



Responsabilidade Civil Ambiental: Análise do Enunciado de Súmula 652 do STJ na Perspectiva da Efetividade da Tutela Ambiental

Environmental Civil Liability: An Analysis of the Brazilian Superior Court of Justice's Precedent No. 652 from the Perspective of Effective Environmental Protection

Pedro Henrique Pinto Cuzzuol

Mestrando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito-FADISP. Pós-graduado em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas-FGV. Procurador Municipal.

Resumo: Esta pesquisa trata da responsabilidade civil ambiental e relaciona aspectos teóricos e práticos do enunciado da Súmula nº 652 do STJ, que atribui ao Estado responsabilidade solidária, mas de execução subsidiária. Adota-se o método dedutivo na vertente jurídico-dogmática e na pesquisa bibliográfica. Os objetivos são: (a) compreender a evolução da responsabilidade civil ambiental; (b) avaliar as consequências práticas do entendimento sumulado à luz do modelo de comando e controle; (c) analisar o enunciado como diretriz de aproximação entre o Poder Público e os agentes econômicos. Conclui-se que, apesar das dificuldades processuais de implementação, o enunciado contribui para a efetividade da tutela ambiental ao estimular um modelo de governança cooperativa.

Palavras-chave: responsabilidade civil ambiental; omissão estatal; Súmula 652 do STJ; efetividade da tutela ambiental.

Abstract: This research addresses environmental civil liability and connects theoretical and practical aspects of Precedent 652 of the Brazilian Superior Court of Justice (STJ), under which the State is jointly liable, subject to subsidiary enforcement. It adopts the deductive method, within a legal-dogmatic approach, based on bibliographic research. Its objectives are: (a) to understand the evolution of environmental civil liability; (b) to assess the practical consequences of the Precedent in light of the command-and-control model; (c) to analyze the Precedent as a guideline that brings public authorities and economic agents closer together. It concludes that, despite procedural implementation difficulties, the Precedent contributes to effective environmental protection by encouraging a cooperative governance model.

Keywords: environmental civil liability; state omission; STJ precedent 652; effectiveness of environmental protection.

INTRODUÇÃO

O artigo 225 da CRFB consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e dever do Poder Público e da coletividade. A norma constitucional mencionada autoriza a conclusão no sentido de que a tutela do meio ambiente, além de um direito, é um dever do Estado e da coletividade.

Complementarmente, o parágrafo 3º do art. 225 estabelece a tríplice responsabilidade ambiental, qual seja, a administrativa, a penal e a civil.

Na linha dos mandamentos constitucionais supramencionados, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) desenvolveu, ao longo do tempo, avançada jurisprudência na seara do direito ambiental.

São diversos os temas pacificados pelo tribunal, como, por exemplo, a inaplicabilidade da teoria do fato consumado no Direito Ambiental (enunciado 613), a natureza da responsabilidade objetiva da responsabilidade civil ambiental pelo risco integral, o reconhecimento do caráter propter rem do dano ambiental (enunciado 623) e a inversão do ônus da prova em matéria ambiental (enunciado 618).

No ano de 2021, com o fito de encerrar prolongada discussão jurisdicional, o STJ editou o enunciado de súmula nº. 652, que atribui ao Estado a responsabilidade em caráter solidário, mas com execução subsidiária em caso de omissão na fiscalização.

O enunciado possui o seguinte teor: “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” (Brasil, 2021).

Em outras palavras, segundo o Superior Tribunal de Justiça, o Poder Público responde na condição de devedor-reserva.

Nesse contexto, considerando que as decisões jurisdicionais impactam diretamente as políticas públicas, questiona-se: a edição do enunciado da súmula 652 fomenta a efetividade da tutela ambiental?

Para que tal indagação seja respondida, serão analisados os estudos a respeito da responsabilidade civil no direito ambiental, os quais serão articulados com os modelos de monitoramento e padrões ambientais existentes para, ao final, abordar as consequências práticas do entendimento sumulado.

Quanto à metodologia, adota-se o método de abordagem dedutivo na vertente jurídico-dogmática e a pesquisa bibliográfica. Parte-se de premissas gerais relacionadas ao art. 225 da CRFB, o regime objetivo e solidário da responsabilidade civil ambiental e o modelo de comando e controle consagrado na Lei nº 6.938/1981, para, na sequência, examinar o caso particular do enunciado de súmula nº 652 do STJ e suas consequências.

Dada a amplitude da temática, a pesquisa será circunscrita à temática da responsabilidade civil ambiental com ênfase nos limites da responsabilidade civil do Estado, articulando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os deveres de proteção com a responsabilidade civil ambiental.

O tema da responsabilidade civil, malgrado seja tradicional na ciência do Direito, possui relevância atual, por diversas razões.

Em primeiro lugar, porque a responsabilidade civil é categoria jurídica marcada pela transversalidade e transdisciplinaridade, uma vez que se relaciona com diversos ramos do Direito, inclusive o Direito Ambiental.

Como bem tratado por Leite e Ayala (2020, p. 117), “mais do que a disponibilidade de comunicação e diálogo entre os diversos saberes disciplinares, deve permitir e possibilitar o desenvolvimento de uma nova racionalidade social, econômica, política e jurídica”.

Em segundo lugar, em tempos de crise ecológica, a responsabilidade civil ambiental passa a ser cada vez mais relevante na tomada de decisões, nos cenários nacional e internacional.

No primeiro capítulo, será dado o primeiro passo na compreensão da responsabilidade civil a partir da abordagem da evolução histórica do instituto e do cotejo entre a responsabilidade civil clássica e a responsabilidade civil ambiental.

No segundo capítulo, será contextualizado o enunciado da súmula nº. 652 do Superior Tribunal de Justiça com elementos relacionados às políticas públicas estatais, em especial, a política pública ambiental, bem como as consequências práticas do enunciado de súmula.

Por fim, no terceiro capítulo, o estudo promoverá a avaliação do enunciado de súmula como fator de aproximação dos agentes econômicos e do Estado, na perspectiva da efetividade da tutela ambiental.

Portanto, a presente empreitada acadêmica busca abordar a responsabilidade civil ambiental de forma transdisciplinar, por meio da articulação entre os imperativos da tutela ambiental e os limites da atuação do Estado na tutela do meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Indubitavelmente, a responsabilidade civil é instituto jurídico que teve grande desenvolvimento no âmbito do Direito Privado, particularmente no Direito Civil.

O desenvolvimento no Direito Privado se justifica, porquanto a responsabilidade civil teve suas origens vinculadas ao Direito Romano (*lex aquilia*), que posicionou a responsabilidade como fonte das obrigações.

Vejamos a lição de Leite e Ayala (2014, p. 124):

Buscar-se-á, desta forma, precisar como o Estado brasileiro adequou e adaptou o instituto da responsabilidade civil clássica à lesão causada ao bem ambiental. Com efeito, salienta-se que, em sua versão clássica, o instituto da responsabilidade estava ligado a uma relação entre particulares e isto não sucede quando se lida com o bem ambiental difuso ou coletivo.

Essa concepção é compartilhada por Baracho Júnior (2000, p. 294-295):

A responsabilidade civil por dano ao meio ambiente surge em um quadro totalmente distinto daquele que possibilitou os primeiros desenvolvimentos do instituto da responsabilidade civil. Não tem em vista somente a proteção da autonomia

privada, ao menos na forma como tal esfera era compreendida por aqueles que viabilizaram o surgimento e desenvolvimento do instituto, apesar de duas claras implicações com a tutela de direitos individuais, como o direito à vida, à propriedade e à liberdade. Entretanto, não se esgota no âmbito dos interesses de particulares colocados em oposição.

A responsabilidade civil ambiental, nesse contexto, teve sua evolução histórica absolutamente distinta da evolução da responsabilidade civil clássica, tendo em vista as especificidades do bem ambiental, o que exigiu e exige verdadeiras adaptações pelos intérpretes e aplicadores do Direito.

Como se sabe, a responsabilidade civil clássica passou por diversas fases evolutivas ao longo da história. Inicialmente, vigorava uma noção de irresponsabilidade, momento no qual a solução se dava pela vingança privada.

Em um segundo momento, foi engendrada a noção do Direito Romano pautada na *lex Aquilia*, que posicionou a responsabilidade como fonte das obrigações e consagrou a culpa como categoria fundamental e indispensável para a sua caracterização.

É bom ver que o Direito Romano influenciou o direito brasileiro, em especial, na categoria jurídica da responsabilidade civil aquiliana (extracontratual). Contudo, registra-se que o Direito Romano não criou uma teoria geral da responsabilidade civil.

Vejamos lição de Fernandes e Carvalho (2002, p. 7):

A responsabilidade civil é uma das mais antigas e importantes áreas do Direito e, assim como outros institutos do Direito privado, sua origem remonta ao Direito romano. Este não chegou a elaborar uma teoria geral sobre o tema, já que foi desenvolvido apenas como resolução de casos concretos à época, não se podendo, contudo, ignorar a evolução histórica da responsabilidade civil no Direito romano (Pereira, 2018, p. 24).

O termo “responsabilidade”, todavia, não existia no Direito romano, não sendo encontrado nas línguas europeias até o século XVIII (Villey, 2005, p. 136). A palavra, não obstante, possui a raiz latina *spondeo*, fórmula conhecida nos contratos verbais do Direito romano pela qual se ligava solenemente o devedor (Dias, 2006, p. 4).

Em um terceiro momento, passou-se a discutir a responsabilidade civil sem culpa, pela teoria do risco.

Esse período foi influenciado pelo processo de industrialização (Revolução Industrial) e pela noção de sociedade de risco propugnada por Ulrich Beck e caracterizada por Leite e Ayala (2014, p. 119) como “o estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial”.

No que concerne ao Direito Ambiental, diferentemente do que ocorreu com a Responsabilidade Civil Clássica, sua evolução da responsabilidade civil é uma realidade mais recente.

Como bem aduzido por Derani (2001, p. 146), a “preocupação com a forma como o homem tem lidado com a natureza surge quando é percebido que se está minando a qualidade, bem como a possibilidade de vida (existência humana) no planeta”.

Em termos diversos, como bem aduzido por Rei e Ribeiro (2014, p. 34), o caminho da proteção ambiental surge quando se percebe que o modelo de desenvolvimento econômico passa a corroer o equilíbrio entre a atividade humana e a qualidade ambiental.

E, nesse contexto, surge a necessidade do Estado, tanto na repressão de condutas que degradem o meio ambiente quanto na atuação preventiva, sobretudo na criação de uma política pública ambiental.

A falência da autorregulação do mercado e a necessidade de intervenção do Estado são explicadas por Cordeiro e Bussinger (2018, p. 151):

A autorregulação do mercado, a partir da institucionalização das mercadorias fictícias, teve o condão de produzir tensões cumulativas no organismo social, especialmente porque, em verdade, ela é uma ficção. A verdadeira autorregulação consistiria na existência e permanência de mercados para os elementos da produção, sem qualquer interferência estatal. Isso, no entanto, é pouco provável, tanto porque os recursos naturais são finitos quanto porque o trabalho, em certo sentido, é escasso. Diante disso, Polanyi (2012, p. 224) constata que todas as vezes que a autorregulação “[...] ameaça destruir a sociedade, a ação autopreservativa da comunidade visa a impedir o seu estabelecimento ou interferir com o seu livre-funcionamento, quando já estabelecido [...]”.

O Direito Ambiental teve sua evolução iniciada na década de 60 do século XX, quando a Assembleia das Nações Unidas aprovou a convocação de uma Conferência para debate dos problemas relacionados ao meio ambiente.

A convocação foi realizada em 1968 e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente se realizou em 05 de junho de 1972 na cidade de Estocolmo, na Suécia e culminou na aprovação da Declaração Universal do Meio Ambiente.

A Declaração de Estocolmo resultou no fomento à adoção de instrumentos de comando e controle que se caracterizam pela utilização da regulação da questão ambiental por meio de normas e sistemas administrativos de monitoramento e fiscalização.

No Brasil, a Lei Federal nº. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) consagrou o modelo de comando e controle na tutela do meio ambiente. Vejamos:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas

necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a responsabilidade civil ambiental passou a ser tema de matriz constitucional, senão vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Portanto, a responsabilidade civil ambiental já nasceu objetiva (independente da existência de culpa) desde o advento da Lei Federal nº. 6.938/1981, diretriz mantida na Constituição da República.

Além de ser objetiva, a responsabilidade ambiental é também solidária, consoante entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, como se verá mais detidamente na sequência.

São diversos os temas pacificados no âmbito do STJ, como, por exemplo, a inaplicabilidade da teoria do fato consumado no Direito Ambiental (enunciado 613), a inversão do ônus da prova em matéria ambiental (enunciado 618) e o reconhecimento do caráter *propter rem* do dano ambiental (enunciado 623).

A exposição realizada não se propôs a exaurir todos os aspectos que envolvem a evolução histórica da responsabilidade civil ambiental, mas a justificar teoricamente que a responsabilidade civil ambiental é tema em constante processo de maturação, seja do ponto de vista doutrinário, seja do ponto de vista jurisprudencial.

DECISÕES JUDICIAIS PARA ALÉM DO PROCESSO

Do Modelo de Comando e Controle ao Modelo de Governança Social

A proteção do meio ambiente é direito-dever da coletividade e do Estado, conforme expressa diretriz do art. 225, caput da CRFB.

Nesse contexto, quando se trata da tutela ambiental efetiva, deve-se ter em mente que a discussão, necessariamente, gravita em torno da política pública, tendo em vista que esta é a interseção entre a política e as necessidades socialmente relevantes.

Na lição de Bucci (2006, p. 241), as políticas públicas podem ser conceituadas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas”.

São diferentes os modelos de políticas públicas. Abordaremos, nesta empreitada acadêmica, o modelo de comando e controle e a governança social.

Sem a pretensão de esgotamento do tema, o modelo de comando atribui ao Estado a função de estabelecer padrões ambientais, por meio da edição de normas ambientais, e de promover a fiscalização do cumprimento destes padrões estabelecidos.

O modelo atende ao propósito de tutela efetiva do meio ambiente exigida no art. 225 da Constituição da República. Sucede que atribuir ao Estado a primazia da solução das questões ambientais, numa perspectiva corretiva, traz consigo uma abordagem burocrática, custosa e, em muitos casos, intempestiva.

Estudos indicam que nem sempre o modelo de comando e controle se revela a alternativa com melhor eficiência econômica. Rei e Ribeiro (2014, p. 37-38) abordam essa questão de forma interessante:

[...] Sucede que, embora os instrumentos de controle, principalmente os padrões de emissão, sejam bastante efetivos quanto à preocupação de assegurar o cumprimento legal, estes se mostram insuficientes quando é necessário incorporar variáveis econômicas, como o custo das soluções adotadas [...].

Os custos mencionados pelos autores se desdobram em duas vertentes.

Por um lado, custos inerentes à adequação aos padrões ambientais suportados pelos agentes econômicos, como o custo de elaboração de estudos ambientais, relatórios ambientais, custo inerente ao cumprimento de condicionantes em licenciamento ambiental, dentre outros.

Por outro lado, os custos administrativos necessários para a promoção da fiscalização ambiental por parte do Estado, como despesas de pessoal, despesas com equipamentos, custos operacionais com a fiscalização ambiental, dentre outros.

Nesse sentido, Farias e Damacena (2017, 150-160) sustentam que o Direito

Ambiental não pode ser concebido sem considerar os aspectos econômicos e que a política ambiental brasileira necessita incorporar instrumentos que estimulem comportamentos ecologicamente adequados, em uma perspectiva mais promocional.

Exatamente por esta razão, tem ganhado robustez a defesa de uma governança social, que busca a parceria e a cooperação entre o poder público e os agentes econômicos, conforme se extrai do escólio de Rei e Ribeiro (2014, p. 42-43):

Embebido do rigor do “poder de polícia”, base da ação coercitiva, o comando e controle aborda o relacionamento entre órgão ambiental e regulados, tal e qual um embate de forças, necessariamente conflituoso, sob a hipótese de que as empresas sempre atuariam à margem da moral visando apenas o lucro, e que seriam resistentes a assumir qualquer nova responsabilidade ou custo atrelado ao controle ambiental.

[...]

Com a evolução na dinâmica social ocorrida nos últimos 40 anos, principalmente no que se refere à adoção da responsabilidade socioambiental pelas empresas, essa posição não é mais necessária, nem mesmo desejável na maioria dos casos. Atualmente é amplamente reconhecida a importância da parceria e da colaboração entre o poder público e empresas no encaminhamento de soluções para problemas complexos, existindo em muitas situações instrumentos de gestão próprios para tanto – como Termos de Compromisso, Acordos Voluntários, dentre outros.

[...]

Do ponto de vista do regulador, o principal benefício dessa aproximação encontra-se na ampliação das possibilidades de solução dos problemas ambientais.

Essa nova perspectiva, de aproximação entre a Administração Pública e os agentes econômicos, promove uma oxigenação ao instituto da responsabilidade civil ambiental, na medida em que incentiva e fomenta a criação de instrumentos de recompensa pelo próprio mercado.

Consequências Práticas do Entendimento Firmado no Enunciado de Súmula Nº. 652 do STJ

O enunciado de súmula ora em debate, já transcrito em tópico precedente, atribui ao Estado, nas hipóteses de omissão de fiscalização ambiental, a responsabilidade civil solidária, mas de execução subsidiária.

Anteriormente ao entendimento sumulado, não havia posicionamento jurisprudencial harmônico nas Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça.

Parte dos julgados acolhia a tese da responsabilidade solidária, com supedâneo no conceito amplo de poluidor consagrado no art. 3º da Lei nº. 6938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Como exemplo, é possível citar o REsp 604725/PR. Do voto do Ministro Castro Meira, colhe-se a seguinte fundamentação:

[...]

Assim, consoante preceitua a Carta Magna, o Poder Público, que, por sua vez, abrange todos os entes políticos e, por conseguinte, o Estado ora recorrente, tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese em estudo, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como até a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra.

A pretensão do recorrente encontra, outrossim, óbice em vários dispositivos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação:

a) O art. 3º, IV desse texto é explícito em permitir a responsabilização do agente que, direta ou indiretamente, der causa ao evento danoso:

“Art 3. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: IV - poluidor: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; (...)”.

b) O art. 6º aponta os órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e territórios, Municípios e Fundações Públicas que são responsáveis pela proteção da qualidade ambiental e que constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA:

[...]

c) O art. 10 dispõe sobre a necessidade de prévia licença estadual de órgão integrante do SISNAMA, bem como seu poder-dever de paralisar obras que possam acarretar prejuízos ao meio ambiente:

[...]

d) O art. 11 prevê, de modo expresso, a competência do Estado

em fiscalizar a licença concedida:

[...]

e) Por fim, o art. 14, § 1º, objeto deste recurso especial, indica: I) as penalidades a que o transgressor poderá estar sujeito pelo descumprimento das medidas necessárias à preservação do meio ambiente, dentre elas, a perda de incentivos fiscais e linhas de financiamento e a suspensão de sua atividade; e II) a natureza objetiva da responsabilidade pelo dano causado ao meio ambiente.

[...]

Uma segunda parte dos julgados do STJ, contrariamente, adotava a responsabilidade subsidiária por omissão estatal.

O STJ, ao editar o enunciado de súmula, pacificou o entendimento pretoriano em relação à categoria aplicável à responsabilidade civil ambiental por omissão estatal e impôs uma diferença de tratamento, consistente na execução subsidiária.

A despeito da importância do entendimento para a tutela ambiental, existem dificuldades práticas na sua aplicação, sobretudo do ponto de vista processual.

No voto do relator do REsp 1071741/SP, *leading case* da súmula, buscou-se enfrentar as consequências práticas, senão vejamos:

[...]

A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser chamado quando o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não quitar a dívida, 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.

[...]

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. Realmente, a solidariedade passiva não impõe o litisconsórcio necessário, o que corresponderia a uma negação das suas funções originais.

[...]

A despeito do voto ser claro em afastar o litisconsórcio necessário, resta patente que na hipótese de a demanda ser ajuizada exclusivamente em face

do Estado haverá dificuldade na implementação prática da noção de execução subsidiária.

Isso porque eventual cumprimento de sentença, no caso de condenação, não poderia ser movido em face de parte processual que não participou da fase de conhecimento, por violação patente ao direito de defesa.

A dificuldade encontra respaldo expresso no Código de Processo Civil, cujo art. 513, § 5º, dispõe que o cumprimento da sentença não poderá ser promovido em face do fiador, do coobrigado ou do corresponsável que não tiver participado da fase de conhecimento.

Se existe uma necessária relação de prejudicialidade da responsabilidade do Estado nas hipóteses de omissão (execução subsidiária), é incabível supor que a parte autora possa escolher, a seu bel-prazer, contra quem deve propor a demanda.

Isso seria um perigoso incentivo à degradação ambiental, bem como representaria desprestígio aos princípios do Direito Ambiental, em especial o princípio do poluidor-pagador.

O efetivo causador do dano precisa ser contemplado, primariamente, no sistema de responsabilidade ambiental, sob pena de ruína de todo o edifício da tutela ambiental que, como visto alhures, parte do modelo de comando e controle.

Pensar dessa maneira significaria reconhecer que o Superior Tribunal de Justiça adotou, na teoria, a responsabilidade solidária de execução subsidiária, mas na prática, impõe ao Estado a responsabilidade solidária pura.

Sucedem que, nos julgados posteriores à edição do enunciado, o STJ tem se limitado a replicar a jurisprudência sem promover o enfrentamento, ainda que *obiter dictum*, das consequências práticas do posicionamento.

Essa contradição gerada pelo hibridismo adotado pelo STJ precisa ser enfrentada de forma pragmática pela Corte em julgados futuros que enfrentem efetivamente as consequências processuais práticas.

ENUNCIADO DE SÚMULA COMO UMA DIRETRIZ QUE IMPÕE A APROXIMAÇÃO ENTRE O PODER PÚBLICO E OS AGENTES ECONÔMICOS

Como visto no tópico antecedente, há consequências práticas do entendimento que necessitam de melhor e maior aprofundamento na jurisprudência do STJ, em especial a questão do litisconsórcio passivo, a questão da omissão específica para a caracterização da responsabilidade.

Não acreditamos que a responsabilização do Estado por deficiência da fiscalização (seja em caráter solidário, seja em caráter subsidiário) promova automaticamente um aprimoramento na política pública ambiental.

O aprimoramento da fiscalização (do poder de polícia como um todo) não depende, exclusivamente, de um incentivo econômico, mas sim de uma conjuntura

de fatores, como recrutamento de servidores com atribuição para o exercício do poder de polícia, aprimoramento da legislação ambiental e dos fluxos internos, capacitação do corpo técnico, dentre outras questões inerentes à Administração Pública.

Não obstante isso, o entendimento sumulado, em nossa opinião, tem como externalidade positiva a necessária aproximação do Estado com o agente econômico que efetivamente causou a degradação ambiental e, a reboque, um aprimoramento da política de comando e controle.

No *leading case* da súmula, o Ministro Antonio Herman Benjamin (REsp 1071741/SP), de forma perspicaz, chegou a antever essa consequência, ao afirmar que, do ponto de vista prático, a melhor solução é trazer a Administração Pública para o campo de solução do problema. Vejamos transcrição do voto proferido:

[...]

Dois equívocos devem, contudo, ser afastados na análise desse tema. Primeiro, o de achar que a subsidiariedade da responsabilidade do Estado por omissão do dever-poder de controle e fiscalização – por atribuir ao Estado um lugar de reserva no comboio dos coobrigados ambientais, pela porta dos fundos fracionando o título – enfraquece a posição das vítimas e do meio ambiente degradado, diluindo o favor debilis, que é uma de suas marcas.

Segundo, o de imaginar, como amiúde se verifica em certas Ações Cíveis Públicas, que o Estado deve, pelo simples fato de ser o guardião *ex lege* do meio ambiente e das gerações futuras, constar, necessária e automaticamente, no polo passivo de qualquer demanda por degradação ambiental e urbanística.

Naquele caso, o engano reside em esquecer que, na responsabilidade solidária de execução subsidiária, o Estado continua responsável e, eventualmente, será chamado a cumprir a decisão judicial, porém não na linha de frente, pois, se é verdade que foi omissor, a pecha de degradador material não lhe é imputável.

Quanto ao segundo equívoco, por força da Constituição Federal e da legislação, é indubitável que compete à Administração Pública, sem possibilidade de escape ou de renúncia – por mais insensível e avesso à proteção ambiental que o comportamento de seus agentes possa, momentaneamente, indicar –, zelar pela harmonia ambiental e urbanística. Por isso, com frequência o melhor caminho, na perspectiva do pragmatismo judicial e da implementação em geral, é trazer a Administração para o campo da solução do problema, em vez de transformá-la em parte (no sentido vulgar, como no processual) do problema, o que ocorre de maneira inafastável quando, na esteira da sua presença no pólo

passivo da Ação Civil Pública ou Ação Popular, a ela se atribui identidade formal com o degradador direto, transformando-os em sócios processuais. Identidade essa que não deriva, nem pode derivar, da realidade dos fatos ou da realidade jurídica, pois, como vimos, ao contrário do particular, a essência da responsabilidade da Administração em caso de omissão, por óbvio, não se assenta em termos de *ubi emolumentum, ibi onus*; *ubi commoda, ibi incommoda*. Daí o direito de regresso a que faz jus o Estado, quando, como devedor solidário, vier a pagar por todo o dano.

[...]

Em nossa interpretação, a hipótese é de trazer o Estado para a discussão da solução do problema sem caminhar para o cômodo caminho de inseri-lo, automaticamente, como garantidor universal.

A partir do momento em que se atribui ao Estado tanto o custo de fiscalização quanto o custo da deficiência da fiscalização, na condição de devedor-reserva, gera-se um incentivo no sentido da identificação do efetivo responsável pela degradação ambiental e da busca pela solução efetiva da questão ambiental posta.

Tal fato traz, como consequência, a ampliação das possibilidades de solução dos problemas ambientais por meio da cooperação entre o Estado e os agentes econômicos.

Assim, o enunciado de súmula harmoniza o modelo de comando e controle, pautado exclusivamente no Estado, com modelos de governança que contemplem a aproximação da Administração Pública e do Administrado.

Essa contribuição para um modelo de parceria e de cooperação entre o Estado e os agentes econômicos, em detrimento de um modelo puro de comando e controle, constitui o maior avanço do entendimento sumulado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É válido afirmar que a responsabilidade civil ambiental não é um campo hermético e fechado do direito. Ao contrário, é tema atual e em constante processo de maturação, seja do ponto de vista doutrinário, seja do ponto de vista jurisprudencial.

As normas ambientais foram pautadas por um modelo de política pública de comando e controle. Contudo, tem ganhado robustez a defesa de uma governança social que busca a parceria e a cooperação entre o poder público e os agentes econômicos. Essa mudança de paradigma está presente no enunciado de súmula nº. 652 do Superior Tribunal de Justiça.

O entendimento sumulado, por um lado, sedimenta um tema de importância vital para a tutela do meio ambiente relacionado à responsabilidade civil por omissão estatal.

Por outro lado, o entendimento traz dificuldades práticas na sua implementação prática, como é a questão da natureza do litisconsórcio passivo. Essas questões precisam ser enfrentadas pelo STJ em julgados futuros para verdadeiro amadurecimento e sedimentação do entendimento sumulado, sob pena de se gerar replicações acrílicas do entendimento adotado.

Não obstante, o entendimento sumulado tem como externalidade positiva a necessária aproximação do Estado com o agente econômico que efetivamente causou a degradação ambiental e, a reboque, um aprimoramento da política de comando e controle.

O relator do Leading case, Ministro Antônio Herman Benjamin, de forma perspicaz, chegou a antever essa consequência, ao afirmar que do ponto de vista prático, a melhor solução é trazer a Administração Pública para o campo de solução do problema.

Em nossa interpretação, a hipótese é trazer o Estado para a discussão da solução do problema sem caminhar para o caminho de inseri-lo, automaticamente, como garantidor universal. Essa mudança de perspectiva tem como consequência a ampliação das possibilidades e da qualidade das soluções propostas para os problemas ambientais.

Assim, o enunciado de súmula nº 652 fomenta a efetividade da tutela ambiental, desde que sua aplicação seja acompanhada da definição, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, dos critérios processuais e materiais apontados, notadamente a formação do litisconsórcio passivo e a caracterização da omissão específica.

REFERÊNCIAS

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por danos ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23 de setembro de 2026.

BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 23 de setembro de 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 652**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2023_49_capSumulas652.pdf. Acesso em: 23 de setembro de 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2.^a Turma). **Recurso Especial nº. 1071741/SP**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br>. Acesso em: 23 de setembro de 2026.

BUCCI. Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva. 2006.

CORDEIRO. Isabela de Deus; BUSSINGUER. Elda Coelho de Azevedo. Ecologia Crítica. **Estado, Mercado e Sociedade: uma análise para um retorno ao metabolismo do homem com a natureza**. São Paulo: Hucitec Editora, 2018.

DERANI. Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Editora Max Limonad. 2ª Edição, 2001.

FARIAS, Carmem; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Meio ambiente e economia: uma perspectiva para além dos instrumentos de comando e controle. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 148-181, 2017.

FERNANDES, André Dias e CARVALHO, Ana Paula Vieira. **Da lex Aquilia à responsabilidade do Estado pela perda de uma chance: breves considerações sobre a evolução da responsabilidade civil aquiliana**. Brasília: Revista CEJ, 2022.

LEITE. José Rubens Morato; AYALA. Patryck de Araujo. A Transdisciplinaridade do Direito Ambiental em um Mundo em Transformação. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 25. Edição 100, 2020.

_____. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2014.

REI. Fernando. RIBEIRO. Flávio de Miranda. **Limites do Controle Corretivo como Instrumento de Regulação Ambiental**. Sobre a Efetividade da Tutela Ambiental: Campinas: Millennium Editora, 2014.