



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2400204 - PR (2023/0216676-6)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVANTE : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADORA : **DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVANTE : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR**
ADVOGADOS : **ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924**
 RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : **MUNICIPIO DE TERRA ROXA**
ADVOGADO : **ELICELSO SALES DE CAMPOS - PR044501**
AGRAVADO : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR**
ADVOGADOS : **ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924**
 RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADORA : **DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **UNIÃO**
INTERES. : **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. FORNECIMENTO DE SANEAMENTO BÁSICO. TERRA INDÍGENA. MANUTENÇÃO DE SAÚDE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DANO MORAL COLETIVO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, como no caso, em relação aos recursos da União e da Companhia de Saneamento.
2. Quanto à alegada ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbra nenhum equívoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia (a respeito da necessidade de reunião processual e da legitimidade passiva do Estado do Paraná), apontando as razões de seu

convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. No mérito propriamente dito, a discussão é se o Estado é parte legítima para figurar no polo passivo de ação que busca garantir o fornecimento regular de água potável e saneamento básico à terra indígena.

4. A Lei n. 8080/1990, ao dispor sobre a atenção à saúde indígena, prevê que “os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações” (art. 19-E).

5. Hipótese em que, conforme se extrai do acórdão recorrido, não está em discussão o simples fornecimento de saneamento básico, mas a prestação desse serviço (de saneamento) como meio indispensável à manutenção das condições da saúde indígena, a justificar a manutenção do Estado do Paraná no polo passivo da lide.

6. Ainda que sob a perspectiva da Lei n. 11445/2007, não haveria exclusão da responsabilidade do Estado do Paraná, pois, ao contrário do que faz crer a parte recorrente, o caso em exame não discute a competência para fixar Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52, I, da lei), esta sim de responsabilidade da União, debatendo-se, na realidade, a obrigação de atendimento local/regional de saneamento, cuja execução é operada em articulação com os Estados (art. 52, II, da lei), o que também fundamenta a pertinência subjetiva passiva do ente estatal.

7. Esbarra no óbice da Súmula 7 do STJ a pretensão de rever a (in)existência de dano moral coletivo, pois, quanto ao tema, a Corte Regional se amparou diretamente no contexto fático-probatório dos autos.

8. Agravos da União e da Companhia de Saneamento não conhecidos. Agravo do Estado do Paraná conhecido para negar provimento ao apelo especial. Agravo do MPF conhecido para não conhecer do apelo especial.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa, por unanimidade, não conhecer dos agravos da UNIÃO e da SANEPAR, conhecer do agravo do Estado do Paraná para negar provimento ao recurso especial e conhecer do agravo do MPF para, por maioria, não conhecer de seu recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencidos os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Paulo Sérgio Domingues que afastavam a incidência da Súmula 7/STJ.

Votaram os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa(voto-vista).

Brasília, 30 de janeiro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2400204 - PR (2023/0216676-6)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVANTE : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADOR : **DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVANTE : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR**
ADVOGADOS : **ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924**
: **RUBIA MARA CAMANA - PR033897**
AGRAVADO : **MUNICIPIO DE TERRA ROXA**
ADVOGADO : **ELICELSO SALES DE CAMPOS - PR044501**
AGRAVADO : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR**
ADVOGADOS : **ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924**
: **RUBIA MARA CAMANA - PR033897**
AGRAVADO : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADOR : **DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **UNIÃO**
INTERES. : **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. FORNECIMENTO DE SANEAMENTO BÁSICO. TERRA INDÍGENA. MANUTENÇÃO DE SAÚDE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DANO MORAL COLETIVO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, como no caso, em relação aos recursos da União e da Companhia de Saneamento.
2. Quanto à alegada ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbra nenhum equívoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia (a respeito da necessidade de reunião processual e da legitimidade passiva do Estado do Paraná), apontando as razões de seu

convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. No mérito propriamente dito, a discussão é se o Estado é parte legítima para figurar no polo passivo de ação que busca garantir o fornecimento regular de água potável e saneamento básico à terra indígena.

4. A Lei n. 8080/1990, ao dispor sobre a atenção à saúde indígena, prevê que “os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações” (art. 19-E).

5. Hipótese em que, conforme se extrai do acórdão recorrido, não está em discussão o simples fornecimento de saneamento básico, mas a prestação desse serviço (de saneamento) como meio indispensável à manutenção das condições da saúde indígena, a justificar a manutenção do Estado do Paraná no polo passivo da lide.

6. Ainda que sob a perspectiva da Lei n. 11445/2007, não haveria exclusão da responsabilidade do Estado do Paraná, pois, ao contrário do que faz crer a parte recorrente, o caso em exame não discute a competência para fixar Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52, I, da lei), esta sim de responsabilidade da União, debatendo-se, na realidade, a obrigação de atendimento local/regional de saneamento, cuja execução é operada em articulação com os Estados (art. 52, II, da lei), o que também fundamenta a pertinência subjetiva passiva do ente estatal.

7. Esbarra no óbice da Súmula 7 do STJ a pretensão de rever a (in)existência de dano moral coletivo, pois, quanto ao tema, a Corte Regional se amparou diretamente no contexto fático-probatório dos autos.

8. Agravos da União e da Companhia de Saneamento não conhecidos. Agravo do Estado do Paraná conhecido para negar provimento ao apelo especial. Agravo do MPF conhecido para não conhecer do apelo especial.

RELATÓRIO

Trata-se de agravos em recursos especiais interpostos por ESTADO DO PARANÁ, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR e UNIÃO contra decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que inadmitiu o apelo especial manejado pelas partes.

Os recursos excepcionais tinham sido anteriormente apresentados

contra o acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES DE COMUNIDADES INDÍGENAS. POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÕES E SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. LEGITIMIDADE DA FUNAI. DANOS MORAIS. DESCABIMENTO.

Evidenciadas as falhas que infelizmente macularam a atuação da Funai nos episódios que se seguiram e quiçá, contribuíram para dificultar a solução desta importante questão, qual seja, o fornecimento de insumos sanitários básicos às coletividades indígenas envolvidas.

Efetivamente, de acordo com o art. 196 da Constituição, trata-se de competência com a obrigação solidária, nos moldes do Projeto de Atuação à Saúde Indígena, Lei 8.080/90, art. 19-A, Ministério da Saúde, SESAI, Secretaria Especial, Distritos Sanitários, art. 19-C e 19-G.

Em inúmeras oportunidades este TRF4 determinou o fornecimento de água mediante caminhão pipa. A realidade dos pequenos municípios deve ser considerada, verificado que o serviço mediante rede de água tem ficado restrito à área urbana, embora os contratos em geral não sejam muito específicos no ponto.

O fornecimento de água em rede para fora da área urbana, se bem que fosse o ideal, no momento não foi alcançado por mais de 90% dos municípios brasileiros, e se fará progressivamente, sendo necessários expressivos recursos financeiros.

Pelo que se extrai da prova produzida, há um coletor, equipamento basculante em cada uma das localidades questionadas. Por segurança sanitária, obviamente, não poderia ficar posicionado muito próximo às habitações. Existe norma técnica a ser observada. Também é usual que os munícipes em geral, tragam os resíduos até o local do depósito e coletor. O equipamento deve ficar coberto para evitar animais e insetos e no ambiente rural constitui um desafio manter afastados fauna e insetos.

A Lei 11.445/2007, tem no art. 49, III, a política federal de saneamento básico, dispositivo referente aos indígenas no sentido de propiciar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas, com soluções compatíveis com suas características sócio-culturais. Segundo se extrai da instrução, há banheiros junto às casas, consistentes em "buracos". Não parece ser adequado para os padrões citadinos, sob qualquer ponto de vista.

Considerado o número de indígenas nos três acampamentos, cerca de 80 pessoas, suficiente e muito razoável no mínimo um AISAN, até porque estão próximos geograficamente.

Não há como acolher o pedido de compensação por dano moral coletivo, sendo certo que a reparação de eventual dano sofrido pelas comunidades indígenas resolve-se na esfera material, com o cumprimento da obrigação de fazer ora imposta aos réus. (e-STJ fls. 2294/2295)

A SANEPAR defende que houve violação do art. 19-C da Lei n. 8080/1990, ao argumento de que competia à União executar o saneamento básico em benefício das comunidades indígenas (e-STJ fls. 2.362/2.366).

O Estado do Paraná alega violação do art. 1.022, II, do CPC e, no mérito propriamente dito, dos arts. 19-C, 19-D e 19-E da Lei n. 8.080/1990, além dos arts. 48 e 49 da Lei n. 11.445/2007, por entender ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente ação, cabendo à União a responsabilidade pelo atendimento da obrigação de fazer.

O Ministério Público Federal, por sua vez, alega violação dos arts.

25 da Lei n. 6.001/1973 e 22 da LINDB, porquanto estaria demonstrado o dano moral coletivo no caso, aferível *in e ipsa* (e-STJ fls. 2.370/2.383).

A União, como ela mesmo resume na e-STJ fl. 2872, “interpôs recurso especial, com fundamento na alínea “a”e 'c", do inciso III do art. 105 da Constituição, em razão da ofensa aos artigos 41, 329, inciso II e 492, do CPC; ao art. 19-C, da Lei n.º 8.080/90 e ao art.8º, inciso I, da Lei n.º 11.445/200 (da responsabilidade pelo financiamento dos serviços públicos impostos na decisão recorrida); art. 485, VI, do Código de Processo Civil e arts. 7º, 35, 36; Lei 5371/67, (acerca da ilegitimidade passiva da União); Lei 7.347/85, art. 1º; - Lei 10.683/2003, art. 47; - Lei nº 5.371/2019, art. 1º; - Lei nº 4320/1964, art. 2º, 4º, 20, 58 e 60 e dissídio jurisprudencial em relação a decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul anexada aos autos" (e-STJ fls. 2.587/2.618).

Inadmitidos os apelos especiais de todos os recorrentes, foram interpostos agravos.

Parecer do MPF, às e-STJ fls. 2.958/2.965, em que trata de matéria estranha ao presente processo.

VOTO

De início, saliento que não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, tanto nos termos do art. 544, § 4º, I, do CPC/1973 quanto nos moldes dos arts. 932, III, do CPC/2015 e 253, parágrafo único, I, do RISTJ.

Confira-se o teor dos dispositivos citados:

Art. 544. Não admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial, caberá agravo nos próprios autos, no prazo de 10 (dez) dias.

[...]

§ 4º No Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, o julgamento do agravo obedecerá ao disposto no respectivo regimento interno, podendo o relator:

I - não conhecer do agravo manifestamente inadmissível ou que não tenha atacado especificamente os fundamentos da decisão agravada.

Art. 932. Incumbe ao relator:

[...]

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

Art. 253. O agravo interposto de decisão que não admitiu o recurso especial obedecerá, no Tribunal de origem, às normas da legislação processual vigente. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 16, de 2014)

Parágrafo único. Distribuído o agravo e ouvido, se necessário, o Ministério Público no prazo de cinco dias, o relator poderá: (Redação dada pela Emenda Regimental n. 16, de 2014) 120 Superior Tribunal de Justiça

I - não conhecer do agravo inadmissível, prejudicado ou daquele que não tenha impugnado especificamente todos os fundamentos da decisão recorrida; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 22, de 2016)

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial n. 701.404/SC, 746775/PR e 831.326/SP, decidiu pela necessidade de o agravante impugnar especificamente todos os fundamentos adotados pela decisão *a quo*, autônomos ou não, para justificar a inadmissão do recurso especial, sob pena de seu recurso não ser conhecido.

Dito isso, adianto que os agravos da União e da SANEPAR não podem ser conhecidos.

Quanto ao primeiro (do ente federal), da leitura das razões do recurso, observa-se que o agravante não impugnou adequadamente os fundamentos que levaram à aplicação do Enunciado 83 do STJ. Vale ressaltar que a rejeição do recurso especial com base na referida Súmula exige da parte o ônus de indicar precedentes contemporâneos ou supervenientes aos referidos no *decisum* agravado com o fito de demonstrar ser diversa a orientação jurisprudencial do STJ, o que não aconteceu na espécie.

Em relação ao segundo agravo (da companhia de saneamento), verifica-se que a recorrente não infirmou especificamente nenhum dos óbices aplicados na inadmissão do seu apelo.

O princípio da dialeticidade impõe à parte recorrente o ônus de explicitar os motivos pelos quais a decisão atacada deve ser reformada, trazendo argumentações capazes de demonstrar o seu desacerto, sendo insuficiente fazer alegações genéricas de não aplicabilidade dos óbices invocados, como aconteceu neste caso (e-STJ fls. 2.777/2.779).

Portanto, aplico a Súmula 182 do STJ para não conhecer dos agravos acima citados.

Já o Estado do Paraná e o MPF, por sua vez, impugnaram de maneira específica e adequada os óbices aplicados na inadmissão dos seus apelos, o que autoriza o exame dos apelos excepcionais por eles interpostos.

Analiso, portanto, tais recursos especiais, a começar pelo da Fazenda estadual.

Quanto à alegada ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbra nenhum equívoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

A Corte paranaense enfrentou direta e expressamente a celeuma a respeito da necessidade de reunião processual e da (i)legitimidade passiva do Estado do Paraná. Aliás, tratou do tema também no julgamento dos aclaratórios, da seguinte maneira:

A questão fundiária, s. m. j., distingue-se da sanitária, não havendo motivo para reunião dos processos. No que respeita à alegada omissão em não reunir os processos e do afastamento da pretendida competência absoluta do STF à luz do art. 102, I, "f", da CF, conforme precedente desta Corte. As providências reclamadas na ACP dizem com medidas sanitárias diversas, o que não é o caso dos autos. Na pretendida demarcação de área por tradicionalidade, me parece sim seria o caso, pois houve alegativas de trânsito vindo do Estado do Mato Grosso, mas para a ação em curso não parece ser situação de remeter à competência do STF. Sobre a alegada ausência de responsabilidade do Estado do Paraná, há por força de decisão proferida e nos moldes do disposto no ar. 19-E da Lei 8.080/90, há o dever de cooperação, embora a responsabilidade pelo custeio dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário sejam da União. Art. 52, § 1º, II, da Lei 11.445/2007. (e-STJ fl. 2348)

Consoante entendimento desta Corte, o magistrado não está obrigado a responder a todas as alegações das partes, tampouco a rebater um a um todos os seus argumentos, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como ocorre na espécie.

Assim, inexistente omissão no acórdão local.

No mérito propriamente dito, a discussão é se o Estado do Paraná é parte legítima para figurar no polo passivo de ação que busca garantir o fornecimento regular de água potável e saneamento básico a terra indígena.

Segundo a Fazenda estadual, a obrigação deveria ser atendida exclusivamente pela União, na forma da Lei n. 11.445/2007, que disciplina as diretrizes nacionais de saneamento básico.

Acontece que, no caso, conforme se extrai do acórdão recorrido, não está em discussão a hipótese de simples fornecimento de saneamento básico, mas a prestação desse serviço (de saneamento) como meio indispensável à manutenção das condições da saúde indígena.

Nesse ponto, indispensável a transcrição dos principais artigos que disciplinam a questão e que foram indicados como violados:

Art. 19-C. Caberá à União, com seus recursos próprios, financiar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-D. O SUS promoverá a articulação do Subsistema instituído por esta Lei com os órgãos responsáveis pela Política Indígena do País. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-E. Os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

§ 1º [...]

§ 2º [...] (grifos acrescentados)

Conforme se extrai dos comandos normativos acima transcritos, especialmente do dispositivo em destaque, em se tratando de ações para fins de concretização da saúde indígena, exige-se a atuação não apenas da União mas também dos Estados (art. 19-E), como na espécie. Tal norma expressa já seria suficiente para justificar a manutenção do Estado do Paraná no polo passivo da lide, mas não é esta a única razão.

Também sob a perspectiva da Lei n. 11.445/2007 não haveria exclusão da responsabilidade do Estado do Paraná, pois, ao contrário do que faz crer a parte recorrente, o caso em exame não discute a competência para fixar Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52, I, da lei), esta sim de responsabilidade da União. Discute-se, na realidade, a obrigação de atendimento local/regional de saneamento, cuja execução é operada em articulação com os Estados (art. 52, II, da lei), a justificar a pertinência subjetiva passiva.

Passo, agora, ao exame do recurso especial interposto pelo órgão ministerial federal, antecipando que o apelo não será conhecido.

Isso porque, para afastar a existência do dano moral coletivo, a Corte Regional (no voto divergente e vencedor) se amparou diretamente no contexto fático-probatório dos autos e fundamentou:

Em primeiro lugar considero a questão da triste realidade brasileira. A condenação do Município e da União, não seria providência universalizável na atual conjuntura brasileira. A grande parte das comunidades de periferia não têm saneamento básico, isto é fato notório. Na zona rural nem se fala da

questão, pois a vida real não oferece ainda condições econômicas para tão grande passo, e a sua não implantação se dá especialmente por ausência de recursos orçamentários.

Por outro lado, por tudo que ficou evidenciado sobre a atuação, ou melhor dizendo, omissão, da Funai, no sentido de cuidar das suas competências em relação aos indígenas, não se há de imputar omissão a municípios e União pelo não informado e pelo retardo na regularização das comunidades.

Ainda levo em consideração a movimentação do grupo dissidente dos indígenas que deixaram o local em que havia o serviço básico, se colocando em situação bastante inóspita, promovendo por sua falta de conhecimento a poluição dos rios que ao alcançar a última comunidade à jusante, se encontra inviabilizado para regular utilização. Por outro lado, todo o suporte oferecido de insumos básicos só foi possível após o conhecimento da presença e dos locais invadidos e imóveis rurais a serem atingidos pelas providências demarcatórias em curso. Não é possível condenar a Funai por não integrar o polo passivo. (e-STJ fl. 2285)

Nesse passo, a modificação do julgado, nos moldes pretendidos, não depende de simples análise do critério de valoração da prova, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

Ante o exposto, NÃO CONHEÇO dos agravos da UNIÃO e da SANEPAR; CONHEÇO do agravo do ESTADO DO PARANÁ, para NEGAR PROVIMENTO ao apelo especial por ele interposto; e CONHEÇO do agravo do MPF para NÃO CONHECER do apelo especial por ele interposto.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2023/0216676-6

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.400.204 /
PR

Número Origem: 50019628920184047017

PAUTA: 08/10/2024

JULGADO: 08/10/2024

RelatorExmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVANTE : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVANTE : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ SANEPAR
ADVOGADOS : ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924
RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : MUNICIPIO DE TERRA ROXA
ADVOGADO : ELICELSO SALES DE CAMPOS - PR044501
AGRAVADO : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ SANEPAR
ADVOGADOS : ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924
RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
INTERES. : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Garantias Constitucionais - Direitos Indígenas

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator não conhecendo dos agravos da UNIÃO e da SANEPAR, conhecendo do agravo do Estado do Paraná para negar provimento ao recurso especial e conhecendo do agravo do MPF para não conhecer de seu recurso especial, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

C542212551425<15<1129@ 2023/0216676-6 - AREsp 2400204



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2400204 - PR (2023/0216676-6)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVANTE : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADOR : **DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVANTE : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR**
ADVOGADOS : **ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924**
 RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : **MUNICIPIO DE TERRA ROXA**
ADVOGADO : **ELICELSO SALES DE CAMPOS - PR044501**
AGRAVADO : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR**
ADVOGADOS : **ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924**
 RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : **ESTADO DO PARANÁ**
PROCURADOR : **DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **UNIÃO**
INTERES. : **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO**

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

Trata-se de Agravos em Recurso Especial da **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ – SANEPAR**, do **ESTADO DO PARANÁ**, da **UNIÃO** e do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra decisões mediante as quais foram inadmitidos os Recursos Especiais interpostos em face de acórdão prolatado, por maioria, pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no julgamento de Apelações e Remessa Necessária, assim ementado (fls. 2.294/2.295e):

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES DE COMUNIDADES INDÍGENAS. POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÕES E SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. LEGITIMIDADE DA FUNAI. DANOS MORAIS. DESCABIMENTO
Evidenciadas as falhas que infelizmente macularam a atuação da Funai nos episódios que se seguiram e quiçá, contribuíram para dificultar a solução desta importante questão, qual seja, o fornecimento de insumos sanitários básicos às coletividades indígenas envolvidas.
Efetivamente, de acordo com o art. 196 da Constituição, trata-se de competência com a obrigação solidária, nos moldes do Projeto de Atuação à Saúde Indígena, Lei 8.080/90, art. 19-A, Ministério da Saúde, SESAI, Secretaria Especial, Distritos Sanitários, art. 19-C e 19-G.

Em inúmeras oportunidades este TRF4 determinou o fornecimento de água mediante caminhão pipa. A realidade dos pequenos municípios deve ser considerada, verificado que o serviço mediante rede de água tem ficado restrito à área urbana, embora os contratos em geral não sejam muito específicos no ponto.

O fornecimento de água em rede para fora da área urbana, se bem que fosse o ideal, no momento não foi alcançado por mais de 90% dos municípios brasileiros, e se fará progressivamente, sendo necessários expressivos recursos financeiros.

Pelo que se extrai da prova produzida, há um coletor, equipamento basculante em cada uma das localidades questionadas. Por segurança sanitária, obviamente, não poderia ficar posicionado muito próximo às habitações. Existe norma técnica a ser observada. Também é usual que os munícipes em geral, tragam os resíduos até o local do depósito e coletor. O equipamento deve ficar coberto para evitar animais e insetos e no ambiente rural constitui um desafio manter afastados fauna e insetos.

A Lei 11.445/2007, tem no art. 49, III, a política federal de saneamento básico, dispositivo referente aos indígenas no sentido de propiciar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas, com soluções compatíveis com suas características sócio-culturais. Segundo se extrai da instrução, há banheiros junto às casas, consistentes em "buracos". Não parece ser adequado para os padrões citadinos, sob qualquer ponto de vista.

Considerado o número de indígenas nos três acampamentos, cerca de 80 pessoas, suficiente e muito razoável no mínimo um AISAN, até porque estão próximos geograficamente.

Não há como acolher o pedido de compensação por dano moral coletivo, sendo certo que a reparação de eventual dano sofrido pelas comunidades indígenas resolve-se na esfera material, com o cumprimento da obrigação de fazer ora imposta aos réus.

Sustenta-se, em síntese, a presença dos pressupostos de admissibilidade do recurso especial (fls. 2.777/2.779e; fls. 2.792/2.808e; e fls. 2.817/2.824e).

Com contraminutas (fl. 2.849e; fls. 2.853/2.860e; fls. 2.862/2.868e; fls. 2.903/2.912e; fl. 2.916e; fls. 2.921/2.926e; fls. 2.935/2.942e), os autos foram encaminhados a esta Corte.

No Recurso Especial de fls. 2.362/2.366e, interposto com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, a **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ – SANEPAR** aponta ofensa ao art. 19-C da Lei n. 8.080/1990, alegando, em síntese, a responsabilidade direta da União pelas ações de saneamento básico em comunidades indígenas.

Por sua vez, com fulcro na alínea a do permissivo constitucional, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** sustenta violação aos arts. 25 da Lei n. 6.001/1973, e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, aduzindo, em síntese, que o tribunal de origem “[...] reconhece a situação de flagrante precariedade em que vivem os indígenas, mas nega a caracterização do dano moral coletivo” (fl. 2.377e).

O **ESTADO DO PARANÁ**, a seu turno, com base no art. 105, III, a, da Constituição da República, indica o malferimento aos arts. 1.022, II, do Código de

Processo Civil, 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, 19-C, 19-D, e 19-E da Lei n. 9.836/1999, e 48, IX, 49, III, 50, 52, I, § 1º e II, da Lei n. 11.445/2007, apontando, além de vício integrativo no acórdão recorrido, não ser possível atribuir-lhe a responsabilidade quanto à implementação dos serviços de saneamento básico e atenção à saúde junto a comunidade indígena, de competência exclusiva da União (fls. 2.402/2.416e).

Às fls. 2.587/2.618e, a **UNIÃO**, com supedâneo nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, aponta, além de dissídio jurisprudencial, a ofensa aos arts. 141, 329, II, 485, VI, e 492 do estatuto processual, 19-C da Lei n. 8.080/1990, 8º, I, da Lei n. 11.445/2007, 7º, 35 e 36 da Lei n. 5.371/1961, 1º da Lei da Ação Civil Pública, 47 da Lei n. 10.683/2003, 1º da Lei n. 5.371/2019, e, por fim, arts. 2º 2º, 4º, 20, 58 e 60 da Lei n. 4.320/1964, alegando, em síntese, violação ao princípio da congruência, ilegitimidade passiva, inobservância à regra da prévia dotação orçamentária para realização de despesas de capital, bem como a "[...] usurpação da competência de agentes públicos específicos, que têm na lei a garantia do exercício de suas funções" (fl. 2.604e).

Com contrarrazões (fls. 2.513/2.516e; fls. 2.519/2.530e; fls. 2.536/2.540e; fls. 2.550/2.558e; fls. 2.560/2.570e), os recursos foram inadmitidos (fls. 2.712/2.724e; fls. 2.726/2.737e; fls. 2.739/2.745e; e fls. 2.747/2.758e).

Por ocasião da sessão de julgamento realizada em 08.10.2024, o Sr. Relator, Ministro Gurgel de Faria, apresentou voto no qual não conhece dos Agravos da **UNIÃO** e da **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ – SANEPAR**, conhece do Agravo do **ESTADO DO PARANÁ** para não conhecer do Recurso Especial, e conhece do Agravo do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, para não conhecer do Recurso Especial, consoante os fundamentos estampados na seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. FORNECIMENTO DE SANEAMENTO BÁSICO. TERRA INDÍGENA. MANUTENÇÃO DE SAÚDE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DANO MORAL COLETIVO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, como no caso, em relação aos recurso da Companhia de Saneamento.

2. Quanto à alegada ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbra nenhum equívoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia (a respeito da necessidade de reunião processual e quanto à legitimidade passiva do Estado do Paraná), apontando as razões de seu convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. No mérito propriamente dito, a discussão é se o Estado é parte legítima

para figurar no polo passivo de ação que busca garantir o fornecimento regular de água potável e saneamento básico à terra indígena.

4. A Lei n. 8080/1990, ao dispor sobre a atenção à saúde indígena, prevê que “os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações” (art. 19-E).

5. Hipótese em que, conforme se extrai do acórdão recorrido, não se está em discussão o simples fornecimento de saneamento básico, mas da prestação desse serviço (de saneamento) como meio indispensável à manutenção das condições da saúde indígena, a justificar a manutenção do Estado do Paraná no polo passivo da lide.

6. Ainda que sob a perspectiva da Lei n. 11.445/2007, não haveria exclusão da responsabilidade do Estado do Paraná, pois, ao contrário do que faz crer a parte recorrente, o caso em exame não se discute a competência para fixar Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52, I, da lei), esta sim de responsabilidade da União, debatendo-se, na realidade, a obrigação de atendimento local/regional de saneamento, cuja execução é operada em articulação com os Estados (art. 52, II, da lei), o que também fundamenta a pertinência subjetiva passiva do ente estatal.

7. Esbarra no óbice da Súmula 7/STJ a pretensão de rever a (in)existência de dano moral coletivo, pois, quanto ao tema, a Corte Regional se amparou diretamente no contexto fático probatório dos autos.

8. Agravos da Companhia de Saneamento não conhecido. Agravo do Estado do Paraná conhecido para negar provimento ao apelo especial. Agravo do MPF conhecido para não conhecer do apelo especial.

Na mesma oportunidade, pedi vista dos autos para examiná-los com maior detença.

É o relatório.

I. Da admissibilidade dos Agravos em Recurso Especial

Por primeiro, quanto aos Agravos de fls. 2.777/2.779e, e fls. 2.871/2.891e, acompanho a conclusão do Sr. Relator pelo não conhecimento dos recursos da **UNIÃO** e da **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ – SANEPAR**, por força do óbice constante da Súmula n. 182 desta Corte

Com efeito, os Recursos Especiais interpostos pela empresa estatal e pelo ente federal foram inadmitidos na origem (2.712/2.724e; e fls. 2.747/2.758e). Entretanto, a fundamentação encampada em ambas as decisões não foi adequadamente infirmada, limitando-se as razões dos Agravos a alegações genéricas, não satisfazendo, assim, a necessidade de impugnação à decisão agravada nos moldes do art. 932, III, combinado com o art. 1.021, § 1º, do Código de Processo Civil.

Por outro lado, uma vez infirmados os fundamentos da decisão agravada, acompanho o Sr. Relator, igualmente, em relação ao conhecimento dos Agravos do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e do **ESTADO DO PARANÁ**, bem como quanto ao desprovimento do Recurso Especial do ente estadual.

Passo, então, ao exame do Recurso Especial do *Parquet*.

II. Do Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

No caso, o Recorrente ajuizou ação civil pública visando impor ao Poder Público a adoção de medidas voltadas à efetivação de políticas públicas de saneamento básico na comunidade indígena *Tekoha Tajy Poty*, localizada no Terra Roxa/PR, com a sua inclusão no relatório “Programa SANEPAR Rural”, bem como o pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em decorrência da omissão estatal.

Em sede de reexame necessário, o tribunal de origem, por maioria, manteve a sentença mediante a qual foram parcialmente acolhidos os pedidos formulados, rechaçando a pretensa reparação civil, sob o fundamento de que, a despeito da deficiente prestação dos serviços públicos de saneamento básico junto à comunidade indígena, não haveria excepcional omissão imputável aos entes estatais demandados, tratando-se, ainda, de área ocupada irregular e voluntariamente por essa população, sem processo demarcatório.

Transcrevo, por oportuno, as seguintes passagens do voto condutor (fls. 2.284/2.285e):

9. Danos morais coletivos: Neste ponto, vou pedir a máxima vênia pra manter a r. sentença, que assim se manifestou:

“[...]”

É certo que o atraso no atendimento de demandas que envolvem direitos fundamentais gera evidente desconforto para as partes envolvidas, mas não se pode presumir que tal motivo caracterize dano moral coletivo, o qual pressupõe uma situação excepcional.

A configuração do dano moral coletivo decorre de uma agressão gravíssima contra determinada comunidade, o que não ocorreu no presente caso, notadamente diante dos fatos de que as comunidades indígenas ocupam irregularmente áreas de terra, em princípio, particulares e de que a água potável, embora insuficiente, já lhes era fornecida.

Demais disso, não se pode ignorar que inúmeras comunidades situadas em zonas rurais, ou mesmo nas periferias das grandes cidades brasileiras, também se encontram em situações semelhantes, de modo que a Administração não optou por desrespeitar especificamente as comunidades indígenas, tolhendo-lhes direitos iminentes apenas por essa condição.

“[...]”

Em primeiro lugar considero a questão da triste realidade brasileira. A condenação do Município e da União, não seria providência universalizável na atual conjuntura brasileira. A grande parte das comunidades de periferia não têm saneamento básico, isto é fato notório. Na zona rural nem se fala da questão, pois a vida real não oferece ainda condições econômicas para tão grande passo, e a sua não implantação se dá especialmente por ausência de recursos orçamentários.

[...]

Ainda levo em consideração a movimentação do grupo dissidente dos indígenas que deixaram o local em que havia o serviço básico, se colocando em situação bastante inóspita, promovendo por sua falta de conhecimento a poluição dos rios que ao alcançar a última comunidade à jusante, se encontra inviabilizado para regular utilização. Por outro lado, todo o suporte oferecido de insumos básicos só foi possível após o conhecimento da presença e dos locais invadidos e imóveis rurais a serem atingidos pelas providências demarcatórias em curso. Não é possível condenar a Funai por não integrar o polo passivo (destaques meus).

Nesse contexto, com a licença do Sr. Relator, em meu sentir, a revisão do acórdão recorrido não demanda o revolvimento fático-probatório, mas, sim, *a análise do objeto da prova concernente à responsabilidade civil por danos morais coletivos.*

Além disso, vislumbro, na espécie, um *típico litígio estrutural*, que, por envolver, como axioma fundamental, a adequação do processo, não reclama a mera comprovação de fatos, mas a prova de um cenário estrutural de violação a direitos.

a. Do *thema probandum* na análise de danos morais coletivos

Os danos morais coletivos – cujo esteio normativo encontra-se no art. 5º, V e X, da Constituição da República, além da previsão expressa do art. 6º, VI, da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) –, são os *ilícitos reparáveis de natureza extrapatrimonial*, que atingem um conjunto de vítimas, determinadas ou determináveis.

Tal categoria de danos diz, portanto, com a ofensa plurissubjetiva a direitos da personalidade, no contexto de interesses coletivos “*stricto sensu*” e individuais homogêneos, os quais são assim definidos no art. 81 do estatuto consumerista:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

[...]

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (destaques meus).

No mesmo sentido, colaciono lição de Flávio Tartuce, em obra dedicada ao estudo da responsabilidade civil:

Os danos morais coletivos surgem como um sério candidato dentro da ideia de ampliação dos danos reparáveis, merecendo um tratamento em separado com relação aos danos individuais tratados até aqui. O seu conceito é controvertido, mas ele pode ser denominado como o dano que atinge, ao mesmo tempo, vários direitos da personalidade, de pessoas determinadas ou determináveis.

[...]

Os danos morais coletivos são, assim, várias lesões aos direitos da

personalidade ao mesmo tempo. Deve-se compreender que os danos morais coletivos atingem direitos individuais homogêneos e coletivos em sentido estrito, em que as vítimas são determinadas ou determináveis. Por isso, a indenização deve ser destinada a elas, as vítimas do evento danoso.

(Responsabilidade Civil – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 340; destaque meu).

Destaco, ainda, precedente da Corte Especial deste Tribunal Superior, que espelha tal compreensão acerca do tema:

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. DANOS MORAIS COLETIVOS. CARACTERIZAÇÃO IN RE IPSA. SÚMULA 168/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.

1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável.

2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo.

3. A tese jurídica, trazida no acórdão ora embargado, de que o dano moral coletivo se configura in re ipsa, está em conformidade com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o que leva à incidência da Súmula 168/STJ.

[...]

5. Embargos de divergência não conhecidos.

(EResp n. 1.342.846/RS, Relator Ministro RAUL ARAÚJO, CORTE ESPECIAL, julgado em 16.06.2021, DJe de 03.08.2021 – destaque meu).

À vista desse panorama, o *thema probandum* a ser esquadrihado para a escorreita verificação de danos morais coletivamente indenizáveis consiste na existência de mácula a direitos da personalidade, titularizados por uma coletividade determinada ou determinável.

b. Do exame probatório nos litígios estruturais

De outra parte, entendo que a presente controvérsia traduz verdadeiro *litígio estrutural*, no qual determinada estrutura institucional ou política – seja ela pública ou privada –, causa, fomenta ou consolida um complexo e contumaz quadro de violação a direitos *de per se*, é dizer, de forma intrínseca ao seu próprio modo de operar.

Face a um litígio estrutural, cingindo-se o julgador a apreciar o processo a partir das normas adjetivas tradicionais, o deslinde alcançado será meramente pragmático, sendo possível – e bastante provável –, que o quadro de ofensas a direitos coletivos não seja solucionado a longo prazo; logo, *em tais hipóteses, a atuação jurisdicional deve pautar-se precipuamente na busca da reorganização dessas estruturas, com o emprego de técnicas processuais diferenciadas.*

Nesse sentido, a título de contextualização do tema, anoto os seguintes excertos constantes do Anteprojeto de Lei sobre o Código de Processo Estrutural, aprovado no dia 31 de outubro deste ano (disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/9c885162-178d-4f86-962b-863c215bc8fd>):

Art. 1º Esta lei disciplina o processo estrutural, assim entendido aquele que tem como objeto um conflito coletivo de significativa abrangência social, cuja resolução adequada depende de providências prospectivas, graduais e duradouras.

[...]

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

I - prevenção e resolução consensual e integral dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;

[...]

VII - flexibilidade do procedimento e das providências de reestruturação, observado o contraditório prévio e a proibição de decisões surpresa;

[...]

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas bem definidos, com implementação em prazo razoável.

[...] (destaques meus).

Por conseguinte, nessa perspectiva, o exame probatório terá por objeto não a apuração do ilícito sob a perspectiva pontual, mas a constatação de eventual desrespeito a direitos coletivos, em decorrência do mero funcionamento de uma estrutura institucional ou política.

Acerca disso, trago à baila a doutrina de Edilson Vitorelli, Relator do sobredito Anteprojeto de Lei:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como funciona uma estrutura burocrática, usualmente pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, a se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

[...]

No que tange à prova dos fatos pretéritos, quais sejam, a existência do litígio e sua responsabilidade, não há muito o que se inovar. A produção de prova terá as mesmas características que teria em um processo coletivo não estrutural. Em realidade, a única peculiaridade está no thema probandum: não se busca a demonstração de um ou alguns fatos

específicos, mas sim de um padrão de conduta que denote a violação a direitos como um problema disseminado, recorrente, inerente ao funcionamento da própria estrutura, não como um ilícito episódico.

(Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática – 2. ed. rev. e atual. – Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 56; p. 372/373; destaque meu).

Registre que a 3ª Turma desta Corte, já em 2020, reconheceu os litígios estruturais, realçando a prestação jurisdicional diferenciada como uma de suas premissas fundamentais:

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO REPETITIVA QUE NÃO FOI OBJETO DE PRECEDENTE VINCULANTE. EXISTÊNCIA DE INÚMERAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NO JUÍZO ACERCA DO TEMA. IRRELEVÂNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS HIPÓTESES AUTORIZADORAS DO JULGAMENTO PREMATURO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE ENVOLVE LITÍGIO DE NATUREZA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE, EM REGRA, COM O JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO OU COM O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. PROCESSO ESTRUTURAL. NATUREZA COMPLEXA, PLURIFATORIAL E POLICÊNTRICA. INSUSCETIBILIDADE DE RESOLUÇÃO PELO PROCESSO CIVIL ADVERSARIAL E INDIVIDUAL. INDISPENSABILIDADE DA COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES PARA O LITÍGIO ESTRUTURAL, MEDIANTE AMPLO CONTRADITÓRIO E CONTRIBUIÇÃO DE TODOS OS POTENCIAIS ATINGIDOS E BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA ESTRUTURANTE. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL DIFERENCIADA E ADERENTE ÀS ESPECIFICIDADES DO DIREITO MATERIAL VERTIDO NA CAUSA, AINDA QUE INEXISTENTE, NO BRASIL, REGRAS PROCEDIMENTAIS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS. ANULAÇÃO DO PROCESSO DESDE A CITAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE INSTRUÇÃO E REJULGAMENTO DA CAUSA, PREJUDICADO O EXAME DAS DEMAIS QUESTÕES.

[...]

6 - Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.

7 - Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.

8 - Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço

jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA.

9 - Provido o recurso especial para anular o processo desde a citação e determinar que seja regularmente instruída e rejulgada a causa, está prejudicado o exame da alegada violação aos demais dispositivos legais do ECA indicados nas razões recursais.

10 - Recurso especial conhecido e provido, para anular o processo desde a citação e determinar que sejam adotadas, pelo juiz de 1º grau, as medidas de adaptação procedimental e de exaurimento instrutório apropriadas à hipótese.

(REsp n. 1.854.842/CE, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, j. 02.06.2020, DJe de 04.06.2020 – destaques meus).

A seu turno, mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal encampou idêntica inteligência no que atine à negligência estatal na implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, em paradigma assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REFERENDO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO PONTUAL DO PODER JUDICIÁRIO. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. PLANO DE AÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COM PRESENÇA DE POVOS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. CRITÉRIOS PARA A REALIZAÇÃO DA CONSULTA PREVISTA NA CONVENÇÃO 169. RECONHECIMENTO DA FORMA ISOLADA DE VIVER COMO LIVRE AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade ativa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, nos termos do art. 232 da Constituição da República. 2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural. Precedentes. 3. [...]. 4. A omissão comprovada da Administração Pública na adoção de medidas para a proteção da vida e da integridade física dos territórios de povos indígenas isolados e de recente contato, somado aos riscos inerentes à abertura de suas terras à exploração comercial, justifica a ordem para que a elaboração de um Plano de Ação para o saneamento dessas irregularidades. 5. Medida cautelar referendada.

(ADPF 991 MC-Ref, Relator Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, j. 08.08.2023, DJe-s/n DIVULG 29.09.2023 PUBLIC 02.10.2023 – destaques meus).

Tem-se no processo estrutural, então, uma atividade processual programática e prospectiva, não atrelada, necessariamente, aos *standards* do processo civil ordinário.

III. Do caso concreto

Na esteira do consignado no acórdão recorrido (excertos de fls. 2.284/2.285e, já destacados), malgrado a incontroversa carência no atendimento de serviços de saneamento básico na comunidade *Tekoha Tajy Poty*, a reparação a título de danos morais coletivos foi condicionada à prova de excepcionalidade da omissão estatal, e, ainda, à regularidade da ocupação do território pelos indígenas.

Com efeito, *sendo tal pretensão afeita ao malferimento de bens extrapatrimoniais*, entendo que o tribunal local se equivocou quanto ao objeto de análise probatória no ponto, porque *não examinada a factual violação aos direitos de personalidade da coletividade indígena, em função da ausência de ações e obras de saneamento básico*, prestação pública diretamente ligada a garantias fundamentais, máxime o direito à vida e à saúde.

A par disso, diante do cariz estrutural do litígio, que ora reconheço, impõe-se a verificação de ofensa, decorrente de ações e omissões imputáveis ao Poder Público, em razão de sua própria estrutura, aos direitos de personalidade titularizados pela sobredita comunidade, integrante de *população étnica historicamente vulnerabilizada pelo Estado brasileiro, especificamente em relação a serviço público essencial – o saneamento básico – , cuja prestação deficiente é notória no país*.

Assim, considerando que essas ilações não implicam em reexame de fatos e provas, entendo descabida a aplicação, no caso, do óbice da Súmula n. 7/STJ, autorizando o conhecimento do Recurso Especial do *Parquet*.

Posto isso, acompanho o Sr. Relator para **NÃO CONHECER** dos Agravos da **SANEPAR** e da **UNIÃO**, e **CONHECER** do Agravo e **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Especial do **ESTADO DO PARANÁ**, bem como, pedindo licença para dele divergir, **CONHEÇO** do Agravo para **CONHECER** do Recurso Especial do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, nos termos expostos.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0216676-6

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.400.204 /
PR

Número Origem: 50019628920184047017

PAUTA: 10/12/2024

JULGADO: 10/12/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVANTE : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVANTE : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ SANEPAR
ADVOGADOS : ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924
RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : MUNICIPIO DE TERRA ROXA
ADVOGADO : ELICELSO SALES DE CAMPOS - PR044501
AGRAVADO : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ SANEPAR
ADVOGADOS : ADRIANO MARCOS MARCON - PR035924
RUBIA MARA CAMANA - PR033897
AGRAVADO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : DEBORA FRANCO DE GODOY ANDREIS - PR015917
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
INTERES. : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Garantias Constitucionais - Direitos Indígenas

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa, a Primeira Turma, por unanimidade, não conheceu dos agravos da UNIÃO e da SANEPAR, conheceu do agravo do Estado do Paraná para negar provimento ao recurso especial e conheceu do agravo do MPF para, por maioria, não conhecer de seu recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencidos os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Paulo Sérgio Domingues que afastavam a incidência da Súmula 7/STJ.

Votaram os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa(voto-vista).

C54222551425<15<1129@ 2023/0216676-6 - AREsp 2400204