



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.180.888 - GO (2010/0030720-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ROBERTO DOS SANTOS ALVES E OUTRO
ADVOGADO : DANÚBIO CARDOSO REMY E OUTRO(S)
INTERES. : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS - IPASGO
INTERES. : CARLOS DE FIGUEIREDO BEZERRIL E OUTROS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DIREITO NUCLEAR. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ACIDENTE RADIOATIVO EM GOIÂNIA. CÉSIU 137. ABANDONO DO APARELHO DE RADIOTERAPIA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO E VIGILÂNCIA SANITÁRIO-AMBIENTAL DE ATIVIDADES COM APARELHOS RADIOATIVOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS. LEGITIMIDADE PASSIVA.

1. A vida, saúde e integridade físico-psíquica das pessoas é valor ético-jurídico supremo no ordenamento brasileiro, que sobressai em relação a todos os outros, tanto na ordem econômica, como na política e social.
2. O art. 8º do Decreto 81.394/1975, que regulamenta a Lei 6.229/1975, atribuiu ao Ministério da Saúde competência para desenvolver programas de vigilância sanitária dos locais, instalações, equipamentos e agentes que utilizem aparelhos de radiodiagnóstico e radioterapia.
3. Cabe à União desenvolver programas de inspeção sanitária dos equipamentos de radioterapia, o que teria possibilitado a retirada, de maneira segura, da cápsula de Césio 137, que ocasionou a tragédia ocorrida em Goiânia em 1987.
4. Em matéria de atividade nuclear e radioativa, a fiscalização sanitário-ambiental é concorrente entre a União e os Estados, acarretando responsabilização solidária, na hipótese de falha de seu exercício.
5. Não fosse pela ausência de comunicação do Departamento de Instalações e Materiais Nucleares (que integra a estrutura da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, órgão federal) à Secretaria de Saúde do Estado de Goiás, o grave acidente que vitimou tantas pessoas inocentes e pobres não teria ocorrido. Constatação do Tribunal de origem que não pode ser reapreciada no STJ, sob pena de violação da Súmula 7.
6. Aplica-se a responsabilidade civil objetiva e solidária aos acidentes nucleares e radiológicos, que se equiparam para fins de vigilância sanitário-ambiental.
7. A controvérsia foi solucionada estritamente à luz de violação do Direito Federal, a saber, pela exegese dos arts. 1º, I, “j”, da Lei 6.229/1975; 8º do Decreto 81.384/1978; e 4º da Lei 9.425/96.
8. Recurso Especial não provido.

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). DANÚBIO CARDOSO REMY, pela parte RECORRIDA: ROBERTO DOS SANTOS ALVES

Brasília, 17 de junho de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.180.888 - GO (2010/0030720-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **ROBERTO DOS SANTOS ALVES E OUTRO**
ADVOGADO : **DANÚBIO CARDOSO REMY E OUTRO(S)**
INTERES. : **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS - IPASGO**
INTERES. : **CARLOS DE FIGUEIREDO BEZERRIL E OUTROS**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra acórdão cuja ementa é a seguinte (fls. 1.802-1.803):

ADMINISTRATIVO E CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE RADIOATIVO. BOMBA DE CÉSIO 137. DANOS PESSOAIS. AGRAVO RETIDO. NÃO REQUERIMENTO EXPRESSO DE SUA APRECIÇÃO NAS RAZÕES DO APELO. NÃO CONHECIMENTO. PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO AFASTADA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO RECONHECIDA. CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA NÃO CONFIGURADAS. ABANDONO DO APARELHO DE RADIOTERAPIA. FISCALIZAÇÃO DE ATIVIDADES COM APARELHOS RADIOATIVOS. NEGLIGÊNCIA E IMPRUDÊNCIA. SOLIDARIEDADE DECORRENTE DE ATO ILÍCITO. OBRIGAÇÃO DE REPARAR OS DANOS CIVIS.

1. Não se conhece de agravo retido, se a parte não requerer, preliminarmente, nas razões ou contra-razões de apelação, a sua apreciação pelo Tribunal (CPC, art. 523, § 1º).

2. Tratando-se de ação de conhecimento na qual se busca a reparação pelos danos pessoais oriundos do acidente radiológico com o Césio 137, em Goiânia/GO, e não de execução da sentença penal condenatória, afasta-se a preliminar de carência de ação.

3. Se as ações não têm identidade de partes, causa de pedir e pedido, não se configura a litispendência, tampouco conexão, por não serem comuns os respectivos objetos ou causas de pedir.

4. O Decreto 81.394/1975, em seu art. 8º, ao regulamentar a Lei 6.229/1975, atribuiu ao Ministério da Saúde a competência para desenvolver programas objetivando a vigilância sanitária dos locais, instalações, equipamentos e agentes que utilizem aparelhos de radiodiagnóstico e radioterapia, resultando, dessa competência, a legitimidade passiva da União.

5. Já havendo decisão transitada em julgado sobre a existência do fato e os seus autores, no Juízo criminal, não mais se admite a discussão sobre essas questões (art. 1525 do Código Civil de 1916 e 935 do Código Civil atual), no Juízo cível.

6. Os Réus Carlos de Figueiredo Bezerril, Criseide Castro Dourado, Orlando Alves Teixeira, proprietários do Instituto Goiano de Radiologia -



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IGR, que, juntamente com Flamarion Barbosa Goulart, físico responsável pela Bomba de Césio 137, ao abandonarem o equipamento na antiga sede da referida clínica, bem como Amaurillo Monteiro de Oliveira, ao mandar “demolir” o prédio para retirar o material de construção nele empregado e do qual se julgava dono, devem ser considerados responsáveis pelo maior acidente radiológico do mundo, ocorrido na cidade de Goiânia/GO, em setembro de 1987, em razão da negligência e imprudência, respondendo, solidariamente, pelos danos pessoais causados aos Autores.

7. A responsabilidade do IPASGO em indenizar as vítimas do acidente radiológico decorre de sua obrigação de zelar pelo bom estado de conservação do prédio de sua propriedade, no qual foi abandonada a bomba de Césio 137 e em que foi emitido na posse muito antes da retirada do equipamento.

8. A responsabilidade da União decorre da circunstância de não ter observado a sua obrigação de desenvolver programas destinados à vigilância sanitária dos equipamentos de radioterapia, como determina o art. 8º, do Decreto 81.384/1978, proporcionando a retirada da cápsula de Césio 137 de um desses aparelhos.

9. A competência para manter a fiscalização sanitária se distribuía entre os entes da Federação, particularmente entre a União e os Estados federados. Na falta de regras legais mais claras e precisas em contrário, ambos os entes estavam obrigados a evitar o incidente, pois, no fundo, as regras legais claramente estabeleciam essa obrigação também à União, por meio do Ministério da Saúde, não somente de maneira programática.

10. A sentença, a par de não ter violado o disposto no art. 4º, da Lei 9.425/96, está em consonância com as motivações humanitárias que inspiraram a concessão de pensão especial às vítimas do acidente com o Césio 137, pela referida norma legal.

11. Considerando o valor arbitrado e a quantidade de réus condenados, os honorários advocatícios foram fixados em valor módico, todavia, devendo ser mantidos, em razão de os Autores não terem se insurgido contra a sentença.

12. Presentes os pressupostos legais, deve ser mantida antecipação dos efeitos da tutela concedida na sentença.

13. Agravos retidos que não se conhece. Apelações e remessa oficial a que se nega provimento.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fl. 1.840).

A União alega que houve violação dos arts. 3º, 267, VI, e 301, § 4º, do CPC. Sustenta que não possui legitimidade para figurar no pólo passivo da demanda, uma vez que os recorridos não comprovaram culpa ou dolo por parte dos agentes estatais, pois o caso trata de responsabilidade subjetiva, não se aplicando o art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Insurge-se contra o entendimento esposado pelo Tribunal de origem, no sentido de que é dever da União "fiscalizar e vasculhar todos os imóveis nos quais já tenham se instalado clínicas radioterápicas para verificar a existência de equipamentos potencialmente danosos à comunidade local que tenham sido abandonados por seus antigos proprietários", a exemplo do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ocorrido em setembro de 1987, em Goiânia/GO. Refere que a bomba de Césio 137, quando encontrada no antigo Instituto Goiano de Radioterapia (IGR), era de propriedade do Instituto de Previdência do Estado de Goiás, à época do acidente. Entende ser inaplicável a Súmula 7/STJ, pois não há pretensão de rever provas, mas, sim, o reconhecimento da ilegitimidade passiva, a qualquer tempo, inclusive de ofício.

Requer seja reconhecida sua ilegitimidade para figurar no pólo passivo, com a extinção do feito sem julgamento de mérito (fls. 1.843-1.848).

Contraminuta apresentada às fls. 1.851-1.852.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.180.888 - GO (2010/0030720-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Antes de mais nada, cumpre registrar a importância do presente caso, pois trata da responsabilidade civil do Estado por um dos maiores acidentes radiológicos da história.

1. Introdução e histórico do incidente

Sabe-se que a radioatividade é uma forma de energia nuclear, muito usada na Medicina por meio da radioterapia. O elemento radioativo Césio 137 (ou simplesmente Cs-137) somente pode ser obtido de forma artificial, ou seja, por reações nucleares.

Segundo a *Comissão Nacional de Energia Nuclear* (CNEN), a radioterapia atual não emprega mais aparelhos com o elemento em tela, substituindo-o pela bomba de Cobalto 60, que tem atividade muito similar à do Césio e proporciona maior rendimento terapêutico (CNEN, *Aplicações da Energia Nuclear*, p. 7. Disponível em www.cnen.gov.br).

O caso presente origina-se justamente do rompimento da blindagem de aparelho de radioterapia que liberou pequena quantidade de Cloreto de Césio, uma espécie de sal obtido do radioisótopo 137 do elemento químico Césio.

O aparelho de radioterapia estava instalado inicialmente ao lado da Santa Casa de Misericórdia de Goiânia/GO, na avenida Paranaíba, no nacional e tristemente famoso *Instituto Goiano de Radiologia*.

Em 1985, a Santa Casa foi transferida para o prédio do Instituto de Previdência do Estado, deixando o local – onde funcionava a Radiologia – abandonado, pois ele era alvo de disputa judicial entre os médicos proprietários do Instituto e o Estado. O local, totalmente vazio, servia de abrigo para desafortunados, pois boa parte das janelas e portas haviam sido removidas por um dos antigos proprietários, durante a contenda pela propriedade do prédio.

Em setembro de 1987, conforme relatado no inquérito da Polícia Federal, constatou-se que o equipamento fora retirado pelos recorridos, Wagner Mota Pereira e Roberto Santos Alves, com o intuito de dar destinação comercial. O aparelho foi levado a um ferro-velho, de propriedade de Devair Alves Ferreira, onde, a golpes de marreta, teve o primeiro contato direto com o elemento radioativo, que emitia, no escuro, luz azul intensa.

Na mesma noite do dia 18.9.1987, o dono do ferro-velho, fascinado com o brilho do objeto, levou-o para sua residência, de modo a possibilitar que sua família, vizinhos e amigos pudessem testemunhar o fenômeno. Com o auxílio de uma chave de fenda, obteve contato direto com o sal azul, que foi distribuído a seu irmão, Ivo Alves Ferreira, e ao vizinho



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de fundos, Edson Fabiano.

Este, por sua vez, deu uma quantidade do pó azul para seu irmão, Ernesto Fabiano, que levou para casa dentro do bolso da bermuda. Após passar mal com o contato radioativo, teve notícia de que o elemento que tinha transportado consigo era muito perigoso, razão pela qual decidiu jogá-lo pelo vaso sanitário da residência (fls. 648-650).

Já Ivo, irmão de Devair, durante um almoço em família, colocou o Cloreto de Césio sobre a mesa para que todos na casa pudessem ter contato com ele. Sua filha de apenas seis anos, Leide das Neves Ferreira, maravilhada com o tom sobrenatural do brilhante azul, colocou o elemento radioativo em um alimento e ingeriu-o. Essa cena dramática ficou imortalizada no filme *Césio 137 – O Pesadelo de Goiânia* (direção de Roberto Pires; 1990), ilustrando um dos múltiplos riscos que a contaminação radioativa pode ocasionar.

No dia 28.9.1987, a esposa de Ivo, desconfiada de que a "descoberta" pudesse ter alguma relação com os crescentes problemas de saúde da família, levou dentro de uma sacola uma amostra da substância até a Vigilância Sanitária de Goiânia – percorrendo de ônibus o trajeto de sua casa até o órgão público. Ao chegar, colocou a sacola sobre a mesa de um servidor, mencionando que aquilo estava "matando sua família". O funcionário deixou a amostra no pátio do prédio, sem dúvida com certo receio.

Nesse ínterim, médicos do Hospital de Doenças Tropicais começaram a suspeitar que muitos doentes que estavam sendo internados apresentavam lesões que poderiam ter origem em contaminação radioativa. Alertou-se um físico para que fosse investigar o prédio com um monitor usado em medições geológicas. Ainda no meio do caminho até o prédio da Vigilância Sanitária, o físico ligou o aparelho, que acusou *incontinenti* altíssimos níveis de radiação, independentemente da direção em que era apontado. O surrealismo da situação levou-o a desconfiar de um defeito; por isso, retornou ao laboratório para buscar outro equipamento, que, já no prédio público, acusou a mesma altíssima radiação. Outra desgraça, contudo, foi evitada por este cuidadoso especialista, que conseguiu impedir que os bombeiros, chamados ao local, jogassem o material em um rio próximo à cidade. Assim, foi dado o alarme inicial pela Secretaria de Saúde do Estado e pela Comissão Nacional de Energia Nuclear.

Um dos primeiros procedimentos de emergência foi examinar aqueles diretamente afetados para fins de internação. Utilizou-se o estádio de futebol da cidade como local de exame de centenas de pessoas que não paravam de chegar. O grupo que recebeu alta exposição radiológica foi isolado. As vítimas com quadro clínico muito agravado foram removidas para o Hospital Naval Marcílio Dias, no Rio de Janeiro/RJ, entre elas as quatro vítimas fatais do acidente: Leide das Neves Ferreira, de 6 anos, filha de Ivo Alves Ferreira; Maria Gabriela Ferreira, de 29 anos, esposa de Devair Alves Ferreira; Israel Batista dos Santos, de 22 anos, e Admilson Alves Souza, de 17 anos, ambos funcionários do ferro-velho



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Devair.

Importa ressaltar que as pessoas que morreram por causa do acidente tiveram óbito lento e doloroso, resultado de hemorragias múltiplas internas, bem como de colapso, edema pulmonar e broncopneumonia (cf. documentos, perícias e conclusões do juízo de primeira instância às fls. 1021-1022; 1218-1239).

As que não faleceram – entre elas os recorridos – sofreram *terríveis lesões corporais*, consistindo em queimaduras graves, mutilação de membros, radiolesões, amputações, atrofias, soldamento das unhas, bolhas de tamanhos indescritíveis espalhadas pelo corpo, necroses, perda de tecidos cutâneos, queda acentuada de cabelos, além de sérios problemas gastroenterológicos. Isso sem mencionar as seqüelas que perduram até hoje, de ordem psíquico-social, talvez mais dolorosas que as acima referidas. Estamos falando das pessoas que passaram a apresentar quadro psicológico de tendências suicidas (*vide* fl. 650), além de uma das piores patologias da sociedade: o estigma social, conforme minuciosamente relatado na obra *Sobreviventes do Césio - 20 anos depois*, de autoria da jornalista Carla Lacerda (Goiânia: Editora da UCG, 2007), a qual contempla entrevistas com as principais vítimas do acidente.

Após iniciada a operação de emergência, cerca de 6 mil toneladas de material contaminado foram retiradas do local e colocadas em barris e contêineres de metal, sendo transportadas para um terreno na cidade de Abadia de Goiás/GO, onde se construíram dois depósitos de bloqueio de radiação. Hoje, o local é sede do Centro Regional de Ciências Nucleares do Centro-Oeste, que pertence à Comissão Nacional de Energia Nuclear.

2. Peculiaridades da demanda

Após a leitura detida de mais de 1.850 folhas dos presentes autos, foi possível revisitar todos os sinuosos caminhos processuais pelos quais trilharam as primeiras vítimas dessa catástrofe, os ora recorridos. Situações de difícil compreensão, registradas minuciosamente em cada página deste processo, não podem passar despercebidas ao mais frio e insensível leitor ou mesmo a um julgador de teses jurídicas, como é o STJ.

Incomoda o fato de que, apesar do alto grau de detalhamento e acuidade técnica do inquérito policial conduzido pela Polícia Federal com o auxílio de *experts* externos, entre eles, físicos, médicos e professores universitários, evidenciando clara omissão dos órgãos responsáveis pela deficiente fiscalização da atividade radiológica (fls. 318-376), a União, contrariando a irrefutável realidade dos fatos e da narrativa científica, tenha se apegado à tese da inexistência de elementos suficientes para responsabilizar qualquer servidor federal (fl. 306).

Também é motivo de espanto a sucessão de renúncias dos médicos que foram nomeados para realizar a perícia das lesões e seqüelas suportadas pelos recorridos. No total,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

10 médicos recusaram-se a aceitar o encargo judicial. A perícia só foi conduzida passados mais de três anos desde a primeira negativa (a saber, de 29.1.1996 a 13.1.1999 – fls. 880-1.074) . O impasse acabou resolvido quando o juízo da instrução passou a indeferir as recusas *sob pena de prisão* por desobediência à ordem judicial (cf. fls. 889, 900, 928, 934, 938, 980, 989, 1.004, 1.039, 1.064). A situação só não consumiu mais tempo porque os recorridos desistiram da nomeação de uma das especialidades médicas cogitadas inicialmente, *in casu*, Medicina Nuclear. Tal fato inusitado foi classificado pelo juízo como comprovador da existência de fortíssimo espírito de corpo na classe médica local, sobretudo pela presença de três médicos no pólo passivo da demanda (fl. 1.002).

3. Nexo de causalidade e legitimidade passiva da União

A irrisignação da União, no sentido de ver reconhecida sua ilegitimidade para responder pelo acidente radiológico, não merece acolhimento.

Rui Stoco destaca um capítulo inteiro apenas para elucidar as peculiaridades da atividade nuclear na teoria geral da responsabilidade. Além de mencionar expressamente o acidente radiológico de Goiânia/GO como exemplo típico de responsabilidade do Estado na modalidade objetiva, isto é, sem perquirir a culpa, pontua:

As atividades nucleares ocupam posição singular no contexto da teoria da responsabilidade, recebendo regulamentação jurídica especial (...), caracterizada por certos princípios e por normas que destoam do direito comum, em razão de sua natureza e das infinitas proporções do perigo que em si encerram (...).

A partir dessa necessidade e do convívio com essas questões, desenvolveu-se um novo ramo da ciência jurídica, que se denominou de Direito Atômico ou Direito Nuclear.

(...) As atividades nucleares importam em perigos tão grandes e conseqüências danosas tão imprevisíveis que as convenções e as legislações abandonaram por completo, na definição da responsabilidade, o dogma da culpa e, numa demonstração da correlação existente entre responsabilidade objetiva e perigo, abraçaram esse sistema, com uma expressão ainda mais rígida, não admitindo sequer a excludente de força maior (...).

(Rui Stoco, *Tratado de Responsabilidade Civil*, 7ª ed. rev., atualiz e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007, p. 452 e ss.).

O Direito Nuclear tem como foco principal as atividades de fiscalização obrigatória pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). A presença da CNEN em situações de risco à saúde pública não é novidade no Brasil.

Pouco menos de 1 ano antes do acidente em Goiânia, a humanidade testemunhou em 26.4.1986 a tragédia de Chernobyl, cidade ucraniana onde uma usina nuclear



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

teve um de seus reatores explodidos, ironicamente, durante um teste de segurança que visava manter a produção de energia atômica – mesmo em caso de acidente. A contaminação do solo e o dano ambiental foram tão graves, que até hoje suas deletérias conseqüências se fazem sentir.

Apesar dessa tragédia, o governo brasileiro, em época de crise no mercado interno, aventurou-se a importar carne bovina, produzida em Chernobyl, o que resultou em *leading case* do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, da relatoria do então Desembargador Teori Albino Zavascki, hoje Ministro desta Corte Superior, cuja ementa vale ser reproduzida:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO CONSUMIDOR. IMPORTAÇÃO DE CARNE DA EUROPA APÓS O ACIDENTE NA USINA NUCLEAR DE CHERNOBYL. TRANSAÇÃO VISANDO A REEXPORTAÇÃO DO PRODUTO. DÚVIDA, SUSTENTADA POR CORRENTE CIENTÍFICA, A RESPEITO DOS NÍVEIS DE RADIAÇÃO FIXADOS OFICIALMENTE COMO NÃO PREJUDICIAIS À SAÚDE HUMANA.

1. É indisponível, ao Ministério Público Federal, como autor da ação civil pública (Lei nº 7347, de 24.07.85), o direito material objeto do litígio. A saúde pública, direito de todos e dever do Estado (Constituição Federal, art. 196), é bem indisponível, protegido por lei mesmo contra a vontade de seu titular (CPC, arts. 320-II, 351 e 333, § único, inc. I). Intransacionabilidade, ademais, decorrente do art. 1035 do Código Civil.

2. Pendente a controvérsia que formou a lide e não dissipada a incerteza quanto à nocividade ou não do produto, a permissão de seu consumo no exterior afrontaria o princípio constitucional de respeito aos direitos humanos (art. 4º, II), bem como os compromissos do Brasil perante a Comunidade das Nações.

3. Transação não homologada. Decisão unânime.

4. Competência da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN para expedir normas sobre segurança e proteção relativa a materiais nucleares outorgada pela Lei nº 6189, de 16.12.74. Resolução CNEN nº 07, de 11.09.86, fixando em 600Bq/kg a margem de radiação admissível em carne destinada ao consumo humano. Níveis idênticos aos fixados pelas autoridades dos países da Comunidade Econômica Européia. Resolução nº 12, de 19.07.88, estabelecendo como de nível zero, para efeitos sanitários, radiação inferior a 60Bq/kg. Legitimidade das normas que não pode, do ponto de vista jurídico, ser contestada com base em corrente científica dissidente.

5. Ausência de prova de qualquer contaminação radioativa em relação à maior parte do produto. Radiação detectada, na parte restante, em níveis aproximados de 1Bq/kg, que tornam o produto apto ao consumo humano, segundo os padrões oficiais estabelecidos pela CNEN e pela Comunidade Econômica Européia.

6. Embargos Infringentes providos. Votos vencidos.

(EAC 90.04.09456-3, Turmas Reunidas, Rel. Juiz Teori Albino Zavascki, DJ de 5.12.1990).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Um ano depois da tragédia ucraniana, o Brasil, após tentar importar carne bovina contaminada, tem sua estréia garantida de vez no rol de catástrofes nucleares mundiais com o incidente de Goiânia/GO. A repercussão, de âmbito internacional, foi tamanha que a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA) produziu um estudo exclusivo do acidente brasileiro, documentando-o como o *leading case* da aplicação da *Convenção Internacional sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica*, adotada sob inspiração do terrível incidente ucraniano.

Assim, no trabalho intitulado *The Radiological Accident in Goiânia*, a Agência das Nações Unidas sintetizou a raiz do problema ocorrido em 1985 na seguinte passagem:

Relativamente à potencialidade de ocorrência de acidentes dessa espécie, há de ser feita uma observação fundamental, no sentido de que nada pode diminuir a responsabilidade da pessoa a quem compete a segurança de uma fonte radioativa. Fontes radioativas que são removidas do local definido no processo de notificação, registro e licenciamento podem representar um grande perigo. Meios para evitar tais brechas de segurança devem, portanto, ser assegurados pela pessoa responsável por uma fonte de radioatividade, incluindo procedimentos de verificação e ajustes de segurança apropriados. Embora a regulamentação normativa do sistema administrativo e técnico sirva para verificar a efetividade do sistema de profissional e de gestão, deve-se enfatizar que o controle legal e regulamentar não pode e não deve diminuir a responsabilidade dos gestores.

Para facilitar a obediência de tais deveres por parte do responsável pela fonte de radiação, os meios adequados para cumprimento das exigências legais devem ser específicos, claros e exequíveis para dotar as obrigações regulamentares de efetivo cumprimento. Em particular, *boa comunicação é necessária entre todos os envolvidos com a implementação e execução dos regramentos de proteção radiológica* (International Atomic Energy Agency – IAEA, *The Radiological Accident in Goiânia*, Viena, 1988, pp. 5-6, tradução livre, grifei).

Na hipótese dos autos, faltou exatamente boa comunicação entre os envolvidos com a implementação e execução dos regramentos de proteção radiológica!

Interessante notar que uma das conclusões da Agência, com base no estudo, foi no sentido de que se reforçassem as medidas protetivas no setor radiológico, pois a maior parte dos acidentes dessa natureza ocorreram *fora* da indústria de produção de elementos nucleares (*idem*, p. 88). Ou seja, a principal autoridade intergovernamental não faz qualquer distinção de tratamento da responsabilidade estatal quando se trata de acidente radiológico ou nuclear: o problema está ligado em *ultima ratio* à saúde pública e ao meio ambiente.

Com tais premissas pode-se facilmente averiguar o nexo de causalidade entre a omissão da União, tanto pela ausência de pronta resposta da CNEN ao destino a ser dado ao equipamento após o desligamento do Instituto de Radiologia, como por intermédio do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministério da Saúde, que não desenvolveu plano de programas de vigilância sanitária dos locais, instalações, equipamentos e agentes que utilizem aparelhos de radiodiagnóstico e radioterapia.

Nesse sentido, confira-se a seguinte passagem do acórdão recorrido, da lavra do eminente Juiz Federal convocado David Wilson de Abreu Pardo:

(...) a legitimidade da União, para figurar no pólo passivo do presente feito, encontra-se perfeitamente delineada, à luz da legislação que então regia a matéria.

(...) a Lei 6.229/1975 atribuiu responsabilidades à União, Estados e Municípios pelo desenvolvimento das diversas atividades necessárias à promoção, proteção e recuperação da saúde, cujo agrupamento constituía o Sistema Nacional de Saúde. No âmbito da União, entre vários outros órgãos, o Ministério da Saúde ficou incumbido das atividades relacionadas com o controle e fiscalização sanitária e epidemiológica dos serviços de saúde e da população em geral (art. 1º, inc. I).

Regulamentando a referida norma legal, foi editado o Decreto 81.384/1978, cujo art. 8º tem a seguinte redação:

O Ministério da Saúde tendo em vista o disposto na Lei 6.229, de 17 de julho de 1975, em articulação com outros órgãos especializados e as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, desenvolverá programas objetivando a vigilância Sanitária dos locais, instalações, equipamentos e agentes que utilizem aparelhos de radiodiagnóstico e radioterapia, objetivando assegurar condições satisfatórias à proteção da saúde dos usuários e operadores (grifei).

Considerando que, no caso em análise, a cápsula de Césio 137, da qual emanou a radiação que contaminou milhares de pessoas na Cidade de Goiânia/GO, foi extraída de um aparelho/equipamento desativado (e abandonado) de radioterapia, considero ser manifesta a legitimidade da União para figurar no pólo passivo da presente ação.

E se pode ser certo que com a edição da Lei 9.425/96, que concedeu pensão especial às vítimas do acidente radiológico ocorrido na Cidade de Goiânia/GO, em 1987, a União não admitiu a sua responsabilidade no evento danoso, como sustenta em seu recurso de apelação, não se pode negar que a referida norma legal acaba por reconhecer a legitimidade passiva *ad causam* do Ente central para ações dessa natureza, ao prever expressamente, em seu art. 4º, a possibilidade de sua condenação ao pagamento de indenização por responsabilidade civil.

Entendo que esses argumentos bastam para afirmar a legitimidade passiva da União. (*grifos nossos*, fls. 1.777-1.778)

A omissão da União, na vigilância da destinação dos aparelhos de radioterapia, ficou estampada de forma mais contundente no seguinte trecho:

(...) a responsabilidade da União decorre da circunstância de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não ter observado a sua obrigação de desenvolver programas destinados à vigilância sanitária dos equipamentos de radioterapia, como determina o art. 8º, do Decreto 81.384/1978, proporcionando a retirada da cápsula de Césio 137 de um desses aparelhos, o que somente tornou-se possível porque o equipamento, pela inércia da União, ficou quase dois anos abandonado na antiga sede do IGR. Essa omissão, portanto, contribuiu decisivamente para o trágico acidente radiológico de Goiânia/GO, que contaminou milhares de pessoas.

(...) Ora, o art. 1º, I, “j”, da Lei n. 6.229/75, dispunha caber particularmente ao Ministério da Saúde “manter fiscalização sanitária sobre as condições de exercício das profissões e ocupações técnicas e auxiliares relacionadas diretamente com a saúde” (...).

(...) não somente o Estado de Goiás deve ser considerado responsável pelo lamentável episódio, mas o Poder Público em geral, organizado que estava, como Sistema Nacional de Saúde, na forma da Lei n. 6.229/75, pois *a competência para manter a fiscalização sanitária se distribuía entre os entes da Federação, particularmente entre a União e os Estados federados*. Na falta de regras legais mais claras e precisas em contrário, ambos os entes estavam obrigados a evitar o incidente, pois, no fundo, as regras legais claramente estabeleciam essa obrigação também à União, por meio do Ministério da Saúde, não somente de maneira programática.

Pela legislação então em vigor, pode-se concluir que *a responsabilidade é do Estado brasileiro, não tendo sido por outra razão que o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, ordenou a apuração da responsabilidade criminal, sob o argumento de estar sendo questionada a competência do Brasil em manter programa nuclear independente, por causa do acidente, colocando em risco a sua política de busca do desenvolvimento científico em matéria nuclear* (grifos nossos, fls. 1.785-1.787).

Somando-se às conclusões do Tribunal *a quo*, tenho que a falha do Estado, que seguramente contribuiu para todo esse desencadear de acontecimentos trágicos, tem início no momento em que a CNEN recebeu a informação do Instituto de Radiologia sobre a desativação do prédio.

Veja-se trecho do inquérito da Superintendência da Polícia Federal em Goiás, reproduzindo depoimento de José de Júlio Rosental, Diretor do Departamento de Instalações e Materiais Nucleares da CNEN, à época, atestando a *falha de comunicação* que embasa, aqui, o nexo de causalidade:

Merece ainda, menção nas declarações do Dr. ROSENTAL, (...) ao ser perguntado por que o Departamento de Instalações e Materiais Nucleares não procedeu à fiscalização no local onde funcionava o Instituto Goiano de Radioterapia (...) quando este comunicou sua mudança para a nova sede (...), levando apenas a bomba de cobalto (...), deixando no antigo local a bomba de Césio-137?

Respondeu que não foi efetuada a fiscalização na antiga sede do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Instituto, pelo fato de que se tratava apenas de uma pretensão do Instituto Goiano de Radioterapia de efetuar a mudança (...);

Que nas correspondências posteriores encaminhadas pelo Departamento de Instalações e Materiais Nucleares ao Instituto Goiano de Radioterapia, foi expressamente mencionado que a autorização para operação da bomba de cobalto ficaria na dependência de informação de conclusão das obras para a realização da inspeção no local pela CNEN;

Ainda, o Instituto nunca comunicou à CNEN, a conclusão das obras, para que a fiscalização pudesse ser efetuada, esclarecendo, também, que como o Instituto não comunicou a conclusão da obra, deixando de ser feita a inspeção respectiva, concluindo-se que aquele Instituto removeu, instalou e colocou em operação a bomba de cobalto irregularmente.

Perguntado igualmente por que não fiscalizou o Instituto Goiano de Radioterapia, quando este não respondeu ao ofício (...) da Comissão Nacional de Energia Nuclear (...) já que o prazo estipulado para reposta esgotou-se (...)?

Respondeu que vencido o prazo dado ao Instituto Goiano de Radioterapia, o Departamento de Instalações e Materiais Nucleares *faria uma comunicação* da irregularidade à Secretaria de Saúde do Estado, para que essa tomasse as providências de sua competência (fls. 240-241).

Ou seja: a CNEN, sabendo da possível irregularidade na mudança dos aparelhos radioterapêuticos do Instituto, não obstante vencido o prazo que se deu para sanar a irregularidade, nada fez, mesmo tendo o dever legal para tal desiderato. Relembre-se das palavras empregadas pelo seu preposto: o Departamento faria uma comunicação à Secretaria Estadual de Saúde, o que nunca ocorreu. Esse é um dos principais fundamentos da responsabilidade civil da União.

4. Acidente nuclear e acidente radiológico: hipóteses de responsabilidade civil objetiva e solidária dos entes estatais

Como a legislação infraconstitucional não faz distinção substancial – para fins de *vigilância sanitária e ambiental de atividades radioativas* – entre acidente nuclear e acidente radiológico, tem-se no caso presente a aplicação da teoria da *responsabilidade objetiva* do Estado. Como se sabe, tanto entre nós como no Direito Comparado, aos danos causados por *atividades ultraperigosas* (com destaque para a nuclear e a radiológica) a responsabilização dos agentes é feita independentemente de culpa. Para a solução da controvérsia, aqui, basta aplicar o sistema legal infraconstitucional, a saber, pela exegese dos arts. 1º, I, “j”, da Lei 6.229/1975; 8º do Decreto 81.384/1978; e 4º da Lei 9.425/96, que ora se transcrevem:

Art 1º O complexo de serviços, do setor público e do setor privado,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

voltados para ações de interesse da saúde, constitui o Sistema Nacional de Saúde, organizado e disciplinado nos termos desta lei, abrangendo as atividades que visem à promoção, proteção e recuperação da saúde, nos seguintes campos de ação:

I - do Ministério da Saúde, ao qual compete formular a política nacional de saúde e promover ou executar ações preferencialmente voltadas para as medidas e os atendimentos de interesse coletivo, cabendo-lhe particularmente:

(...) j) Manter fiscalização sanitária sobre as condições de exercícios das profissões e ocupações técnicas e auxiliares relacionadas diretamente com a saúde; (...)

Art. 8º - O Ministério da Saúde tendo em vista o disposto na Lei nº 6.229, de 17 de julho de 1975, em articulação com outros órgãos especializados e as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, desenvolverá programas objetivando a vigilância Sanitária dos locais, instalações, equipamentos e agentes que utilizem aparelhos de radiodiagnóstico e radioterapia, objetivando assegurar condições satisfatórias à proteção da saúde dos usuários e operadores.

Art. 4º Havendo condenação judicial da União ao pagamento de indenização por responsabilidade civil em decorrência do acidente de que trata esta Lei, o montante da pensão ora instituída será obrigatoriamente deduzido do *quantum* da condenação.

Como as referidas providências de comunicação do Departamento de Instalações e Materiais Nucleares à Secretaria de Saúde do Estado jamais foram realizadas, patente a responsabilidade da União na sucessão dos desastrosos eventos, porquanto tinha o *dever legal de vigilância sanitária específica do manuseio de equipamentos com fontes radioativas*.

Recentemente o STF, aliás, julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de São Paulo para declarar a inconstitucionalidade da Lei paulista 6.263/1988, que previa medidas de polícia sanitária para o setor de energia nuclear naquele território.

Entendeu-se que a norma estadual invadiu a competência da União para legislar sobre atividades nucleares (art. 22, XXVI, da Constituição), incluindo-se a competência para *fiscalizar a execução dessas atividades*, e não apenas para legislar sobre a referida fiscalização (ADI 1575/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 7.4.2010)

Por último, gostaria de destacar a parte final do estudo da Agência das Nações Unidas sobre o incidente em tela, cuja mensagem é mais do que apropriada para servir de alerta perene às autoridades que lidam com o sistema nacional de emergência nuclear e radioativa:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O acidente radiológico de Goiânia foi um dos mais sérios já ocorridos até hoje. Resultou em danos por radiação a muitas pessoas, entre elas quatro vítimas fatais, bem como em contaminação radioativa de parte da cidade. Acidentes radiológicos são eventos raros; mas isso não justifica complacência. Nenhum acidente radiológico é aceitável, e a população deve se sentir segura que as autoridades públicas e sujeitos competentes estão fazendo tudo o que se encontra em seu poder para evitá-los. Parte desse processo tem a ver com o aprendizado das lições do acidente em Goiânia (International Atomic Energy Agency – IAEA, *The Radiological Accident in Goiânia*, Viena, 1988, p. 91, tradução livre).

Nesse sentido, as *políticas públicas* – ou o "conjunto de ações administrativas para cumprimento das normas constitucionais e legais" (In: Garcia, Rafael B. *O Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil: análise doutrinária e evolução casuística*. SP: RT, v. 879, jan/2009, p. 65) – *relativas ao controle de vigilância sanitária das atividades com manuseio de elementos radioativos* deverão estar pautadas, invariavelmente, na mais absoluta prevenção e no incentivo de medidas proativas.

Em outras palavras, em tema dessa relevância para a vida e a saúde das pessoas, qualquer irregularidade que chegue ao conhecimento do Poder Público merece imediata e completa investigação. Aqui, não há espaço para tolerar o mínimo que seja de inércia ou letargia do Estado, principalmente sob o manto de injustificáveis e inaceitáveis conflitos de atribuições, popularmente conhecidos como jogos de "empurra-empurra".

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0030720-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.180.888 / GO

Números Origem: 200301000381944 200901000265301 200901356310

PAUTA: 17/06/2010

JULGADO: 17/06/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ROBERTO DOS SANTOS ALVES E OUTRO
ADVOGADO : DANÚBIO CARDOSO REMY E OUTRO(S)
INTERES. : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS -
IPASGO
INTERES. : CARLOS DE FIGUEIREDO BEZERRIL E OUTROS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Responsabilidade da Administração

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). **DANÚBIO CARDOSO REMY**, pela parte RECORRIDA: **ROBERTO DOS SANTOS ALVES**

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 17 de junho de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária