



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.991.456 - SC (2022/0065914-1)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**
INTERES. : **AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMÓVEL DA UNIÃO, TOMBADO COMO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL, PELO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC. AVANÇADO GRAU DE DEGRADAÇÃO DO IMÓVEL. OMISSÃO DO MUNICÍPIO, POSSUIDOR, MEDIANTE CESSÃO DE USO, EM SEU DEVER DE PRESERVAÇÃO E ACAUTELAMENTO DO BEM. OMISSÃO DA UNIÃO, PROPRIETÁRIA, EM SEU DEVER DE FISCALIZAÇÃO. COMPROVAÇÃO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. RECURSO ESPECIAL QUE DISCUTE TEMÁTICA INFRACONSTITUCIONAL E FATOS INCONTROVERSOS. IMPOSIÇÃO, PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, DE OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA. ARGUMENTAÇÃO RECURSAL DISSOCIADA DA FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283/STF E 284/STF. DIREITO DO ENTE FISCALIZADOR À EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PROVIMENTO. DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL. APLICAÇÃO DAS RAZÕES QUE FUNDAMENTAM A SÚMULA 652/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

I. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública, ajuizada em litisconsórcio pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra a União, o Município de Criciúma e o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, objetivando a determinação de medidas de proteção e restauração do imóvel que abriga o Centro Cultural Jorge Zanatta, pertencente à União e tombado, em 2007, como patrimônio histórico e cultural pelo Município de Criciúma, que detém a cessão de uso do bem.

II. O Juízo de 1º Grau julgou parcialmente procedentes os pedidos, a fim de condenar: "(a) o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA e a UNIÃO, solidariamente, à obrigação de fazer, consistente em proteger e restaurar o imóvel 'Centro Cultural Jorge Zanatta' na sua integralidade; (b) o DNPM à retirada de todos os testemunhos de perfuração do imóvel, dando-lhes o acondicionamento devido".

III. O Tribunal de origem deu provimento à Apelação do DNPM, para afastar sua condenação, e, quanto aos recursos da União e do Município e à remessa oficial, negou-lhes provimento, sob a fundamentação de que "o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA é o possuidor do imóvel nos últimos 20 anos, conforme se extrai do Termo de Convênio entre o MUNICÍPIO e a UNIÃO (...) Essa situação, portanto, faz recair sobre o MUNICÍPIO o ônus de conservação do imóvel. Isso porque, embora possuidor de boa-fé, nos termos do art. 1.217, do Código Civil, deu causa à deterioração do bem, conforme atestado pela perícia judicial (...) Quanto à UNIÃO, deve ser reconhecida sua responsabilidade solidária. O fato de ela celebrar convênios com



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demaís entes não a exime da responsabilidade de cuidado com os seus bens - que, ao fim e ao cabo, são bens públicos. Uma vez realizada a cessão de uso, como ocorrido no caso em tela, permanece a União, proprietária do bem, com a incumbência de fiscalizar e zelar pela integridade física do seu patrimônio".

IV. Nas razões do seu Recurso Especial, a União aponta violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, I e II, do CPC/2015, 70 do Decreto-lei 9.760/46 e 389 e 927 do Código Civil, sustentando, no mérito, a responsabilidade exclusiva do Município de Criciúma, ou, noutra hipótese, a responsabilidade subsidiária ou "a responsabilidade solidária de responsabilidade subsidiária" da União.

V. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, II, do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do aresto proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

VI. Quanto ao mérito do Recurso Especial da União, consigne-se, de início, que o fato de o Tribunal de origem ter aludido ao art. 216, § 1º, da CF/88 – que impõe ao Poder Público a proteção do patrimônio cultural brasileiro, mediante ações de acautelamento e preservação – não inviabiliza o conhecimento do Recurso Especial. Isso porque, no caso, essa menção não constitui fundamento autônomo do acórdão recorrido, que fez referência à norma constitucional somente a título de reforço, para, com base nela, concluir que "ademais, para além da responsabilidade da União advinda da falta de fiscalização e zelo pelo bem público - responsabilidade presente qualquer que fosse o bem público -, o presente imóvel tem a peculiaridade de ser um patrimônio cultural". Além disso, a parte recorrente baseia a sua argumentação em fatos incontroversos, o que afasta a incidência da Súmula 7/STJ.

VII. No que se refere ao reconhecimento de obrigação solidária entre a União e o Município, o Recurso Especial não impugna o art. 11 da Lei 9.636/98, baseando sua fundamentação em dispositivos diversos, expendendo, no ponto, razões recursais dissociadas do que fora decidido pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas 283/STF e 284/STF.

VIII. No que se refere ao pedido de execução subsidiária da União, sua tese foi rejeitada pelo Tribunal de origem, asseverando que "é certo que cada ente público deverá arcar financeiramente e operacionalmente com a restauração dos imóveis na medida de suas responsabilidades e possibilidades (...) semelhante ao que ocorre nos processos cujo objeto é o pedido de fornecimento de medicamentos gratuitos por parte dos entes públicos, todos os entes devem cumprir a sentença de procedência do pedido na medida de suas responsabilidades e possibilidades, tanto financeiras quanto operacionais, compensando-se eventuais gastos. No caso dos autos, portanto, a responsabilidade é solidária".

IX. Essa remissão aos processos de fornecimento de medicamentos pode dificultar sobremaneira a execução ou tornar a sentença condenatória até mesmo inexequível. Isso porque, quanto à solidariedade entre os entes federados, nas demandas prestacionais de saúde, o STF, ao julgar embargos de declaração opostos ao acórdão proferido no RE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

855.178/SE (Tema 793), fixou entendimento, que veio a integrar a tese da repercussão geral, nos seguintes termos: "A fim de otimizar a compensação entre os entes federados, compete à autoridade judicial, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, direcionar, caso a caso, o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro" (STF, RE 855.178/SE ED, Rel. Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 16/04/2020).

X. Tal diretriz remete o julgador, no cumprimento da sentença de fornecimento de medicamentos, às regras de repartição de competências definidas pelo SUS, o que não pode ter aplicação no presente caso, em que a obrigação solidária tem origem na cessão de uso de bem público.

XI. O critério que, por identidade de razões, serve à solução da controvérsia em julgamento é aquele definido pela Súmula 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária". Essa orientação é consolidada na jurisprudência do STJ: "No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência)" (REsp 1.071.741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2010). No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.001.780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/10/2011; AgInt no REsp 1.326.903/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/04/2018; AgInt no REsp 1.362.234/MS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/11/2019.

XII. Embora o caso dos autos verse sobre a tutela do patrimônio cultural, tem-se defendido, em doutrina, que "o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais" (SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 20). Como afirmou o Ministro CELSO DE MELLO, no voto condutor do acórdão proferido na ADI 3.540/MC (TRIBUNAL PLENO, DJU de 03/02/2006), a defesa do meio ambiente "traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral".

XIII. As razões subjacentes à Súmula 652/STJ recomendam a extensão do regime da obrigação solidária de execução subsidiária à tutela do patrimônio cultural. Isso por configurar um modelo que, além de assegurar mais de uma via para a reparação do direito difuso, chama à responsabilidade primária aquele que deu causa direta ao dano, evitando que a maior capacidade reparatória do ente fiscalizador acabe por isentar ou até mesmo estimular a conduta lesiva.

XIV. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, provido, para determinar que a obrigação solidária, fixada pelas instâncias ordinárias, seja executada, em relação à União, de maneira subsidiária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, dar-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Dr(a). PAULA SIQUEIRA VIANA, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

Brasília (DF), 08 de agosto de 2023(data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.991.456 - SC (2022/0065914-1)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Recurso Especial, interposto pela UNIÃO, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. IMÓVEL DA UNIÃO UTILIZADO POR MUNICÍPIO. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. RESPONSABILIDADE PELAS OBRAS DE MANUTENÇÃO.

1. O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA é o possuidor do imóvel nos últimos 20 anos, conforme se extrai do Termo de Convênio entre ele e a UNIÃO, por intermédio do DNPM e, contemporaneamente, em razão de Contrato de Cessão de Uso. Essa situação, portanto, faz recair sobre o Município o ônus de conservação do imóvel.

2. Antes do uso do bem imóvel ser do Município de Criciúma, que o possuía era o DNPM, conforme se extrai do Termo de Cessão firmado entre a autarquia e o Município. Nesse contexto, a mesma responsabilidade que recai sobre o Município, também recairia sobre o DNPM. Entretanto, tendo a posse do bem pela autarquia cessado há mais de 20 anos, por óbvio não há como atribuir ao DNPM a responsabilidade pelos danos que atualmente degradam o imóvel. Não há nos autos prova de dano causado ao bem pela omissão do DNPM na época em que fazia uso dele, impondo-se o provimento do seu recurso para afastar sua condenação.

3. A UNIÃO também tem responsabilidade solidária. O fato de ela celebrar convênios com demais entes não a exime da responsabilidade de cuidado com os seus bens - que, ao fim e ao cabo, são bem públicos. Uma vez realizada a cessão de uso, como ocorrido no caso, permanece a União, proprietária do bem, com a incumbência de fiscalizar e zelar pela integridade física do seu patrimônio. Tal incumbência, inclusive, é tão relevante que a lei atribui à União verdadeiro poder de polícia, podendo ela 'embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual' (redação do art. 11, da Lei 9.636/98). Os graves problemas estruturais que comprometem o Centro Cultural decorrem também da falta de atenção da União ao imóvel, tendo em vista que, em 20 (vinte) anos de uso pelo Município de Criciúma, não há notícias de qualquer fiscalização e intervenção do ente federal no sentido de realizar ações de conservação ou de cobrar da municipalidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que as fizessem - ou, caso essa intervenção tenha ocorrido, foi totalmente inefetiva" (fls. 1.653/1.654e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração pela sucessora do DNPM e pela UNIÃO (fls. 1.669/1.671e e 1.674/1.679e), os quais restaram rejeitados, nos termos da seguinte ementa:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. HIPÓTESES DE CABIMENTO. REDISCUSSÃO. PREQUESTIONAMENTO.

1. São cabíveis embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; suprir omissão ou corrigir erro material, consoante dispõe o artigo 1.022 do Código de Processo Civil.

2. Incabível o uso dos aclaratórios para a rediscussão do mérito julgado.

3. O prequestionamento de dispositivos legais e/ou constitucionais que não foram examinados expressamente no acórdão, encontra disciplina no artigo 1.025 do CPC, que estabelece que nele consideram-se incluídos os elementos suscitados pelo embargante, independentemente do acolhimento ou não dos embargos de declaração" (fl. 1.688e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, a UNIÃO aponta violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, I e II, do CPC/2015, 70 do Decreto-lei 9.760/46 e 389 e 927 do Código Civil, sustentando, no mérito, a responsabilidade exclusiva do MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, ou, noutra hipótese, a responsabilidade subsidiária ou "a responsabilidade solidária de responsabilidade subsidiária" da UNIÃO:

"3.1 Da contrariedade ao art. 1022, incs. I e II, c/c art. 489, § 1º, do CPC:

Verifica-se que o acórdão recorrido deixou de superar os vícios apontados nos embargos declaratórios.

A União, nos embargos declaratórios, apontou a ausência de manifestação do acórdão Regional sobre a aplicabilidade da norma que impõe ao ocupante do imóvel público (no caso o Município de Criciúma) a obrigação de zelar pela sua conservação (art. 70 do Decreto-Lei 9.760/46), bem como quanto à previsão no contrato de cessão de uso de necessidade de obtenção de 'habite-se' do imóvel pelo Município, atestando as adequadas condições de uso.

Além disso, referiu nos aclaratórios que o acórdão mostrou-se contraditório, omisso e obscuro quanto à responsabilização da União, tendo em vista que, embora afirme que cada ente público deve arcar na medida de sua responsabilidade, impõe, contraditoriamente, obrigações sem distinção entre os entes (solidária), fazendo um comparativo com



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ações de fornecimentos de medicamentos, cuja sistemática constitucional, legal e judicial é completamente distinta da aqui tratada, o que não foi levado em consideração pelo julgado.

3.2 Da contrariedade ao artigo 70 do Decreto-Lei nº 9.760/46 e aos artigos 389 e 927 do Código Civil: RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO: SUBSIDIÁRIA OU SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.

(...)

É incontroverso nos autos que o Município de Criciúma mantém pacificamente a posse do imóvel desde 01/07/1996 e, a partir de 07/02/2017, foi celebrada nova cessão em favor do município, desta vez figurando como concedente a União.

(...)

Assim, considerando a ocupação realizada desde 1996, cabe exclusivamente ao Município de Criciúma manter o imóvel conservado, sendo o único responsável pelos danos e prejuízos que nele tenha causado.

Mesmo que ausente dispositivo específico no instrumento de cessão tratando sobre o tema, a obrigação se daria *ope legis*.

Acerca da responsabilidade de conservação do imóvel, válido destacar o disposto no art. 70 do Decreto-Lei 9.760/46:

Art. 70. O ocupante do próprio nacional, sob qualquer das modalidades previstas neste Decreto-lei, é obrigado a zelar pela conservação do imóvel, sendo responsável pelos danos ou prejuízos que nele tenha causado.

Ainda que assim não fosse, o Contrato de cessão de uso gratuito lavrado em 07/02/2017 estabelece uma série de encargos ao cessionário. Destaca-se, para o caso em tela, a Cláusula Oitava, *in fine*:

(...)

Portanto, para a instalação e funcionamento do Centro Cultural de Criciúma, o município deverá obter o 'habite-se' e apresentar à SPU/SC. Conforme informa o site do Município de Criciúma, o mencionado documento só pode ser obtido mediante o habite-se fornecido pelo Corpo de Bombeiros.

(...)

Ao prever a necessidade de apresentação do Alvará de Uso (habite-se), indiretamente exige-se que o imóvel esteja em perfeitas condições de uso. Estando o imóvel deteriorado no momento da celebração, a solicitação do Alvará de Uso impõe o dever de reforma. Logo, tanto em função da norma do art. 70 do Decreto-Lei 9.760/46, que impõe ao ocupante do imóvel público a obrigação de zelar pela sua conservação,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quanto por decorrência da previsão no contrato de cessão de uso de necessidade de obtenção de 'habite-se' do imóvel pelo Município, atestando as adequadas condições de uso, impõe-se a conclusão de que as obras para viabilizar a implantação do Centro Cultural de Criciúma competem exclusivamente ao cessionário, no caso o Município de Criciúma.

É que se extrai também dos arts. 389 e 927 do Código Civil:

Art. 389. Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado.

(...)

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Caso assim não se entenda, **deve-se considerar a responsabilidade da União 'subsidiária' ou 'solidária com execução subsidiária', declarando-se a responsabilidade do Município de Criciúma adotar, em primeiro lugar, as medidas necessárias para restauração do imóvel 'Centro Cultural Jorge Zanatta'.**

Ainda que o imóvel seja de propriedade da União, este é ocupado diretamente pelo Município de Criciúma há mais de 20 anos, que tinha o dever de guarda, zelo e manutenção do bem. Esse dever foi reforçado pelo próprio ente municipal que, unilateralmente, realizou o tombamento do imóvel como patrimônio histórico e cultural, devido à importância como registro da memória da região carbonífera.

Assim, não se pode equiparar a responsabilização do ente municipal, que usa de forma direta o imóvel há mais de 20 anos, com a da União, que, embora detenha o dever fiscalizatório sobre o bem, não o usa diretamente.

Se omissão houve no dever de fiscalizar da União, como afirma o acórdão recorrido, a responsabilização do ente público federal deveria se dar, então, de maneira subsidiária, isto é, após afastada a possibilidade de o causador direto (Município) do dano reparar o prejuízo causado. Caso contrário, estar-se-ia premiando o beneficiário direto da ilegalidade.

Nesse sentido o entendimento pacificado do STJ:

(...)

Roga-se vênha para discordar da comparação feita no acórdão recorrido com as ações de fornecimento de medicamentos, para fins de responsabilização solidária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme definido pelo STF no RE 855178, com repercussão geral, a responsabilidade solidária dos entes federados ao fornecimento de medicamentos/tratamentos ocorre em função da previsão contida no art. 196 da Constituição Federal ('A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.'), **que estabelece obrigações comuns entre eles em matéria de saúde.**

Inclusive a gestão das ações e dos serviços de saúde que compõem o Sistema Único de Saúde - SUS deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação, segundo dispõe a Lei nº 8.080/1990.

O caso aqui tratado em nada se assemelha ao decidido pelo STF no referido julgado e ao disposto no art. 196 da CF e na Lei nº 8.080/90.

Veja-se que a situação dos autos versa sobre a responsabilidade decorrente da inadequada utilização de imóvel público pelo Município e da suposta deficiência na fiscalização da cessão pela União, não havendo qualquer obrigação comum imposta por norma constitucional ou legal entre os envolvidos.

O Município de Criciúma, como usuário direto do imóvel público há mais de 20 anos, tinha o dever primeiro de zelar pela conservação do bem, conforme art. 70 do Decreto-Lei 9.760/46 c/c arts. 389 e 927 do CC. Somente em caso de impossibilidade do Município é que se poderia cogitar a atuação da União.

Dessa forma, caso mantida a responsabilização da União, esta deve ser 'subsidiária' ou 'solidária com execução subsidiária', atribuindo-se primeiramente ao Município.

Ao deixar de fixar a responsabilidade exclusiva do Município de Criciúma para realização das obras no Centro Cultural, ou responsabilidade 'subsidiária' ou 'solidária com execução subsidiária' da União, o acórdão recorrido acabou por violar o disposto no art. 70 do Decreto-Lei 9.760/46 c/c arts. 389 e 927 do CC.

Portanto, caracterizada a afronta aos referidos dispositivos legais, convergem razões para a reforma do acórdão recorrido e, pois, o provimento do Recurso Especial.

3.3 Eventualmente – matéria constitucional – art. 1.032 do CPC

A discussão versada na presente lide versa sobre matéria de cunho eminentemente infraconstitucional, razão pela qual foi interposto apenas o presente recurso especial, não sendo manejado recurso extraordinário. Contudo, caso esta MM. Corte Especial entenda que o conhecimento da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

matéria demanda a análise de questão constitucional, não há como ser o recurso não conhecido ou desprovido, visto que o novo CPC introduziu regramento próprio para essa hipótese, propiciando a remessa dos autos ao STF.

Veja-se o que prevê a norma:

Art. 1.032. Se o relator, no Superior Tribunal de Justiça, entender que o recurso especial versa sobre questão constitucional, deverá conceder prazo de 15 (quinze) dias para que o recorrente demonstre a existência de repercussão geral e se manifeste sobre a questão constitucional.

Parágrafo único. Cumprida a diligência de que trata o caput, o relator remeterá o recurso ao Supremo Tribunal Federal, que, em juízo de admissibilidade, poderá devolvê-lo ao Superior Tribunal de Justiça.

Dessa forma, caso se verifique a necessidade de apreciação de matéria constitucional em caráter prejudicial, requer-se a intimação da União, na forma do art. 1.032 do CPC" (fls. 1.710/1.717e).

Requer a UNIÃO, a final:

"Diante do exposto, a União requer Vossas Excelências **admitam e deem provimento** ao presente Recurso Especial, **para anular o acórdão recorrido, determinando o retorno dos autos à origem, a fim de que sejam efetivamente analisadas as questões suscitadas em embargos declaratórios.**

Caso assim não se entenda, requer-se Vossas Excelências, ao exame da matéria, **admitam e deem provimento ao presente Recurso Especial**, para reformar o acórdão recorrido, dando a melhor aplicação do direito federal aqui versado, restaurando-se a vigência plena dos artigos tidos por violados, garantindo a inteireza positiva, de autoridade e uniformidade de interpretação do Direito Federal, **para fixar a responsabilidade exclusiva do Município de Criciúma para a realização das obras no Centro Cultural Jorge Zanatta ou a responsabilidade 'subsidiária' ou 'solidária com execução subsidiária' da União**" (fl. 1.717e).

Contrarrazões a fls. 1.729/1.735e.

O Recurso Especial foi admitido, pelo Tribunal de origem (fls. 1.740/1.741e).

A decisão monocrática de fls. 1.762/1.769e, que conheceu do Recurso Especial parcialmente, e, na parte conhecida, negou-lhe provimento, foi impugnada pelo Agravo interno de fls. 1.776/1.780e e reconsiderada pela decisão de fls. 1.794/1.797e.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Ministério Público Federal, reiterando as razões de fls. 1.782/1.788e, opinou pelo não conhecimento do Recurso Especial (fl. 1.808e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.991.456 - SC (2022/0065914-1)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTERES. : MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
INTERES. : AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMÓVEL DA UNIÃO, TOMBADO COMO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL, PELO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC. AVANÇADO GRAU DE DEGRADAÇÃO DO IMÓVEL. OMISSÃO DO MUNICÍPIO, POSSUIDOR, MEDIANTE CESSÃO DE USO, EM SEU DEVER DE PRESERVAÇÃO E ACAUTELAMENTO DO BEM. OMISSÃO DA UNIÃO, PROPRIETÁRIA, EM SEU DEVER DE FISCALIZAÇÃO. COMPROVAÇÃO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. RECURSO ESPECIAL QUE DISCUTE TEMÁTICA INFRACONSTITUCIONAL E FATOS INCONTROVERSOS. IMPOSIÇÃO, PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, DE OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA. ARGUMENTAÇÃO RECURSAL DISSOCIADA DA FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283/STF E 284/STF. DIREITO DO ENTE FISCALIZADOR À EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PROVIMENTO. DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL. APLICAÇÃO DAS RAZÕES QUE FUNDAMENTAM A SÚMULA 652/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

I. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública, ajuizada em litisconsórcio pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra a União, o Município de Criciúma e o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, objetivando a determinação de medidas de proteção e restauração do imóvel que abriga o Centro Cultural Jorge Zanatta, pertencente à União e tombado, em 2007, como patrimônio histórico e cultural pelo Município de Criciúma, que detém a cessão de uso do bem.

II. O Juízo de 1º Grau julgou parcialmente procedentes os pedidos, a fim de condenar: "(a) o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA e a UNIÃO, solidariamente, à obrigação de fazer, consistente em proteger e restaurar o imóvel 'Centro Cultural Jorge Zanatta' na sua integralidade; (b) o DNPM à retirada de todos os testemunhos de perfuração do imóvel, dando-lhes o acondicionamento devido".

III. O Tribunal de origem deu provimento à Apelação do DNPM, para afastar sua condenação, e, quanto aos recursos da União e do Município e à remessa oficial, negou-lhes provimento, sob a fundamentação de que "o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA é o possuidor do imóvel nos últimos 20 anos, conforme se extrai do Termo de Convênio entre o MUNICÍPIO e a UNIÃO (...) Essa situação, portanto, faz recair sobre o MUNICÍPIO o ônus de conservação do imóvel. Isso porque, embora possuidor de boa-fé, nos termos do art. 1.217, do Código Civil, deu causa à deterioração do bem, conforme atestado pela perícia judicial (...) Quanto à UNIÃO, deve ser reconhecida sua responsabilidade solidária. O fato de ela celebrar convênios com demais entes não a exime da responsabilidade de cuidado com os seus bens - que, ao fim e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao cabo, são bens públicos. Uma vez realizada a cessão de uso, como ocorrido no caso em tela, permanece a União, proprietária do bem, com a incumbência de fiscalizar e zelar pela integridade física do seu patrimônio".

IV. Nas razões do seu Recurso Especial, a União aponta violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, I e II, do CPC/2015, 70 do Decreto-lei 9.760/46 e 389 e 927 do Código Civil, sustentando, no mérito, a responsabilidade exclusiva do Município de Criciúma, ou, noutra hipótese, a responsabilidade subsidiária ou "a responsabilidade solidária de responsabilidade subsidiária" da União.

V. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, II, do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do aresto proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

VI. Quanto ao mérito do Recurso Especial da União, consigne-se, de início, que o fato de o Tribunal de origem ter aludido ao art. 216, § 1º, da CF/88 – que impõe ao Poder Público a proteção do patrimônio cultural brasileiro, mediante ações de acautelamento e preservação – não inviabiliza o conhecimento do Recurso Especial. Isso porque, no caso, essa menção não constitui fundamento autônomo do acórdão recorrido, que fez referência à norma constitucional somente a título de reforço, para, com base nela, concluir que "ademais, para além da responsabilidade da União advinda da falta de fiscalização e zelo pelo bem público - responsabilidade presente qualquer que fosse o bem público -, o presente imóvel tem a peculiaridade de ser um patrimônio cultural". Além disso, a parte recorrente baseia a sua argumentação em fatos incontroversos, o que afasta a incidência da Súmula 7/STJ.

VII. No que se refere ao reconhecimento de obrigação solidária entre a União e o Município, o Recurso Especial não impugna o art. 11 da Lei 9.636/98, baseando sua fundamentação em dispositivos diversos, expendendo, no ponto, razões recursais dissociadas do que fora decidido pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas 283/STF e 284/STF.

VIII. No que se refere ao pedido de execução subsidiária da União, sua tese foi rejeitada pelo Tribunal de origem, asseverando que "é certo que cada ente público deverá arcar financeiramente e operacionalmente com a restauração dos imóveis na medida de suas responsabilidades e possibilidades (...) semelhante ao que ocorre nos processos cujo objeto é o pedido de fornecimento de medicamentos gratuitos por parte dos entes públicos, todos os entes devem cumprir a sentença de procedência do pedido na medida de suas responsabilidades e possibilidades, tanto financeiras quanto operacionais, compensando-se eventuais gastos. No caso dos autos, portanto, a responsabilidade é solidária".

IX. Essa remissão aos processos de fornecimento de medicamentos pode dificultar sobremaneira a execução ou tornar a sentença condenatória até mesmo inexecutável. Isso porque, quanto à solidariedade entre os entes federados, nas demandas prestacionais de saúde, o STF, ao julgar embargos de declaração opostos ao acórdão proferido no RE 855.178/SE (Tema 793), fixou entendimento, que veio a integrar a tese da repercussão geral,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nos seguintes termos: "A fim de otimizar a compensação entre os entes federados, compete à autoridade judicial, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, direcionar, caso a caso, o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro" (STF, RE 855.178/SE ED, Rel. Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 16/04/2020).

X. Tal diretriz remete o julgador, no cumprimento da sentença de fornecimento de medicamentos, às regras de repartição de competências definidas pelo SUS, o que não pode ter aplicação no presente caso, em que a obrigação solidária tem origem na cessão de uso de bem público.

XI. O critério que, por identidade de razões, serve à solução da controvérsia em julgamento é aquele definido pela Súmula 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária". Essa orientação é consolidada na jurisprudência do STJ: "No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência)" (REsp 1.071.741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2010). No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.001.780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/10/2011; AgInt no REsp 1.326.903/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/04/2018; AgInt no REsp 1.362.234/MS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/11/2019.

XII. Embora o caso dos autos verse sobre a tutela do patrimônio cultural, tem-se defendido, em doutrina, que "o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais" (SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 20). Como afirmou o Ministro CELSO DE MELLO, no voto condutor do acórdão proferido na ADI 3.540/MC (TRIBUNAL PLENO, DJU de 03/02/2006), a defesa do meio ambiente "traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral".

XIII. As razões subjacentes à Súmula 652/STJ recomendam a extensão do regime da obrigação solidária de execução subsidiária à tutela do patrimônio cultural. Isso por configurar um modelo que, além de assegurar mais de uma via para a reparação do direito difuso, chama à responsabilidade primária aquele que deu causa direta ao dano, evitando que a maior capacidade reparatória do ente fiscalizador acabe por isentar ou até mesmo estimular a conduta lesiva.

XIV. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, provido, para determinar que a obrigação solidária, fixada pelas instâncias ordinárias, seja executada, em relação à União, de maneira subsidiária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública, ajuizada em litisconsórcio pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA contra a UNIÃO, o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA e o DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM, objetivando a determinação de medidas de proteção e restauração do imóvel que abriga o Centro Cultural Jorge Zanatta, pertencente à União e tombado, em 2007, como patrimônio histórico e cultural pelo Município de Criciúma, que detém a cessão de uso do imóvel.

O Juízo de 1º Grau julgou parcialmente procedentes os pedidos, a fim de condenar: "(a) o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA e a UNIÃO, solidariamente, à obrigação de fazer, consistente em proteger e restaurar o imóvel 'Centro Cultural Jorge Zanatta' na sua integralidade; (b) o DNPM à retirada de todos os testemunhos de perfuração do imóvel, dando-lhes o acondicionamento devido" (fl. 1.438e).

O Tribunal de origem deu provimento à Apelação do DNPM, para afastar sua condenação, e negou provimento às Apelações da UNIÃO e do MUNICÍPIO DE CRICIÚMA e à remessa oficial, sob a seguinte fundamentação:

"Trata-se de múltiplos apelos contra sentença que ratificou a decisão de antecipação de tutela e julgou parcialmente procedentes os pedidos, para o fim de condenar: (a) o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA e a UNIÃO, solidariamente, à obrigação de fazer, consistente em proteger e restaurar o imóvel 'Centro Cultural Jorge Zanatta' na sua integralidade; (b) o DNPM à retirada de todos os testemunhos de perfuração do imóvel, dando-lhes o acondicionamento devido; (c) revogar a multa imposta ao DNPM pelo atraso no cumprimento da decisão judicial que determinara a retirada dos testemunhos de perfuração do imóvel.

A União sustenta sua ilegitimidade passiva; subsidiariamente, requer seja alterada a classificação de sua responsabilidade para subsidiária, nunca solidária.

O Município, por sua vez, alega também sua ilegitimidade passiva, porque a responsabilidade de manutenção e conservação seria do proprietário do imóvel – UNIÃO.

Por fim, o DNPM sustenta que, conforme cópia do Termo de Convênio, firmado em 01 de julho de 1996, o Município de Criciúma passara a utilizar o imóvel objeto da lide. Logo, se há um responsável pela restauração do imóvel, seria ele, pois o vem utilizando a mais de vinte anos. Dessa forma, os elementos de fato já constantes dos autos, bem como, os agora apresentados levam à conclusão de que não cabe ao DNPM a reforma e manutenção do referido imóvel.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

As apelações interpostas pelos demandados limitaram-se à discussão sobre quem teria a responsabilidade pela realização das obras emergenciais no Centro Cultural. No que se relaciona à necessidade das obras, bem como aos detalhamentos dessas, não houve insurgência por parte dos demandados, sendo fatos incontroversos.

É certo que o **MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**, na audiência de conciliação realizada (evento 176), assumiu ter responsabilidade de realizar as obras necessárias no bem imóvel, comprometendo-se, inclusive, a diligenciar para conseguir recursos através de emendas parlamentares. Assim, muitos dos argumentos expendidos pelo MUNICÍPIO DE CRICIÚMA não têm mais razão de ser, já que o ente vem demonstrando interesse na solução da problemática envolvendo o imóvel objeto dos autos.

O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA é o possuidor do imóvel nos últimos 20 anos, conforme se extrai do Termo de Convênio entre o MUNICÍPIO e a UNIÃO, por intermédio do DNPM (evento 1, PROCADM2, p. 29), e, agora, em razão do Contrato de Cessão de Uso. Essa situação, portanto, faz recair sobre o MUNICÍPIO o ônus de conservação do imóvel. Isso porque, embora possuidor de boa-fé, nos termos do art. 1.217, do Código Civil, deu causa à deterioração do bem, conforme atestado pela perícia judicial.

De outra banda, antes do uso do bem imóvel ser do Município de Criciúma, quem o possuía era o DNPM, conforme se extrai da 'CLÁUSULA PRIMEIRA' do Termo de Cessão firmado entre a autarquia e o MUNICÍPIO (evento 1, PROCADM2, p. 29). Nesse contexto, a mesma responsabilidade que recai sobre o MUNICÍPIO, também recairia sobre o DNPM. Entretanto, **tendo a posse do bem pela autarquia cessado há mais de 20 anos, por óbvio não há como atribuir ao DNPM a responsabilidade pelos danos que atualmente degradam o imóvel. Não há nos autos prova de dano causado ao bem pela omissão do DNPM na época em que fazia uso dele, impondo-se o provimento do seu recurso para afastar sua condenação.**

Quanto à UNIÃO, deve ser reconhecida sua responsabilidade solidária. O fato de ela celebrar convênios com demais entes não a exime da responsabilidade de cuidado com os seus bens - que, ao fim e ao cabo, são bens públicos. Uma vez realizada a cessão de uso, como ocorrido no caso em tela, permanece a União, proprietária do bem, com a incumbência de fiscalizar e zelar pela integridade física do seu patrimônio. Tal incumbência, inclusive, é tão relevante que a lei atribui à União verdadeiro poder de polícia, podendo ela 'embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

solicitar o necessário auxílio de força pública estadual' (redação do art. 11, da Lei 9.636/98). **Os graves problemas estruturais que comprometem o Centro Cultural decorrem também da falta de atenção da União ao imóvel, tendo em vista que, em 20 (vinte) anos de uso pelo Município de Criciúma, não há notícias de qualquer fiscalização e intervenção do ente federal no sentido de realizar ações de conservação ou de cobrar da municipalidade que as fizessem - ou, caso essa intervenção tenha ocorrido, foi totalmente inefetiva.**

Não suficiente, mesmo com o atual estado de degradação do bem, a União, em recente contrato firmado com o Município (07/02/2017), cedeu, a título gratuito o uso do bem à municipalidade, sem fazer qualquer tipo de ressalva quanto à precariedade de suas instalações. **Ademais, para além da responsabilidade da União advinda da falta de fiscalização e zelo pelo bem público - responsabilidade presente qualquer que fosse o bem público-, o presente imóvel tem a peculiaridade de ser um patrimônio cultural, dotado de relevante valor histórico e paisagístico. Logo, acrescenta-se ao dever de zelo ordinário, a necessidade de conservação decorrente de exigência do artigo 216, § 1º da CF/88:**

'é dever do Poder Público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger 'o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação',

Logo a omissão do poder público, seja municipal, estadual ou federal, faz gerar o interesse processual do órgão ministerial que busca através do judiciário provimento que assegure a busca da proteção jurídica ao bem cultural de interesse coletivo ora perseguido.

Quanto ao requerimento de que a responsabilidade da UNIÃO pela restauração do bem seja subsidiária ou 'solidária com execução subsidiária', conforme apontado bem apontado pelo MPF (evento 424 - originários), é certo que cada ente público deverá arcar financeiramente e operacionalmente com a restauração dos imóveis na medida de suas responsabilidades e possibilidades.

Isso porque, embora o imóvel pertença à UNIÃO, é utilizado pelo MUNICÍPIO, devendo este também ser responsabilizado por sua conservação e restauração.

Assim, semelhante ao que ocorre nos processos cujo objeto é o pedido de fornecimento de medicamentos gratuitos por parte dos entes públicos, todos os entes devem cumprir a sentença de procedência do pedido na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

medida de suas responsabilidades e possibilidades, tanto financeiras quanto operacionais, compensando-se eventuais gastos. No caso dos autos, portanto, a responsabilidade é solidária" (fls. 1.655/1.657e)

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

De plano, à luz do que decidido pelo acórdão recorrido, cumpre asseverar que, ao contrário do que ora se sustenta, não houve violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022 do CPC/2015, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do aresto proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

Como visto, o acórdão recorrido ressaltou, quanto à UNIÃO, que "o fato de ela celebrar convênios com demais entes não a exime da responsabilidade de cuidado com os seus bens (...) Os graves problemas estruturais que comprometem o Centro Cultural decorrem também da falta de atenção da União ao imóvel (...) Quanto ao requerimento de que a responsabilidade da UNIÃO pela restauração do bem seja subsidiária ou 'solidária com execução subsidiária', conforme apontado bem apontado pelo MPF (evento 424 - originários), é certo que cada ente público deverá arcar financeiramente e operacionalmente com a restauração dos imóveis na medida de suas responsabilidades e possibilidades" (fls. 1.656/1.657e). Por outro lado, o aresto impugnado utilizou fundamento suficiente para também fixar a responsabilidade do MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, ao asseverar que "o MUNICÍPIO DE CRICIÚMA é o possuidor do imóvel nos últimos 20 anos, conforme se extrai do Termo de Convênio entre o MUNICÍPIO e a UNIÃO, por intermédio do DNPM (evento 1, PROCADM2, p. 29), e, agora, em razão do Contrato de Cessão de Uso. Essa situação, portanto, faz recair sobre o MUNICÍPIO o ônus de conservação do imóvel. Isso porque, embora possuidor de boa-fé, nos termos do art. 1.217, do Código Civil, deu causa à deterioração do bem, conforme atestado pela perícia judicial" (fl. 1.656e).

Assim, o acórdão de 2º Grau conta com motivação suficiente e não deixou de se manifestar sobre a matéria cujo conhecimento lhe competia, permitindo, por conseguinte, a exata compreensão e resolução da controvérsia, não havendo falar em descumprimento aos arts. 489, § 1º, e 1.022, II, do CPC/2015.

Nesse contexto, **"a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015"** (STJ, REsp 1.829.231/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/12/2020).

Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, EDcl no REsp 1.816.457/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2020; AREsp 1.362.670/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/10/2018; REsp 801.101/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/04/2008.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por outro lado, não se presta a via declaratória para obrigar o Tribunal a reapreciar provas, sob o ponto de vista da parte recorrente (STJ, AgRg no Ag 117.463/RJ, Rel. Ministro WALDEMAR ZVEITER, TERCEIRA TURMA, DJU de 27/10/97).

A propósito, ainda:

"AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. AUSÊNCIA. HASTA PÚBLICA. SUBAVALIAÇÃO DO BEM. DESNECESSIDADE DE NOVA AVALIAÇÃO. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE. REEXAME. SUMULA 7/STJ. OFENSA AO PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE. REEXAME. SÚMULA 7/STJ.

1. No que tange à admissibilidade do presente recurso por violação aos arts. 489 e 1.022, ambos do CPC, verifica-se que, no ponto, não houve negativa de prestação jurisdicional, máxime porque a Corte de origem analisou de maneira adequada e suficiente as questões deduzidas pelos recorrentes.

2. Derruir a conclusão a que chegou o Tribunal *a quo* no sentido de que não houve a suficiência do suporte fático previsto no art. 873 do CPC, notadamente porque inexistente comprovação de eventual subavaliação do bem, demandaria o revolvimento do arcabouço fático-probatório dos autos, o que é vedado pelo enunciado da Súmula 7 do STJ.

3. Esta Corte Superior perfilha o entendimento de que a reavaliação de bem penhorado depende da existência de elementos capazes de demonstrar a sua efetiva necessidade.

4. Alterar a conclusão a que chegou o Tribunal *a quo* no sentido de que não houve a comprovação da necessidade de reavaliação do bem, demandaria o revolvimento de fatos e provas, o que é vedado ante o enunciado da Súmula 7 do STJ.

5. Derruir a conclusão a que chegou o Tribunal *a quo* no sentido de que os agravantes não lograram êxito em comprovar a alegada ofensa ao princípio da menor onerosidade, demandaria o revolvimento do arcabouço fático-probatório colacionado aos autos, o que é vedado pelo enunciado da Súmula 7 do STJ.

6. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no AREsp 1.736.385/GO, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 02/12/2020).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. SERVIDOR PÚBLICO. DOENÇA OCUPACIONAL. PENSÃO MENSAL AFASTADA. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDADO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 126/STJ. DANO MATERIAL. REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Não há violação dos arts. 489, § 1º, VI, e 1.022, parágrafo único, II, do CPC de 2015, pois há fundamentação suficiente para amparar o acórdão recorrido.
2. Firmado o acórdão recorrido em fundamentos constitucional e infraconstitucional, cada um suficiente, por si só, para manter inalterada a decisão, é ônus da parte recorrente a interposição tanto do Recurso Especial quanto do Recurso Extraordinário, ocasionando a preclusão de uma das questões e o conseqüente não conhecimento do recurso. Aplicação da Súmula 126 do STJ.
3. O Tribunal de origem, com base nas provas existentes, entendeu não haver comprovação do dano material. A inversão do julgado nos moldes pretendidos pela recorrente demanda revolvimento das provas, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.
4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido" (STJ, REsp 1.707.574/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2017).

"PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. REAJUSTE DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/1998 E 41/2003. ACÓRDÃO DE ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTA DO ARTIGO 1.021, §4º, DO CPC/2015. EXCLUSÃO. INADMISSIBILIDADE OU IMPROCEDÊNCIA DO AGRAVO INTERNO INTERPOSTO NA ORIGEM. NÃO VERIFICAÇÃO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXCLUSÃO. PROPÓSITO DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 98/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O acórdão recorrido apreciou fundamentadamente a controvérsia dos autos, decidindo, apenas, de forma contrária à pretensão do recorrente, não havendo, portanto, omissão ensejadora de oposição de embargos de declaração, pelo que, deve ser rejeitada a alegação de violação ao artigo 1.022 do CPC/2015.

(...)

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido" (STJ, REsp 1.672.822/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/06/2017).

"PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REAJUSTE DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/1998 E 41/2003. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDE COM FUNDAMENTO EXCLUSIVAMENTE CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. EMBARGOS PROTETATÓRIOS. VIOLAÇÃO AO ART. 1.026, § 2º, DO CPC/2015. MULTA AFASTADA.

1. Inicialmente, quanto à alegação de violação ao artigo 1.022 do CPC/2015, cumpre asseverar que o acórdão recorrido manifestou-se de maneira clara e fundamentada a respeito das questões relevantes para a solução da controvérsia. A tutela jurisdicional foi prestada de forma eficaz, não havendo razão para a anulação do acórdão proferido em Embargos de Declaração apenas pelo fato de a Corte ter decidido de forma contrária à pretensão do recorrente.

2. Quanto à questão de fundo, isto é, a revisão do benefício previdenciário observando os valores dos tetos estabelecidos nas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, o recurso não merece que dela se conheça. Com efeito, verifica-se que o acórdão recorrido negou provimento à apelação com fundamento em precedentes do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, dada a natureza estritamente constitucional do decidido pelo Tribunal de origem, refoge à competência desta Corte Superior de Justiça a análise da questão, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

3. A irresignação merece acolhida em relação à alegada ofensa ao art. 1.026, § 2º, do CPC/2015 nos termos da Súmula 98 do STJ, *in verbis*: 'Embargos de declaração manifestados com notório propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório'. No caso dos autos, os Embargos de Declaração ofertados na origem tiveram tal propósito, de maneira que deve ser excluída a multa fixada com base no supracitado dispositivo legal.

4. Recurso Especial parcialmente provido" (STJ, REsp 1.669.867/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/06/2017).

Quanto ao mérito do Recurso Especial da UNIÃO, consigne-se, de início, que o fato de o Tribunal de origem ter aludido ao art. 216, § 1º, da CF/88 – que impõe ao Poder Público a proteção do patrimônio cultural brasileiro, mediante ações de acautelamento e preservação – não inviabiliza o conhecimento do Recurso Especial.

Isso porque, no caso, essa menção não constitui fundamento autônomo do acórdão recorrido, que fez referência à norma constitucional somente a título de reforço, para com base nela concluir: "Ademais, para além da responsabilidade da União advinda da falta de fiscalização e zelo pelo bem público - responsabilidade presente qualquer que fosse o bem público -, o presente imóvel tem a peculiaridade de ser um patrimônio cultural (...) Logo a omissão do poder público, seja municipal, estadual ou federal, faz gerar o interesse



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processual do órgão ministerial que busca através do judiciário provimento que assegure a busca da proteção jurídica ao bem cultural de interesse coletivo ora perseguido" (fl. 1.657e).

Além disso, a UNIÃO, recorrente, baseia a sua argumentação em fatos incontroversos, assim delineados no acórdão recorrido: (i) "O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, (...) embora possuidor de boa-fé (...), deu causa à deterioração do bem"; (ii) "Quanto à UNIÃO, deve ser reconhecida sua responsabilidade solidária (...) Os graves problemas estruturais que comprometem o Centro Cultural decorrem também da falta de atenção da União ao imóvel, tendo em vista que, em 20 (vinte) anos de uso pelo Município de Criciúma, não há notícias de qualquer fiscalização e intervenção do ente federal" (fls. 1.656/1.657e). Não há que se falar, assim, em incidência da Súmula 7/STJ.

Por outro lado, o Recurso Especial da UNIÃO apresenta deficiência, a impedir o seu conhecimento, no ponto em que se insurge quanto ao reconhecimento, pelo acórdão recorrido, de sua responsabilidade solidária, em face da não impugnação, no apelo, dos fundamentos que o Tribunal de origem adotou para tal reconhecimento.

Sobre a aludida questão, afirmou-se, no acórdão recorrido, não apenas que "os graves problemas estruturais que comprometem o Centro Cultural decorrem também da falta de atenção da União ao imóvel", mas também que, por ser proprietária do bem e ter realizado cessão de uso, a UNIÃO tinha o dever de fiscalização e que "tal incumbência, inclusive, é tão relevante que a lei atribui à União verdadeiro poder de polícia, podendo ela 'embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual' (redação do art. 11, da Lei 9.636/98)" (fl. 1.656e).

Em vez de impugnar esse entendimento do acórdão recorrido – que extrai das disposições da Lei 9.636/98, reguladora dos bens da União, um autêntico poder-dever de fiscalização –, a parte recorrente baseou sua argumentação em dispositivos diversos, expendendo razões recursais, no ponto, dissociadas do que fora decidido pelo acórdão recorrido, o que atrai, no particular, a aplicação das Súmulas 283 e 284/STF, impedindo o conhecimento do Recurso Especial da UNIÃO, quando impugna a sua responsabilidade solidária.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC/2015. **DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF.** CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. SEGURO CONTRA ACIDENTE DO TRABALHO (SAT). GRAU DE RISCO INICIAL. DECRETO 6957/2009. CRITÉRIOS ADOTADOS PARA O CÁLCULO. LEGITIMIDADE. REENQUADRAMENTO. AFERIÇÃO. REVISÃO DO JUÍZO. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. RAZÕES DISSOCIADAS. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO. (...)

6. A apresentação de razões dissociadas dos fundamentos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

adotados no acórdão configura deficiência da fundamentação recursal, a impedir o conhecimento do recurso, a teor do óbice da Súmula 284/STF.

7. Prejudicado o dissídio quanto à questão sobre a qual se aplicou óbice sumular quando do seu exame pela alínea 'a' do permissivo constitucional.

8. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no AREsp 2.218.973/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 24/05/2023).

"AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CONDENATÓRIA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA DAS REQUERIDAS

1. Nas razões do recurso especial, é dever da parte indicar como violados dispositivos de lei relacionados às razões adotadas pela Corte de origem para sua deliberação. **A apresentação de razões dissociadas dos fundamentos do acórdão recorrido impõe o reconhecimento da incidência da Súmula 284 do STF, por analogia.** Precedentes.

2. O acórdão recorrido encontra-se assentado em fundamento constitucional autônomo. Entretanto, não houve interposição de recurso extraordinário, circunstância que atrai a aplicação da Súmula 126 do STJ.

3. Segundo entendimento desta Corte, o prazo de prescrição das ações indenizatórias movidas em desfavor de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços públicos de transporte é quinquenal, consoante o disposto no art. 1º-C da Lei n. 9.494/97. Incidência da Súmula 83/STJ.

4. Agravo interno desprovido" (STJ, AgInt no AREsp 1.317.556/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, DJe de 18/05/2023).

Resta, assim, analisar a tese de que, admitida a responsabilidade solidária da UNIÃO, sua execução deve ser subsidiária.

O Tribunal de origem rejeitou a argumentação de responsabilidade solidária da UNIÃO, mas com execução subsidiária, aduzindo: "é certo que cada ente público deverá arcar financeiramente e operacionalmente com a restauração dos imóveis na medida de suas responsabilidades e possibilidades (...) semelhante ao que ocorre nos processos cujo objeto é o pedido de fornecimento de medicamentos gratuitos por parte dos entes públicos, todos os entes devem cumprir a sentença de procedência do pedido na medida de suas responsabilidades e possibilidades, tanto financeiras quanto operacionais, compensando-se eventuais gastos. No caso dos autos, portanto, a responsabilidade é solidária" (fl. 1.657e).

Essa remissão aos processos de "fornecimento de medicamentos" pode dificultar sobremaneira a execução ou tornar a sentença condenatória até mesmo inexecutável, uma vez que, quanto à solidariedade entre os entes federados, nas demandas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prestacionais de saúde, o STF, ao julgar embargos de declaração opostos ao acórdão proferido no RE 855.178/SE (Tema 793), fixou entendimento, que veio a integrar a tese da repercussão geral, nos seguintes termos:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. DESENVOLVIMENTO DO PROCEDENTE. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DE SOLIDÁRIA NAS DEMANDAS PRESTACIONAIS NA ÁREA DA SAÚDE. DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.
2. **A fim de otimizar a compensação entre os entes federados, compete à autoridade judicial, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, direcionar, caso a caso, o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.**
3. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. Precedente específico: RE 657.718, Rel. Min. Alexandre de Moraes.
4. Embargos de declaração desprovidos" (STF, RE 855.178/SE ED, Rel. Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 16/04/2020).

Essa diretriz remete o julgador, no cumprimento da sentença de fornecimento de medicamentos, às regras de repartição de competências definidas pelo SUS, o que não pode ter aplicação no presente caso, em que a obrigação solidária tem origem na cessão de uso de bem público.

O critério que, por identidade de razões, serve ao deslinde da situação sob exame é aquele definido pela Súmula 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária".

Essa orientação é consolidada na jurisprudência do STJ:

"AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.** LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado 'definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção' (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III).

3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de *habitat natural* –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um 'sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada' existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.

4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

STJ.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um *standard* ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação 'os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização', além de outros a que se confira tal atribuição.

8. Quando a autoridade ambiental 'tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade' (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado).

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos.

10. A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Estado, devem – ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer 'pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental' (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.

17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.

18. Recurso Especial provido" (STJ, REsp 1.071.741/SP, Rel. Ministro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2010).

"PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. **DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.**

1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, 'seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil' (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010).

2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não 'determinante' (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a 'concretização ou o agravamento do dano' é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ.

3. Agravos regimentais desprovidos" (STJ, AgRg no REsp 1.001.780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/10/2011).

"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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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" (STJ, AgInt no REsp 1.326.903/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/04/2018).

"PROCESSO CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. CELEBRAÇÃO DE TAC. DESCUMPRIMENTO. FALHA NA FISCALIZAÇÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

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.

3. No caso, a narrativa fática realizada na origem é suficiente para concluir-se pela falha na fiscalização estatal, inclusive no tocante ao descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público estadual e a indústria siderúrgica poluidora. Desse modo, não subsiste a assertiva de que a responsabilidade é integralmente da autarquia estadual que deferiu a licença de funcionamento da sociedade empresária que praticou o ilícito.

4. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ, AgInt no REsp 1.362.234/MS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/11/2019).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Destaque-se que essa orientação não se restringe às situações de solidariedade entre o Poder Público e o particular, aplicando-se também quando a relação obrigacional dá-se entre as unidades federadas.

Nessa direção:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas nº 282 e 356 do STF.

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental.

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, 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).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido" (STJ, REsp 604.725/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJU de 22/08/2005).

Embora o caso dos autos verse sobre a tutela do patrimônio cultural, tem-se defendido, em doutrina, que "o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais" (SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 20).

No mesmo sentido:

"Uma visão integral e pluridimensional do compêndio naturalístico, compreendendo urbanismo, paisagem, beleza natural e patrimônio histórico. O ambiente consiste, ao mesmo tempo, em um meio e um sistema de relações. A existência e conservação de uma espécie dependem dos equilíbrios entre os processos destruidores e processos regeneradores de seu meio. O meio ambiente é o conjunto das bases e dos equilíbrios daquelas forças, que regem a vida de um grupo biológico, com a mesma simbiose e parasitismo, participando na combinação de ditos equilíbrios. Ainda, tem-se como ambiente tudo aquilo que de uma maneira positiva ou negativa pode influir sobre a existência humana digna ou em uma maior ou menor qualidade de vida. Ou simplesmente, como o conjunto de elementos naturais ou artificiais que condicionam a vida do homem" (PRADO, Luiz Regis. Direito penal ambiental: problemas fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 65/66)

"O conceito hodierno de meio ambiente não se resume ao seu aspecto meramente naturalístico, mas comporta uma conotação abrangente, holística, que engloba inclusive os bens de valor histórico e artístico, sendo necessário que os operadores do direito se atentem para este fato, pois somente assim será possível alcançar a proteção integral do meio ambiente, assegurando que os bens de valor cultural, que também são essenciais à sadia qualidade de vida de todos nós, possam ser usufruídos pelas presentes e pelas futuras gerações" (MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Patrimônio Ambiental Cultural: usucapião de bens móveis tombados – uma análise em busca da efetividade protetiva do Dec.-Lei 25/37. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, v.41, jan.-mar.2006).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"O direito ambiental não está limitado àquilo que diz respeito à natureza, portanto o que chamamos de dado. Além da fauna, da flora, da qualidade do ar e da água, portanto de todo equilíbrio ecológico, estão compreendidos em sua tutela os elementos criados pelo ser humano, ou seja, a ação humana modificadora da natureza, de maneira que toda a riqueza que compõe o patrimônio ambiental transcende a matéria natural e incorpora também um ambiente cultural, revelado pelo patrimônio cultural" (REISEWITZ, Lúcia. Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito a preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p.63).

Como afirmou o Ministro CELSO DE MELLO, no voto condutor do acórdão proferido na ADI 3.540/MC (TRIBUNAL PLENO, DJU de 03/02/2006), a defesa do meio ambiente **"traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral"**.

Confira-se a ementa do julgado:

"MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

- A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.

- Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

- É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)" (STF, ADI 3.540/MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, DJU de 03/02/2006).

As razões subjacentes à Súmula 652/STJ recomendam a extensão do regime da obrigação solidária de execução subsidiária à tutela do patrimônio cultural, por configurar um modelo que, além de assegurar mais de uma via para a reparação do direito difuso, chama à responsabilidade primária aquele que deu causa direta ao dano, evitando que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

maior capacidade reparatória do ente fiscalizador acabe por isentar ou até mesmo estimular a conduta lesiva.

Ante o exposto, conheço, em parte, do Recurso Especial, e, nessa extensão, dou-lhe provimento, para determinar que a obrigação solidária, fixada pelas instâncias ordinárias, seja executada, em relação à UNIÃO, de maneira subsidiária.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0065914-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.991.456 / SC

Número Origem: 50064741020164047204

PAUTA: 08/08/2023

JULGADO: 08/08/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ODIM BRANDÃO FERREIRA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTERES. : MUNICÍPIO DE CRICIÚMA
INTERES. : AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Patrimônio Cultural

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). **PAULA SIQUEIRA VIANA**, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

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 em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.