos pela Secretaria Municipal de Obras perante a Secretaria Municipal de Meio Ambiente não foram integralmente cumpridos.

Contudo, conforme se observa às fls. 79 a 81, o “título” que o autor pretende executar é um **documento interno da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, produzido sem qualquer participação do Instituto Estadual do Ambiente - Inea, do Ministério Público ou de qualquer outra entidade.**

Por consequência, não há sentido algum na pretensão do Parquet de utilizar o referido termo para embasar ação de execução de obrigação de fazer. Observe-se que o fato de a tutela dos interesses difusos relacionados ao meio ambiente inserir-se entre as atribuições do Ministério Público de modo algum se traduz no direito de executar o termo de compromisso firmado, repise-se, entre dois órgãos internos da Administração Municipal.

Um coisa é o Parquet, com base na documentação reunida e no uso de suas atribuições constitucionais e legais, propor uma ação civil pública visando obter provimento judicial obrigando o Município do Rio de Janeiro a efetuar o plantio das mudas mencionadas no termo de compromisso. Outra, bem diferente, é considerar-se credor de obrigação assumida em documento interno da Administração Municipal e partir diretamente para a execução de obrigação de fazer.

Nessas circunstâncias, revela-se patente a **inexistência de título executável pelo MPF, razão pela qual se impõe o indeferimento da petição inicial.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **com base nos artigos 330, inciso III, e 485, inciso I, do Código de Processo Civil, indefiro a inicial, extinguindo o processo sem resolução de mérito.**



(grifos nossos)

Em suas razões recursais (fls. 2.117/2.125), o apelante aduz que: (a) haveria interesse processual do Ministério Público, tendo em vista que compete ao Parquet a proteção, prevenção e reparação de danos ao meio ambiente e outros interesses difusos, podendo promover ações necessárias especialmente quando se trata de meio ambiente (art. 6º, inciso XIV, alínea g da Lei Complementar 75/93); razão pela qual (b) o Ministério Público Federal, em defesa do interesse difuso ao meio ambiente, é exequente e credor do executado, das quantias líquidas, vencidas e exigíveis, oriundas do instrumento público assinado pelo devedor, o qual compõe o presente título executivo extrajudicial – art. 784, inciso II do Código de Processo Civil, em conformidade com o previsto nos art. 784, inciso III, art. 786 e art. 789 do Código de Processo Civil c/c artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85.

Assiste razão ao apelante.

Com efeito, o art. 783 do CPC/2015 dispõe que os títulos, para serem passíveis de execução, deve fixar obrigação certa, líquida e exigível. Já o art. 784 do mesmo diploma processual aponta como um dos tipos de título executivo extrajudicial “II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor.”

É a hipótese dos autos. O “Termo de Compromisso de Execução de Medida Compensatória” (fls. 79/81) constitui “documento público assinado pelo devedor”, cuja obrigação ali prevista diz respeito à promoção do plantio de 3.587 (três mil, quinhentas e oitenta e sete) mudas, bem como o plantio de 108,4 m<sup>2</sup> (cento e oito metros quadrados) de massa arbórea, para compensar os danos ambientais decorrente da ampliação da Avenida Abelardo Bueno. Trata-se de obrigação líquida, certa e exigível.

É de se observar ainda que o próprio documento (fls. 79/81) indica sua qualidade de título executivo extrajudicial, bem como o fato de que o não cumprimento do que fora ali estabelecido permitiria a sua imediata execução (fl. 81), *in verbis*:

Este Termo de Compromisso terá eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do artigo 79-A da Lei Federal 9.605/98 e do artigo 585, inciso III, da Lei Federal nº 5.869/73 – Código de Processo Civil. Dessa forma, caso haja descumprimento por parte do COMPROMISSÁRIO, das obrigações previstas, o TC poderá ser imediatamente executado, com base no parecer técnico prévio, elaborado pelo MUNICÍPIO que atribui valor de R\$778.921,00 (setecentos e setenta e oito mil novecentos e vinte e um reais) [...]

De acordo com o dispositivo acima citado, para o cumprimento do disposto na Lei nº 9.605/98 – Lei de Crime Ambiental - que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA são autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. E, nos termos do art. 6º da Lei nº 6983/81, que dispõe sobre Política Nacional do Meio Ambiente, constituem o SISNAMA os órgãos dos Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. A estrutura do SISNAMA é composta também por órgãos locais “órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades [capazes de provocar a degradação ambiental], nas suas respectivas jurisdições” (inciso VI do art. 6º).

No caso vertente, como narrado na inicial, o Termo de Compromisso foi firmado em 08.09.2011 objetivando medida compensatória concedida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente à Secretaria Municipal de Obras, em razão dos danos ambientais causados pela implantação de corredor viário “Transcarioca” e a remoção de 128,32m<sup>2</sup> de vegetação e corte de 265 árvores, no aterro do manguezal situado às margens da Lagoa de Jacarepaguá. Sendo assim, não se trata de simples documento interno da



Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, “produzido sem qualquer participação do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, do Ministério Público ou de qualquer outra entidade”, como entendeu o Juízo *a quo*, e sim de título executivo extrajudicial.

Ocorre que a alegação do Ministério Público Federal é a de que houve cumprimento parcial da referida obrigação. E, considerando a sua função de proteção, prevenção e reparação de danos ao meio ambiente e outros interesses difusos, podendo promover ações necessárias especialmente quando se trata de meio ambiente (art. 6º, inciso XIV, alínea g da Lei Complementar 75/93), poderia promover a execução do título executivo extrajudicial firmado, atuando em defesa do interesse difuso ao meio ambiente.

Com efeito, como apontado na inicial, trata-se de dano ambiental referente à aterro de manguezal, localizado em área de preservação permanente, situado às margens da Lagoa de Jacarepaguá, particularmente no trecho entre nº 751 e o muro da Aeronáutica na Avenida Embaixador Abelardo Bueno, na Barra da Tijuca, nesta cidade. Manguezais são considerados recursos naturais de preservação permanente, por determinação da Lei nº 4771/65, e com nova redação dada pela lei nº 12651/2012, in verbis:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

[...]

XIII - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

[...]

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

É função institucional do Ministério Público promover a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129 da Constituição Federal). De igual modo, na Lei nº 7347/85 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, está prevista a legitimidade do Ministério Público para propor ação principal (inciso I do art. 5º e art. 1º, inciso I), inclusive podendo tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais (§6º do art. 5º).

A Lei Complementar nº 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União, prevê a possibilidade de promoção não apenas de ação civil pública para a proteção do meio ambiente (art. 6º, VII, alínea “b”), mas, inclusive, de outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto ao meio ambiente (art. 6º, inciso XIV, alínea “g”).

Nesse ponto, pertinente o seguinte destaque da sentença recorrida:

Por consequência, não há sentido algum na pretensão do Parquet de utilizar o referido termo para embasar ação de execução de obrigação de fazer. Observe-se que o fato de a



tutela dos interesses difusos relacionados ao meio ambiente inserir-se entre as atribuições do Ministério Público de modo algum se traduz no direito de executar o termo de compromisso firmado, repise-se, entre dois órgãos internos da Administração Municipal.

Um coisa é o **Parquet, com base na documentação reunida e no uso de suas atribuições constitucionais e legais, propor uma ação civil pública visando obter provimento judicial obrigando o Município do Rio de Janeiro a efetuar o plantio das mudas mencionadas no termo de compromisso.** Outra, bem diferente, é considerar-se credor de obrigação assumida em documento interno da Administração Municipal e partir diretamente para a execução de obrigação de fazer.

(grifos nossos)

Contudo, note-se que, se o Ministério Público Federal tem poderes institucionais para preservar a matéria objeto da demanda em apreço [obrigação de fazer do Município do Rio de Janeiro a efetuar o plantio das mudas mencionadas no termo de compromisso], e, como o próprio Juízo *a quo* sustentou, teria legitimidade para propositura de ação civil pública visando obter mesmo provimento judicial, o Ministério Público Federal também tem legitimidade para promover a execução do título executivo extrajudicial.

Trata-se de uma legitimidade extraordinária do Ministério Público Federal, na qualidade de legítimo defensor dos interesses indisponíveis da sociedade, especialmente do meio ambiente, razão pela qual a promoção da execução do título executivo extrajudicial, na defesa do meio ambiente a ser reparado, é medida que se impõe para mitigar o dano supostamente provocado com a ampliação da via pública, mediante o adimplemento da obrigação firmada no título executivo extrajudicial.

Sendo assim, no presente caso, deve ser recebida a inicial visando à execução de título executivo extrajudicial, dando-se prosseguimento ao feito, considerando que objetiva impor obrigação de fazer à parte a ser executada, no sentido de cumprir Termo de Compromisso de Execução de medida compensatória Ambiental, promovida pelo Ministério Público Federal na qualidade de defensor de direito difuso [meio ambiente equilibrado], em consonância com os arts. 784, inciso II do CPC/2015 e arts. 5º, §6º da Lei 7.347/85.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO À APELAÇÃO CÍVEL.

É como voto.

**RICARDO PERLINGEIRO**

Desembargador Federal