



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.517.408 - RJ (2019/0160434-4)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : FABIO SANTOS MACEDO - RJ143718
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERES. : MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ELIANA DA COSTA LOURENÇO - RJ051575

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO IRREGULAR. JACAREPAGUÁ. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. MATÉRIA AMBIENTAL. FACULTATIVO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. PRESSUPOSTOS NÃO EVIDENCIADOS. SÚMULA N. 7/STJ.

I - O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública contra o Município e o Estado do Rio de Janeiro e F. AB Zona Oeste S.A. objetivando impugnar as construções irregulares na Faixa Marginal de Proteção do Rio Grande, em Jacarepaguá.

II - A ação foi julgada parcialmente procedente, condenando a municipalidade e o Estado ao cumprimento de determinadas obrigações, desde a identificação e cadastro dos moradores respectivos, até a implantação de esgotamento sanitário e indenização por danos morais coletivos. O Tribunal *a quo* manteve a decisão.

III - A pretensão inerente ao litisconsórcio passivo necessário não merece prosperar, estando o *decisum* em conformidade com a jurisprudência desta Corte no sentido de que, em relação aos danos ambientais, o litisconsórcio passivo é facultativo, não sendo obrigatória a referida formação. Precedentes: AgInt no AREsp n. 1.145.305/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 20/9/2019, AgInt no AREsp n. 877.793/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 6/9/2019.

IV - Em relação à responsabilidade do Estado, o recurso foi interposto somente com base em dissídio jurisprudencial, não tendo o recorrente cumprido as regras do art. 255, § 1º, do RISTJ, deixando de indicar dispositivo de Lei Federal sobre o qual teria incidido a suposta divergência.

V - Ainda que se pudesse ultrapassar tal óbice, o fato é que eventual reexame do acórdão recorrido, em confronto com os acórdãos trazidos pelo recorrente, demandaria incursão na seara fático-probatória dos autos, ensejando a incidência da Súmula n. 7/STJ.

VI - Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial.

ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, A Turma, por unanimidade, conhecer do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 05 de dezembro de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.517.408 - RJ (2019/0160434-4)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública contra o Município e o Estado do Rio de Janeiro e F. AB Zona Oeste S.A. objetivando impugnar as construções irregulares na Faixa Marginal de Proteção do Rio Grande, no bairro da Taquara, em Jacarepaguá.

A ação foi julgada parcialmente procedente, condenado a municipalidade e o Estado, de forma solidária, ao cumprimento de determinadas obrigações (fls. 765-805), decisão mantida em grau recursal, pelo Tribunal de Justiça Estadual, nos termos da seguinte ementa (fls. 992-994):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR DAS MARGENS DO RIO GRANDE (JACAREPAGUÁ). POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de ação civil pública envolvendo matéria de direito ambiental, tendo em vista ocupação irregular de faixa marginal de proteção do Rio Grande, bairro da Taquara, Jacarepaguá.

2. Não há necessidade de litisconsórcio necessário com os particulares que estão nas margens do rio, pois a obrigação de impedir a ocupação desordenada compete aos entes públicos. Ainda por isso, não há responsabilidade exclusiva dos irregulares ocupantes.

3. Legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para a causa, em vista do federalismo cooperativo, que atribui a todos os entes públicos a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição.

4. Omissão estatal caracterizada, gerando a responsabilidade delineada na sentença.

5. Não há usurpação de competência quanto ao poder de polícia ambiental.

6. Inexistência de confusão quanto à condenação ao pagamento de valores ao FECAM - Fundo Especial de Controle Ambiental, pois embora seja esse fundo estadual, há uma específica destinação de seus recursos. Questão já dirimida pelo STJ.

7. Possibilidade da atuação do Poder Judiciário em decisões de políticas públicas, na visão atual do Direito, quando em jogo relevantes temas que interessam à coletividade, como é o meio ambiente sadio.

8. Impossibilidade de opor somente no campo teórico a reserva do possível, esta que traz um ônus probatório do qual os Entes Públicos não se desincumbiram.

9. Município que não apresentou uma atuação eficaz e efetiva a ponto de o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

eximir de suas obrigações ou tornar desnecessária a condenação; não se sustenta, ainda, a velada tese da causalidade direta e imediata por ele trazida, que transformaria sua omissão em mera concausa em relação ao dano e poluição ambientais.

10. Negado provimento aos recursos.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 1.032-1.034).

O Estado do Rio de Janeiro interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal, alegando violação do art. 114 do CPC/2015, sustentando a necessidade de formação de litisconsortes passivos necessários, uma vez serem 25 poluidores diretos no caso, invocando precedentes jurisprudenciais a título de comprovação da alegada divergência.

Sustenta que a omissão estatal é subjetiva, devendo ser comprovada a culpa, citando precedente desta Corte de Justiça e afirmando não existir dever específico do Estado na fiscalização de rios municipais e, ainda, que em 2016 foi decretado estado de calamidade pública em razão da grave crise financeira.

Após o oferecimento de contrarrazões (fls. 1.076-1.111), o Tribunal *a quo* inadmitiu o recurso (fls. 1.152-1.157), ensejando a interposição do presente agravo.

O Ministério Público Federal opinou pelo improvimento do recurso (fls. 1.266-1.277).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.517.408 - RJ (2019/0160434-4)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):

Considerando que o agravante impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

Em relação ao apontado litisconsórcio passivo necessário, o acórdão *a quo* deliberou:

Quanto ao desejado litisconsórcio passivo necessário, motivado pelo fato de que a esfera jurídica dos particulares ocupantes seria atingida pela coisa julgada material, não assiste razão ao apelante, cuja mera reimpressão da contestação não é convincente, tampouco suficiente, para infirmar uma verdade quase absoluta, qual seja, “A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, nas ações civis públicas por danos ambientais e urbanísticos, a regra geral é a do litisconsórcio facultativo” (REsp nº 1383707/SC)

[...]

Ou seja, são mais de 20 (vinte) anos desse mesmo entendimento.

[...]

In casu, não há lei que obrigue litisconsórcio necessário.

De mais a mais, nada impede que os particulares que serão atingidos pelas medidas enérgicas a serem tomadas (espera-se...) pelo ERJ e o MRJ, possam buscar eventuais direitos administrativamente ou mesmo judicialmente.

O acórdão recorrido encontra-se em perfeita sintonia com o entendimento jurisprudencial desta Corte a respeito do tema: litisconsórcio em matéria de natureza ambiental.

A propósito, confirmam-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PARCELAMENTO IRREGULAR DE TERRA PÚBLICA. ÁREA DE RISCO. REMOÇÃO DETERMINADA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO QUE NÃO APONTA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO INFRACONSTITUCIONAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284/STF. RECURSO ESPECIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA REPRESENTANDO POSSUIDORES DE LOTES. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. SÚMULA N. 7/STJ.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, objetivando remover os ocupantes de área pública com reassentamento em área de parcelamento regular visando à restauração de área



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

degradada. O pedido foi julgado procedente para implementar a remoção das famílias em prazo estabelecido pelo Tribunal a quo.

[...]

V - Mesmo que ultrapassado o empeco, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado no sentido de que, em relação aos danos ambientais, o litisconsórcio passivo dos possuidores de lotes é facultativo, não sendo obrigatória a referida formação. Precedentes: REsp n. 1.799.449/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/5/2019, DJe 18/6/2019; AgInt no AREsp n. 1.221.019/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/2/2019, DJe 26/2/2019.

VI - Agravos conhecidos para não conhecer dos recursos especiais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e do Município de Jacareí.

(AREsp n. 1.370.936/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 5/11/2019, DJe 18/11/2019.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DA ORDEM URBANÍSTICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REQUISITOS. AUSÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que, "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 n. 2).

2. Nos danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos poluidores, de modo que o autor pode demandar qualquer um dos poluidores, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que não há obrigatoriedade de se formar o litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes. Precedentes.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.145.305/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/9/2019, DJe 20/9/2019.)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. SÚMULA 7/STJ. SUCESSÃO DE EMPRESAS. REVISÃO DAS PREMISSAS DO ACÓRDÃO. NÃO CABIMENTO. DANO AMBIENTAL. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. A falta de menção expressa e direta dos dispositivos requeridos pela parte não consiste em violação do conteúdo do art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015), porquanto o acórdão recorrido fundamentou o seu posicionamento quanto à sucessão processual e sobre a legitimidade da agravante para figurar o polo passivo da lide.

2. O Tribunal a quo firmou como premissa que a empresa solicitou ao juízo a sucessão da empresa que era estabelecida no endereço onde se pretende efetivar a demolição, e, concluindo o acórdão impugnado que a matéria é controvertida, a pretensão recursal que busca infirmar essas premissas esbarra no óbice constante da Súmula 7/STJ.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça compreende que, em se tratando "de dano ambiental, mesmo quando presente eventual responsabilidade solidária, não se faz necessária a formação de litisconsórcio" (REsp 1.676.477/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11/10/2017).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 877.793/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 27/8/2019, DJe 6/9/2019.)

Nesse panorama, o recurso especial fundado em divergência jurisprudencial também não cabe prosperar.

Por fim, no que diz respeito à responsabilidade do Estado, o recurso fundou-se somente no dissídio jurisprudencial. Ocorre que, conforme a previsão do art. 255, § 1º, do RISTJ, é de rigor a caracterização das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados, cabendo a quem recorre demonstrar tais circunstâncias, com indicação da similitude fática e jurídica entre os julgados, apontando o dispositivo legal interpretado nos arestos em cotejo, com a transcrição dos trechos necessários para tal demonstração. Em face de tal deficiência recursal, aplica-se o constante da Súmula n. 284 do STF.

Da análise do recurso especial, observa-se que o recorrente não aponta qual o dispositivo infraconstitucional teria sido objeto de interpretação divergente pelos julgados em confronto, desbordando da previsão contida no art. 105, III, c, da *Lex Mater*, o que impede a apreciação dessa parcela recursal pelo Superior Tribunal de Justiça.

Nesse mesmo sentido, confirmam-se:

PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. FALTA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL OBJETO DE INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

1. Não se conhece do Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC/1973 quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF.

2. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão inapreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre apontar o dispositivo objeto do dissenso e demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

4. Ademais, a propositura do recurso pela via da divergência jurisprudencial não dispensa o recorrente de apontar qual o dispositivo legal que teria sido objeto de interpretação divergente entre tribunais. A deficiência na fundamentação obsta o conhecimento do recurso fundamentado na alínea "c", razão pela qual incide a Súmula 284/STF. Precedentes do STJ.

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.581.326/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/2/2017, DJe 3/3/2017.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO, NO RECURSO ESPECIAL, DO DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO OU QUE TERIA RECEBIDO INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Nos termos do art. 105, III, c, da Constituição Federal, é cabível a interposição de recurso especial, quanto ao acórdão recorrido "der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal".

II. A Corte Especial do STJ consolidou o entendimento de que a ausência da indicação do dispositivo legal supostamente violado ou que tenha recebido interpretação divergente torna incabível o conhecimento do Recurso Especial, quer tenha sido interposto pela alínea "a", quer pela "c" do permissivo constitucional (STJ, AgRg no REsp n. 1.346.588/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Corte Especial, DJe de 17/3/2014).

III. Considera-se deficiente a fundamentação, quando o Recurso Especial suscita tese a ser apreciada pelo STJ, mas deixa de indicar o dispositivo legal violado ou que teria recebido interpretação divergente, ensejando a aplicação da Súmula 284/STF. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp n. 402.492/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 25/11/2013; AgRg no AREsp n. 416.446/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe de 3/6/2014.

IV. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp n. 484.048/PB, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 3/9/2014.)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO OU OBJETO DE INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. SÚMULA 284/STF. INDICAÇÃO TARDIA DO DISPOSITIVO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVIABILIDADE. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A indicação de dispositivo legal em torno do qual teria ocorrido interpretação divergente é requisito de admissibilidade do recurso especial previsto pelo art. 105, III, c, da CF, exigido mesmo em caso de dissídio notório, sob pena de incidência do óbice da Súmula 284/STF. Precedentes.

2. Em decorrência da preclusão consumativa, a ausência de indicação do dispositivo na ocasião da interposição do recurso especial não é sanada pelo agravo contra a inadmissão daquele recurso.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 895.772/PR, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Terceira Turma, julgado em 7/3/2017, DJe 13/3/2017.)

Ademais, ainda que se pudesse ultrapassar tal óbice, o fato é sobre a responsabilidade estatal, e o *decisum* assim decidiu:

No que se refere à teoria subjetiva da responsabilidade, também não assiste razão ao ERJ que presente se excluir, pois o que se tem na espécie é uma clara faceta mais objetiva até em virtude mesmo do dever real e concreto expresso na CFRB, na CERJ, na Lei 6938/81, etc. Em termos, fala-se aqui em culpa anônima ou falta do serviço, pois a insuficiente atuação do ERJ implicou o dano ambiental. O que se tem presente é o ilícito omissivo próprio, i.e., omissão correspondente à infração direta ao dever jurídico; ao passo que o ERJ quer fazer crer que o caso cuida de ilícito omissivo impróprio, este sim, atrelado à ausência de adoção das cautelas objetivas que atendem a um dever de diligência, preocupação existente no caso que envolve o elemento culpa, responsabilidade subjetiva.

Nesse panorama, a irresignação recursal iria de encontro às convicções do julgador *a quo*, que, com lastro no conjunto probatório constante dos autos, decidiu tratar-se de "[...] clara faceta mais objetiva [...]", no que, para rever tal posição, em confronto com as decisões trazidas como paradigma, seria necessário o reexame desses mesmos elementos fático-probatórios, o que é vedado no âmbito estreito do recurso especial. Incide na hipótese a Súmula n. 7/STJ.

Ante o exposto, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0160434-4 PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 1.517.408 / RJ

Números Origem: 0350656-55.2015.8.19.0001 03506565520158190001 3506565520158190001

PAUTA: 05/12/2019

JULGADO: 05/12/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR	: FABIO SANTOS MACEDO - RJ143718
AGRAVADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERES.	: MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR	: ELIANA DA COSTA LOURENÇO - RJ051575

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Área de Preservação Permanente

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, conheceu do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.