



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO Nº 0014754-30.2011.8.19.0042

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO

APELADOS: ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OUTROS

RELATORA: DESEMBARGADORA RENATA MACHADO COTTA

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. SENTENÇA MANTIDA. A rigor, a ação civil pública é a ação de objeto não penal, proposta pelo Ministério Público. A ação civil pública, sem dúvida, está vocacionada a servir de instrumento à aplicação dos diversos dispositivos legais de proteção do meio ambiente, patrimônio cultural e consumidor, dentre outros tantos direitos metaindividuais. Outorgou a Constituição da República ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como essencial à função jurisdicional do Estado, enumerando como função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Logo, em se tratando de defesa do meio ambiente, resta inegável a legitimidade do Ministério Público. Essa é a hipótese dos autos. O Ministério Público ofereceu aproximadamente 384 (trezentas e quatro e três) ações civis públicas, com vistas à proteção do meio ambiente no Município de Petrópolis, tendo em vistas as inúmeras notícias de que diversos imóveis estavam em área de risco. Ocorre, porém, que não há nos autos fatos concretos a embasar a presente ação, nem tampouco a evidência de que a área destacada na emenda à petição inicial seja, realmente, na atualidade, efetiva área de risco. Do exame dos autos constata-se que, com efeito, não logrou o autor identificar o perigo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

concreto que constitua a causa de pedir de suas ações, ainda que instado a emendar a petição inicial. Mesmo após o aditamento da petição inicial as provas carreadas aos autos, notadamente, as solicitações de vistoria feitas à Defesa Civil, são insuficientes para este fim. É inegável, portanto, que a presente demanda tratou de transferir ao Poder Judiciário a atuação investigativa do órgão ministerial, como se esta não fosse dotada de consistente respaldo legal. Sendo assim, não merece qualquer reparo a decisão recorrida, que observou o devido processo legal, com a abertura de prazo para emenda da inicial, ocasião na qual a inépcia da exordial não foi sanada, o que culminou na extinção do feito. **Recurso a que se nega seguimento.**

DECISÃO

Trata-se de recurso de apelação interposto contra sentença de fls.45/48, que nos autos de ação civil pública, extinguiu o processo sem resolução do mérito, ante a inépcia da inicial, com fulcro no art.267, I c/c art282, III e IV, ambos do CPC.

Requer, em síntese, o apelante, a reforma da sentença, sob o argumento de que a petição inicial não é inepta, porquanto preenche todos os requisitos do art.282, do CPC, narrando o risco concreto a ensejar o ajuizamento da ação. Alega, ainda, que o laudo da defesa civil não é requisito de procedibilidade para o ajuizamento da ação civil pública, sendo certo que o indeferimento da inicial representa verdadeira negação de jurisdição (fls. 49/81).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Mantida a decisão (fls.92).

A d. Procuradoria de Justiça opinou pela remessa dos autos ao órgão julgador prevento, qual seja, a 19ª Câmara Cível, tendo em vista a conexão entre a presente apelação e as outras 355 que tramitam neste Tribunal (fls.99/101).

Decisão monocrática desta Relatoria determinando o encaminhamento do feito à E. 19ª Câmara Cível em razão da prevenção (fls.107/118).

Conflito negativo de competência suscitado pela E. 19ª Câmara Cível (fls.123/128).

Decisão do Colendo Órgão Especial fixando a competência desta E. 3ª Câmara Cível (fls.153/158).

Parecer da d. Procuradoria de Justiça pelo desprovimento do recurso (fls.179/185).

Relatados. Decido.

A apelação é tempestiva e satisfaz os demais requisitos de admissibilidade.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A rigor, a ação civil pública é a ação de objeto não penal, proposta pelo Ministério Público.

Sobre o tema HUGO NIGRO MAZZILLI ¹:

“Sem melhor técnica, portanto, a Lei n.º 7.347/85 usou a expressão ação civil pública para referir-se à ação para defesa de interesses transindividuais, proposta por diversos legitimados ativos, entre os quais até mesmo associações provadas, além do Ministério Público e outros órgãos públicos.”

A ação civil pública, sem dúvida, está vocacionada a servir de instrumento à aplicação dos diversos dispositivos legais de proteção do meio ambiente, patrimônio cultural e consumidor, dentre outros tantos direitos metaindividuais.

Desse modo, podemos afirmar que se insere no objeto de trabalho da ciência processual civil, na medida em que espraia seus dispositivos sobre searas típicas do direito processual: foro, pedido, possibilidade de ação cautelar, legitimação, atuação do MP, sentença, coisa julgada, exceção, ônus de sucumbência, aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

¹ A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 25ª ed.SP: Saraiva, 2012, p.73/74.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional, tendo a Constituição da República elencado algumas de suas atribuições.

O art. 129 traz rol de funções do *Parquet*, *in verbis*:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...)

Outorgou, portanto, a Constituição da República ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como essencial à função jurisdicional do Estado, enumerando como função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Relacionada ao inciso III, do art. 129 (acima transcrito), encontra-se em vigor a Lei nº 7.347/85, cujo art. 1º disciplina as matérias que poderão ser objeto de ação civil pública:

“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990).

V - por infração da ordem econômica e da economia popular; (Redação dada pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).

Logo, em se tratando de defesa do meio ambiente, resta inegável a legitimidade do Ministério Público.

Prevê o art. 1º, I da Lei nº 7.347/85, ser a ação civil pública idônea para a defesa do meio ambiente.

No art. 4º da mesma lei, dispõe: "*Poderá ser ajuizada ação (...), objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente...*".



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Meio ambiente, sob o ponto de vista científico-jurídico, “é o conjunto de todas as condições e influências externas que afetam a vida e o desenvolvimento de um organismo” (definição de Édis Milaré, ob. cit., pág. 737).

A Constituição da República estabelece que a ordem econômica tem entre seus princípios a “defesa do meio ambiente” e assegura que é “direito de todos” o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A importância ambiental vem delimitada pela própria Constituição da República, que, em seu artigo 225, estipula as formas e graus de proteção, bem assim a devida reparação.

Essa é a hipótese dos autos.

O Ministério Público ofereceu aproximadamente 384 (trezentas e quatro e três) ações civis públicas contra o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, o INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA, o MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS e a COMPANHIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE PETRÓPOLIS (COMDEP), com vistas à proteção do meio ambiente no Município de Petrópolis, tendo em vistas as inúmeras notícias de que diversos imóveis estavam em área de risco.

Ao receber as ações, o juízo *a quo* determinou diversas emendas à inicial.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Por entender que as diligências impostas não foram devidamente cumpridas, o juízo indeferiu a inicial, extinguindo o feito sem resolução de mérito.

Com razão o sentenciante.

Cumprido observar que, de fato, o Ofício nº 282/2010 enviado pela COMDEC em 26.04.2010, traz somente listagem contendo supostas áreas de risco, nas quais foram solicitadas vistorias.

Não há, assim, nos autos, fatos concretos a embasar a presente ação, nem tampouco a evidência de que a área destacada na emenda à petição inicial seja, realmente, na atualidade, efetiva área de risco.

Do exame dos autos constata-se que, com efeito, não logrou o autor identificar o perigo concreto que constitua a causa de pedir de suas ações, ainda que instado a emendar a petição inicial.

Mesmo após o aditamento da petição inicial as provas carreadas aos autos, notadamente, as solicitações de vistoria feitas à Defesa Civil, são insuficientes para este fim.

A fragilidade da causa de pedir, advinda da falta de identificação do dano, redundou em pedidos vagos, não tendo sido apontada qualquer medida específica para a sua reparação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

À baila, trecho da sentença (fls.44/47) que analisou conscienciosamente a *quaestio*:

“(…) A listagem trazida pela Defesa Civil referia-se, repita-se, a meras solicitações de vistorias, e apenas no período de 06 dias, o que evidencia escolha aleatória pelo *Parquet*, quando da propositura de cada uma das 384 ações civis públicas, já que desconhece o autor desta ação o resultado dessas vistorias. O conteúdo da resposta da Defesa Civil ao ofício ministerial - que requisitava informações acerca de ocorrências caracterizadoras de áreas de risco (fl. 48 do inquérito) - buscava evidenciar a grande gama de solicitações de vistoria frequentemente feitas, e listou 466, contabilizadas no curto intervalo de seis dias. Foi esclarecida, ao final, a realização de novas vistorias em locais já atendidos pela Defesa Civil, localizados em áreas de risco e afetados reincidentemente pelas chuvas, para elaboração de posterior relatório e remessa ao Ministério Público. Este o relatório pretendido pelo *Parquet*. Os 466 endereços que acompanharam o ofício não possuem vinculação certa com os locais mencionados pela Defesa Civil como submetidos à análise, tratando-se de mera listagem exemplificativa. Tanto que descritas ocorrências não representativas do risco narrado na inicial - queda de árvore, desmatamento, infiltrações. Mas



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

foi esta a listagem tomada em conta pelo Ministério Público, aleatória, sem dados concretos e sem, destarte, causa de pedir. Afinal, qual o risco concreto existente naquele endereço mencionado em cada uma das iniciais? Não se sabe, e permanece incógnito, mesmo após a emenda determinada. O risco, ao que parece, foi compreendido pelo Ministério Público da mera solicitação de atendimento feita pelo munícipe à Defesa Civil. Daí a inconsistência da causa de pedir, diante da ausência de narrativa concreta de risco, vício não afastado pelo aditamento apresentado. Enquanto isso, permanecem desprotegidos dezenas, centenas de outros endereços carecedores, de fato, de intervenção administrativa. Nem mesmo após a mais recente tragédia ocorrida no Município de Petrópolis, ao menos pelo que consta dos autos do inquérito mãe, cuidou o Ministério Público de verificar a existência de eventuais áreas de risco, nas regiões atingidas pela calamidade ou outras, por ela não alcançadas. Nenhum estudo ou pesquisa foi pelo autor implementado, sequer a assessoria técnica do Ministério Público - de reconhecida eficácia e competência - foi acionada, de forma a buscar locais nos quais, de fato e em concreto, existisse o risco de deslizamento de encostas ou afins. A narrativa ministerial talvez impressione aos leigos e atenda a interesses midiáticos primários."



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

É inegável, portanto, que a presente demanda tratou de transferir ao Poder Judiciário a atuação investigativa do órgão ministerial, como se esta não fosse dotada de consistente respaldo legal.

Conforme já mencionado, o artigo 129, da Constituição da República confere ao Ministério Público prerrogativas que lhe asseguram a colaboração dos órgãos públicos cuja intervenção, seja a que título for, se repute indispensável à identificação das áreas de risco do Município de Petrópolis, seus ocupantes, bem como as medidas indicadas para cada localidade em particular.

As medidas solicitadas ao Poder Judiciário – não modificadas pela emenda apresentada –, deveriam ter sido buscadas pelo Ministério Público ainda na fase investigativa que apenas a ele é atribuída.

Ressalte-se a pouca diligência do *Parquet* que, pelo que consta das peças do Inquérito Civil anexadas, limitou-se a aguardar, por onze meses, a mencionada complementação do ofício da Defesa Civil aqui mencionado.

A inépcia da inicial é conseqüência de um inquérito civil incipiente, pautado em supostas amostras do grave problema que se pretende combater. Ao buscar soluções individualizadas para questão de nítido caráter metaindividual tornou-se ainda mais evidente a fragilidade da causa de pedir que, sendo voltada para um ponto da cidade em particular, não se socorre sequer dos indícios que se poderiam extrair da notoriedade da tragédia que assolou a região.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Sendo assim, não merece qualquer reparo a decisão recorrida, que observou o devido processo legal, com a abertura de prazo para emenda da inicial, ocasião na qual a inépcia da exordial não foi sanada, o que culminou na extinção do feito.

Nesse sentido, já decidi este Tribunal:

“Apelação Cível. Ação Civil Pública. Município de Petrópolis. Demanda que visa à apuração de possível risco decorrente da localização de determinado imóvel em suposta área de risco. Indeferimento da inicial. Manutenção da sentença. Identificação do objeto da demanda dependente de diligências de nítido escopo investigativo, que não podem ser transferidas ao Poder Judiciário, sob a alegação de que o órgão de atuação do Ministério Público não obtém a colaboração voluntária dos órgãos públicos aos quais se dirigiu. Individualização de questão meta-individual, através da propositura de uma ação civil pública para cada endereço constante de relação obtida pelo autor, que, além de questionável do ponto de vista processual, evidencia a fragilidade da causa de pedir ao reforçar a necessidade de demonstração do perigo de dano em concreto para o objeto único da ação. Precedentes desta Corte. Recurso ao qual se nega provimento” (0014529-10.2011.8.19.0042 - APELACAO



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DES. EDUARDO GUSMAO ALVES DE BRITO - Julgamento:
29/05/2012 - DECIMA SEXTA CAMARA CIVEL).

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM QUE SE PRETENDE A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS RELACIONADAS COM OS EFEITOS DECORRENTES DAS CHUVAS NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. AJUIZAMENTO DE INÚMERAS AÇÕES, CADA UMA DIZENDO RESPEITO A UM ENDEREÇO DIFERENTE, MAS COM IDENTIDADE DE FUNDAMENTOS E PEDIDOS GENÉRICOS. INDEFERIMENTO DA INICIAL. INÉPCIA DA EXORDIAL NÃO SANADA. FALHA NA INDICAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR, CONSISTENTE NA CARACTERIZAÇÃO DO RISCO CONCRETO RELACIONADO COM O IMÓVEL INDICADO NA INICIAL, E NA FORMULAÇÃO/INDIVIDUALIZAÇÃO DOS PEDIDOS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. PRECEDENTES DO TJRJ EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS "IRMÃS". NEGADO SEGUIMENTO AO RECURSO, COM FULCRO NO CAPUT DO ARTIGO 557 DO CPC” (0014792-42.2011.8.19.0042 - APELACAO DES. GABRIEL ZEFIRO - Julgamento: 31/01/2012 - DECIMA TERCEIRA CAMARA CIVEL).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO
PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO
DE PETRÓPOLIS. DESLIZAMENTOS DE TERRA
OCORRIDOS EM RAZÃO DAS FORTES CHUVAS. PEDIDO
DE PROVIDÊNCIAS DE NATUREZA PREVENTIVA.
AUSÊNCIA DE RISCO CONCRETO NO ENDEREÇO
INDICADO NA INICIAL. EMENDA APRESENTADA QUE
NÃO SANOU OS VÍCIOS APONTADOS PELO JUÍZO A
QUO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. CONEXÃO
AFASTADA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA
TERMINATIVA. Afasto a relação de conexão com as outras
centenas de ações civis públicas que têm os mesmos réus,
pedidos e a mesma causa de pedir remota da presente, que foi
suscitada pela Procuradoria de Justiça, considerando que cada
uma trata de um local determinado e, portanto, não há razão
para o alegado receio de prolação de decisões
conflitantes. Cuida-se de uma das mais de trezentas ações
civis públicas propostas pelo Ministério Público do Estado do
Rio de Janeiro objetivando a condenação dos réus na
obrigação de adotar uma série de medidas preventivas e
protetivas destinadas a preservar moradores de determinados
endereços, que são apontados como supostas áreas de risco de
deslizamento de encostas no Município de Petrópolis. Esse
Tribunal de Justiça já apreciou várias destas centenas de ações



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

civis públicas, mantendo a brilhante sentença terminativa de primeiro grau pelos seus próprios fundamentos. PRECEDENTES DO TJRJ. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO NA FORMA DO CAPUT DO ARTIGO 557 DO CPC” (0015082-57.2011.8.19.0042 - APELACAO DES. JORGE LUIZ HABIB - Julgamento: 05/12/2011 - DECIMA OITAVA CAMARA CIVEL).

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. PRETENSÃO DE IMPOR AOS RÉUS A CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DESTACADA NA PETIÇÃO INICIAL COMO DE BAIXO, MÉDIO OU ALTO RISCO AMBIENTAL DE DESLIZAMENTO DE ENCOSTAS, E, EM CONSEQÜÊNCIA, O ESTABELECIMENTO DE UM CRONOGRAMA DE OBRAS, COM A REMOÇÃO PROVISÓRIA OU DEFINITIVA DOS MORADORES DA REGIÃO EM DETERMINADO PRAZO, SOB PENA DE APLICAÇÃO DE MULTA DIÁRIA. AJUIZAMENTO DE CERCA DE 400 AÇÕES CIVIS PÚBLICAS SEM INDIVIDUALIZAÇÃO DO RISCO CONCRETO EIS QUE COM BASE EM SOLICITAÇÕES DE VISTORIA CONTIDAS EM LISTAGEM DA DEFESA CIVIL RELATIVA A ÁREAS DE ALEGADOS RISCOS. O INDEFERIMENTO DA



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PETIÇÃO INICIAL NÃO OBSTA QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO SIGA COM AS SUAS INVESTIGAÇÕES EM RELAÇÃO ÀS ÁREAS DE RISCO NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, A FIM DE POSSIBILITAR O FUTURO AJUIZAMENTO DE AÇÃO QUE VISE RESOLVER PROBLEMA IMINENTE E CONCRETAMENTE ESTABELECIDO. NESTE CONTEXTO, RESSALTA-SE QUE A DESPEITO DE TER SIDO AMPLAMENTE DIVULGADA A TRAGÉDIA OCORRIDA NA REGIÃO SERRANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ESTANDO EVIDENTES AS OMISSÕES DO PODER PÚBLICO COM RELAÇÃO ÀS DEVASTAÇÕES AMBIENTAIS E OCUPAÇÕES DESENFREADAS DE ÁREAS QUE DEVERIAM SER PRESERVADAS, HÁ QUE SE APONTAR NA INICIAL, DE FORMA CONCRETA, O RISCO QUE SE PRETENDE AFASTAR. DESCUMPRIDA A DETERMINAÇÃO DE EMENDA DA INICIAL, PARA AS ESPECIFICAÇÕES NECESSÁRIAS À ÁREA, NÃO MERECE REFORMA A SENTENÇA APELADA, QUE INDEFERIU A PETIÇÃO INICIAL, POR AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO ADEQUADO DA DETERMINAÇÃO DE SUA EMENDA PELO APELANTE. DESPROVIMENTO DO RECURSO” (0014868-66.2011.8.19.0042 - APELACAO DES. HELENA



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CANDIDA LISBOA GAEDE - Julgamento: 22/11/2011 -
DECIMA OITAVA CAMARA CIVEL).

**POR TAIS FUNDAMENTOS, nego seguimento ao recurso, com
fulcro no art.557, *caput*, do CPC.**

Rio de Janeiro, 19 de março de 2013.

**DESEMBARGADORA RENATA MACHADO COTTA
RELATORA**