



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.326.903 - DF (2012/0116422-6)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RICARDO SUSSUMU OGATA E OUTRO(S) - DF022063
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRECEDENTES.

1. A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva. Precedentes.

2. Há responsabilidade do Estado ainda que, por meios apenas indiretos, contribua para a consolidação, agravamento ou perpetuação dos danos experimentados pela sociedade. Hipótese que não se confunde com a situação de garantidor universal.

3. No caso dos autos, ainda que o acórdão recorrido tenha entendido pela inexistência de omissão específica, os fatos narrados apontam para o nexo claro entre a conduta do Estado e o dano, constituído pela edição de normativos e alvarás autorizando as construções violadoras do meio ambiente e não implementação das medidas repressivas às obras irregulares especificadas em lei local. Ressalte-se, os danos permanecem sendo experimentados pela comunidade há mais de duas décadas e foram declarados pelo próprio ente público como notórios.

4. O reconhecimento da responsabilização solidária de execução subsidiária enseja que o Estado somente seja acionado para cumprimento da obrigação de demolição das construções irregulares após a devida demonstração de absoluta impossibilidade ou incapacidade de cumprimento da medida pelos demais réus, diretamente causadores dos danos, e, ainda, sem prejuízo de ação regressiva contra os agentes públicos ou particulares responsáveis.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 24 de abril de 2018(Data do Julgamento)

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.326.903 - DF (2012/0116422-6)

AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RICARDO SUSSUMU OGATA E OUTRO(S) - DF022063
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de agravo interno manejado por Distrito Federal contra decisão que deu parcial provimento ao recurso especial do agravado, ao fundamento de existência de responsabilidade solidária, mas de execução subsidiária, da Administração, diante da omissão genérica quanto ao dever de fiscalizar a construção de imóveis em áreas públicas, por configurar dano ambiental (e-STJ, fls. 904-907).

A parte agravante aduz, em suma, que somente há responsabilidade estatal diante da omissão determinante, isto é, como causa suficiente ou concorrente, para a concretização do dano.

Afirma que, ausente tal premissa, não há responsabilidade da Administração. Assim, seria inviável o conhecimento do recurso, à luz da Súmula 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.)

Requer, assim, a submissão do feito ao colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.326.903 - DF (2012/0116422-6)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): O agravo não prospera.

Conforme lançado na decisão agravada, o Estado tem poder-dever de controle e fiscalização ambiental e urbanística, do qual não se desincumbe o Administrador que se limita a embargar obra erigida em área pública ou denunciá-la a outros órgãos de repressão e controle da ordem, como Ministério Público ou polícia.

Essa responsabilidade dá-se por contribuir, ao se omitir, ainda que indiretamente, para o agravamento, consolidação ou perpetuação do dano. Nesse caso, entende a jurisprudência deste Tribunal tratar-se de responsabilidade solidária da Administração, mas de execução subsidiária ou com ordem de preferência.

Assim, somente cabe o chamamento do ente estatal para cumprir a sentença quando o devedor principal, violador primeiro da proteção ao meio ambiente, estiver absolutamente impedido ou incapaz de quitar a obrigação. Essa medida visa impedir que a sociedade arque com o ônus perene da degradação ambiental. Mesmo nessa hipótese, em que o Estado assume a condição de devedor-reserva, não se afasta o direito de regresso contra o poluidor, inclusive com recurso à desconsideração da personalidade jurídica.

Em que pese o precedente indicado pelo agravante restringir a aplicação da responsabilidade solidária de execução subsidiária à hipótese de omissão específica do ente estatal, a jurisprudência mais ampla desta Corte não faz tal exigência específica. A omissão ensejadora da responsabilidade pode ser indireta.

Entretanto, acresço o fundamento a seguir, para melhor demonstrar em que constituiu a omissão, tida pelo acórdão recorrido como inespecífica. Extraí-se do voto condutor do acórdão combatido (e-STJ, fl. 800):

Após refletir sobre o tema em análise, entendo que o entendimento externado no ven. voto minoritário merece prosperar. Por oportuno, cumpre-me destacar que não há prova nos autos que algum bem protegido pelo tombamento de Brasília resultou destruído, de forma irremediável. A demolição das construções ilegais restabelece a situação anterior, com a volta da normalidade e a preservação do bem público, sem prejuízo a quem quer que seja. Acerca da responsabilidade do Distrito Federal, em,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

razão das invasões de áreas públicas, entendendo que, *in casu*, não se provou ato ou omissão específico, em relação aos fatos da causa, que pudesse gerá-la.

Por sua vez, o voto da desembargadora revisora, vencido na ocasião, atestou (e-STJ, fls. 805-807):

Alega o embargante que nunca se omitiu e sempre se empenhou no sentido de resolver o problema das invasões de áreas públicas nas adjacências das lojas situadas na SCLRN-710, bem como em todas as demais entrequadras do Plano Piloto, e que não incorreu em omissão ou conduta lesiva ao meio ambiente, não podendo ser imputada ao apelante a responsabilidade pelas ocupações.

Ocupações irregulares como as demonstradas nos presentes autos ensejam danos ao patrimônio público, paisagístico e urbanístico da cidade, devendo ser passíveis de imediato controle por parte da Administração, a qual não pode se furtar de sua obrigação de impedir as ocupações irregulares das áreas públicas, sob pena de incentivar outros comerciantes a invadirem áreas públicas.

Notória é a proliferação de invasões de extensões públicas nas áreas comerciais das Asas Norte e Sul de Brasília, gerando várias ações ajuizadas com escopos idênticos ao da presente.

[...]

Ademais, declarada a inconstitucionalidade das leis 754, de 30/08/1994 e 1.071, de 15/05/1996, editadas pelo recorrente, a responsabilidade caracteriza-se pela ação estatal, ao conferir aos demais réus autorização para construção em área pública, por meio de lei cuja inconstitucionalidade restou caracterizada tanto formal, quanto materialmente.

Assim, a responsabilidade do recorrente é objetiva, uma vez que não se trata de omissão, mas de ato comissivo que motivou a condenação para demolição das edificações construídas irregularmente.

[...]

O Distrito Federal, que, por ato comissivo, concedeu autorização de uso de área pública a particulares, pautado em lei inconstitucional, é responsável objetiva e solidariamente no que tange à obrigação de demolição das construções irregulares, o que se faz necessário a fim de reverter os danos causados ao patrimônio público e social e ao meio ambiente.

Conclui-se que no que concerne especificamente à pretensão do Distrito Federal de se ver desonerado da obrigação de demolir as áreas invadidas, a mesma resta obstada, cumprindo mencionar que não se permita margem de discricionariedade para interpretação diversa do que determina o Código de Edificações, sob pena de mácula ao Princípio da Legalidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Além disso, constou no voto condutor do acórdão originário, que deu ensejou embargos infringentes na origem (e-STJ, fl. 680):

Nesse ponto, sem prejuízo do fato de que os atos administrativos de suposta permissão da ocupação não eram válidos diante da declaração de inconstitucionalidade, deve-se ressaltar que, ainda assim, não haveria falar em ocupação regular de áreas públicas, pois as requeridas detinham em mãos instrumento inidôneo a tal fim, qual seja, alvará de funcionamento.

Entretanto, é certo que tais instrumentos (alvarás) não são hábeis a permitir a fruição por particular de bens de uso comum do povo, pois, estando esses bens fora do comércio jurídico de direito privado, só poderiam ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito público. Desse modo, para fins de seu uso privado, os instrumentos possíveis são apenas a autorização, a permissão e a concessão de uso, o que não foi o caso.

Os fatos narrados nos votos que não prevaleceram não foram, entretanto, negados pelos demais, que apenas chegaram à conclusão jurídica diversa. Assim, a omissão tida pelo acórdão recorrido como inespecífica consistiu na edição de lei inconstitucional, concessão de alvarás baseados nessa lei, e, mesmo após sua declaração de inconstitucionalidade, não tomada de providências para forçar os particulares a retornarem os imóveis ao estado anterior, conforme os termos do Código de Construção local. Além disso, o próprio ente público afirmou o caráter notório dos danos (e-STJ, fl. 357):

O laudo pericial, em momento algum, afirma haver invasão de área pública. Atesta sim ocorrer ocupação de área pública, o que é de conhecimento público e notório.

Na hipótese vertente, portanto, o que importa para configuração da responsabilidade estatal é sua contribuição, ainda que indireta, para o estabelecimento do dano ambiental e sua perpetuação, diante da omissão no dever de fiscalizar, coibir e restaurar o meio ambiente.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. DIREITO NUCLEAR. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ACIDENTE RADIOATIVO EM GOIÂNIA. CÉSIO 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.
[...]



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

[...]

8. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.180.888/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/6/2010, DJe 28/2/2012)

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSOS HÍDRICOS. PRIORIDADE DO ABASTECIMENTO PÚBLICO. LEI 9.433/1997. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. LEI 6.938/1981. DANO IN RE IPSA AO MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO DE IMÓVEL EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAS. RESERVATÓRIO GUARAPIRANGA. ÁREA NON AEDIFICANDI. IMPUTAÇÃO OBJETIVA E EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

[...]

11. Apesar de se ter por certo a inexecuibilidade de vigilância ubíqua, é mister responsabilizar, em certas situações, o Estado por omissão, de forma objetiva e solidária, mas com execução subsidiária (impedimento à sua convocação per saltum), notadamente quando não exercida, a tempo, a prerrogativa de demolição administrativa ou de outros atos típicos da autoexecutoriedade ínsita ao poder de polícia.

12. Segundo a jurisprudência do STJ, "independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva)" (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005).

13. Recurso Especial provido.

(REsp 1.376.199/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/8/2014, DJe 7/11/2016)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. OMISSÃO DO DEVER DE FISCALIZAR. PRECEDENTES.

[...]

3. A conclusão do acórdão exarado pelo Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça que se orienta no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar. Aplicável, portanto, a Súmula 83/STJ.

4. Agravo regimental não-provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 5/6/2007, DJ 2/8/2007, p. 364)

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE. FALÊNCIA. SUSPENSÃO DE ATIVIDADES. ALIENAÇÃO DE ATIVOS. AUSÊNCIA DE PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA. PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR E PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO IN INTEGRUM. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ART. 50 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 4º DA LEI 9.605/1998. ARTS. 81 E 82 DA LEI 11.101/2005. NATUREZA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. IMPUTAÇÃO SOLIDÁRIA (ART. 942, IN FINE, DO CÓDIGO CIVIL) E EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.

[...]

6. A demanda foi proposta também contra a FATMA - Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina. A priori, os fundamentos não afastam a necessidade e a adequação do pedido deduzido em face da omissão fiscalizatória do órgão de meio ambiente estadual. Havendo mais de um causador do mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação (CC, art. 942, in fine), embora a responsabilidade do Estado traga a peculiaridade de ser deduzida na forma de imputação solidária, mas de execução subsidiária.

7. Recursos Especiais providos para anular o acórdão e a sentença, determinando o retorno do feito ao primeiro grau para que prossiga com o julgamento.

(REsp 1.339.046/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/3/2013, DJe 7/11/2016)

SANEAMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE JUDICIAL DE ATOS DO EXECUTIVO. LEGALIDADE. DEVER-PODER ESTATAL PASSÍVEL DE CONTROLE JUDICIAL. LEI 11.445/2007 (LEI DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO). CARÊNCIA AFASTADA.

[...]

4. É reiterada a admissão, pelo STJ, da responsabilidade civil do Estado por omissão no seu dever de controle e fiscalização, no que se refere às suas obrigações constitucionais e legais de proteção da saúde pública e do ambiente. Conforme já decidido pela Segunda Turma, no âmbito dos direitos sociais, "não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais" (REsp 1.041.197/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.9.2009).

Confiram-se ainda: AgRg no REsp 1.136.549/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 21.6.2010; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2.8.2007; AgRg no Ag



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

973.577/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19.12.2008.

[...]

6. Recurso Especial provido para anular o acórdão recorrido, determinando-se ao Tribunal de origem que proceda ao julgamento do mérito da demanda.

(REsp 1.220.669/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/4/2012, DJe 18/12/2015)

É de se destacar a situação fática subjacente: o meio ambiente urbano do Distrito Federal continua sendo degradado há um quarto de século, sem que qualquer dos responsáveis, diretos ou indiretos, sejam acionados para restabelecer o estado anterior e compensar os danos. Afastar a responsabilidade, objetiva e solidária, mas de execução subsidiária, somente após demonstração plena da capacidade e possibilidade de execução pelo principal poluidor, agravaria ainda mais a situação.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0116422-6 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no**
REsp 1.326.903 / DF

Números Origem: 20090110086765 20090110086765RES 86765020098070001

PAUTA: 24/04/2018

JULGADO: 24/04/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
RECORRIDO : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RICARDO SUSSUMU OGATA E OUTRO(S) - DF022063

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RICARDO SUSSUMU OGATA E OUTRO(S) - DF022063
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

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 agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.