**XLIX CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

**DIREITO DE REGRESSO DECORRENTE DE REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL**

**FLORIANÓPOLIS**

**2023**

**DIREITO DE REGRESSO DECORRENTE DE REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL**

**Resumo:** Diante da possível responsabilização dos Estados pela reparação de danos ambientais sem que outros causadores do dano sejam demandados,busca-se aqui construir um aparato teórico que fundamente e estimule o adequado exercício do direito de regresso em face dos demais poluidores eventualmente existentes, para que: **(i)** sejam repartidos de forma justa os encargos decorrentes da reparação; **(ii)** haja a recomposição do erário e; **(iii)** seja aperfeiçoada a proteção do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Dano. Meio ambiente. Responsabilidade. Reparação. Regresso. Ação regressiva.

**1 INTRODUÇÃO**

A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da CF/88 depende da sua adequada ***proteção***. A importância da sua preservação e os efeitos nefastos decorrentes da sua destruição tornaram os princípios da precaução e da prevenção os grandes pilares do direito ambiental, buscando-se evitar a ocorrência de danos. E para as hipóteses em que, ainda assim, os danos ocorram, nossa legislação e sua aplicação pelos Tribunais, com apoio na doutrina, evoluíram para assegurar a responsabilização do infrator nas esferas penal, administrativa e cível, objetivando-se, especialmente através da última, a adequada ***reparação***.

Essas necessidades fundamentais ambientais – de proteção do meio ambiente e de reparação dos danos causados – já estão consolidadas no nosso sistema jurídico. Porém, há outro elemento inerente à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que tem efeito direito nas finanças públicas, que tem sido relegado até este momento, que é a ***justa repartição, entre todos os poluidores, dos encargos decorrentes da reparação do dano ambiental.*** Essa adequada repartição dos encargos ocorre quando todos os poluidores são, na exata medida de suas participações, responsabilizados. Mas isso não tem ocorrido, porque **(i)** há casos nos quais nem todos os agentes são demandados a reparar os danos, e porque **(ii)** os responsabilizados não têm exercido adequadamente o direito de regresso em face dos demais poluidores.

Quanto à possibilidade da ação de reparação não ser dirigida a todos os poluidores, isso ocorre porque cada um deles é responsável pela integralidade da reparação (obrigação solidária), e, assim, qualquer um deles pode ser demandado, inclusive apenas o poluidor indireto, sem necessidade de litisconsórcio com os demais. Então, eventualmente são propostas ações de reparação em que um ou alguns dos agentes poluidores não são demandados, sendo comum inclusive que o Poder Público seja responsabilizado por omissão no seu dever de fiscalização, arcando com os ônus da reparação quando o(s) poluidor(es) direto(s) não for(em) demandado(s), ou quando não possuir(írem) condições de arcar com os encargos da reparação dos danos.

Em que pese fique resguardado o direito de regresso do demandado em face dos demais agentes, esse direito deve ser exercido adequadamente. Em diversas demandas de reparação os réus têm alegado, em denunciação da lide, a responsabilidade de outros entes, entidades ou pessoas, dando ensejo ao surgimento do já consolidado entendimento jurisprudencial no sentido de que esse direito de regresso não pode ser exercido mediante denunciação da lide, pois não se deve permitir que a discussão entre os poluidores dificulte a reparação do meio ambiente. Então, ***àquele poluidor que for demandado e responsabilizado, arcando com a integralidade dos ônus da reparação, resta apenas a via da ação regressiva em face dos demais poluidores eventualmente existentes.***

Nesse contexto – em que o Poder Judiciário não aceita que o direito de regresso seja exercido mediante denunciação da lide – deveríamos ter, na mesma medida que ocorre com relação à denunciação, diversos precedentes judiciais sobre ações regressivas, já que, teoricamente, todo pedido de denunciação da lide não aceito pelo Judiciário teria potencial para se tornar, após, uma ação regressiva. Mas a pesquisa de jurisprudência demonstra serem quase inexistentes ações regressivas ambientais, revelando que após a rejeição dos pedidos de denunciação da lide os réus não estão ajuizando as possíveis ações de ressarcimento. Ou seja, ***o direito de regresso é negado mediante denunciação da lide, e não tem sido plenamente exercido mediante ação regressiva.***

Essa ação regressiva, apesar de ter por objeto o ressarcimento, tem dupla natureza: **(i)** ***patrimonial,*** pois visa repartir adequadamente entre os poluidores os ônus decorrentes da reparação dos danos ao meio ambiente, recompondo o erário; **(ii)** ***ambiental,*** já que toda forma de responsabilizar alguém por dano ambiental deve ser vista como uma forma de proteção do meio ambiente, pois mitiga a impunidade e desestimula novas condutas lesivas, potencializando os princípios da prevenção e da precaução, pilares do direito ambiental.

**2 RESPONSABILIZAÇÃO POR DANO AMBIENTAL E OBRIGAÇÃO DE REPARAÇÃO**

A conduta lesiva ao meio ambiente pode sujeitar o agente[[1]](#footnote-1), cumulativamente, a três formas de responsabilização: penal, administrativa e civil. Trata-se de previsão expressamente contida no § 3º do art. 225 da CF/88, segundo o qual “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***.”

Essas formas de responsabilização possuem objetos distintos. Na responsabilização penal aplica-se uma punição/castigo em razão da reprovabilidade da conduta, almejando-se, ainda, que assim o agente não pratique novamente tal conduta; na responsabilização administrativa aplica-se uma sanção buscando-se a prevenção/precaução e a repressão; na responsabilização civil o objetivo é a reparação do dano, com a recomposição do meio ambiente e/ou pagamento de indenização.

Tamanha é a relevância da obrigação de reparação do dano que, embora tenha natureza civil, pode ser determinada em mais de uma esfera de responsabilização: **(i)** na responsabilização penal[[2]](#footnote-2), inclusive como condição para a suspensão condicional do processo[[3]](#footnote-3), e no acordo de não persecução penal[[4]](#footnote-4); **(ii)** na esfera administrativa, mediante Termo de Ajustamento de Conduta a ser firmado entre o órgão ambiental competente[[5]](#footnote-5); **(iii)** em ação civil que tenha por objeto a reparação do dano, o que ocorre, como regra, em Ação Civil Pública[[6]](#footnote-6), mas também é possível em Ação Popular[[7]](#footnote-7).

Apesar de serem instâncias diversas de responsabilização, a reparação do dano ambiental terá sempre a mesma natureza. Tanto é assim que, conforme entendimento do STJ, a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta tem efeitos na esfera cível-administrativa, podendo ter como resultado a extinção de ACP.[[8]](#footnote-8) Assim, realizada a reparação do dano em uma das esferas, eventual procedimento com objeto idêntico em instância de responsabilização diversa perderá o seu objeto.

A imposição, aos Estados, da obrigação de reparar danos ambientais, se dá principalmente na esfera cível, e em menor medida na administrativa, sendo irrelevante na penal. Por isso apenas as duas primeiras hipóteses serão analisadas, visando demonstrar como pode ocorrer a responsabilização do Poder Público, e como exsurgirá, então, o direito de regresso.

**2.1 Responsabilização administrativa e responsabilização em processo administrativo**

A Lei n.º 9.605/98 dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e no seu art. 72 prevê as sanções administrativas cabíveis (advertência, multa simples, multa diária, apreensão, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total das atividades e restritiva de direitos). Nos termos do § 8º do art. 72, as sanções restritivas de direito são: **(i)** suspensão de registro, licença ou autorização; **(ii)** cancelamento de registro, licença ou autorização; **(iii)** perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; **(iv)** perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; **(v)** proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Portanto, a Lei n.º 9.605/98 não prevê a reparação do dano ambiental, e nem a imposição de obrigações de fazer e/ou de não fazer (de forma genérica para a reparação do dano) como hipóteses de sanção administrativa. E a imposição de multa por infração às normas ambientais não se confunde com eventual valor fixado a título de reparação do dano. Essa diferenciação entre as sanções administrativas e a obrigação de reparar o dano ambiental consta inclusive do § 1º do art. 14 da Lei n.º 6.938/81, o qual estabelece que a aplicação das sanções administrativas nele previstas não afasta a necessidade de reparação dos danos ambientais, medida essa que seria alcançada em “ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.[[9]](#footnote-9)

Veja-se que a reparação do dano não pode ser imposta, tecnicamente, como uma “sanção” administrativa. Mas pode ser fixada em processo administrativo no qual seja firmado Termo de Ajustamento de Conduta, pois é possível que o Poder Público firme TAC reconhecendo o dano ambiental e assumindo os ônus da sua reparação, com base no art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85, segundo o qual os órgãos públicos legitimados para o ajuizamento da ação “poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Neste caso, de termo de ajustamento versando sobre responsabilidade por reparação de danos ambientais, sua natureza jurídica não é de sanção administrativa (já que não há a imposição de uma sanção), em que pese seja firmado no bojo de um processo administrativo. Há aqui um acordo de vontades, e não a imposição de uma sanção/obrigação como decorrência de supremacia.

**2.2 Responsabilização civil**

A responsabilização civil visando a reparação do dano ambiental ocorre eventualmente em ação popular, mas com muito mais frequência em ACP, que se tornou, sem dúvidas, o principal instrumento processual para a tutela do meio ambiente. Nesta, a reparação do dano pode ter por objeto obrigação de fazer e/ou de não fazer, e o pagamento de quantia. Nesse sentido, o art. 3º da Lei n.º 7.347/85 prevê que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. O STJ entende que na ACP que tem por objeto dano ambiental “é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar” (Súmula 629), em razão da “eventual possibilidade de que a restauração *in natura* não se mostre suficiente à recomposição integral do dano causado”.[[10]](#footnote-10) A responsabilização civil possui aspectos materiais e processuais que levam ao cabimento de ação regressiva. Vejamos.

**2.2.1 Natureza objetiva e solidariedade**

A Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) estabeleceu, já em sua redação originária, no § 1º do seu art. 14, que, o poluidor é “obrigado, ***independentemente da existência de culpa***, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”. Estabeleceu expressamente a responsabilidade objetiva por danos ambientais, a qual se aplica inclusive aos casos de omissão do Estado na fiscalização das atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente. Isso porque, diante do dever do Estado de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição, a omissão no cumprimento desse dever pode ser considerada como causa indireta do dano ambiental, o que enseja a sua responsabilização objetiva.[[11]](#footnote-11)

Para o surgimento do dever de indenizar é necessário apenas demonstrar a “existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repute a condição de agente causador”[[12]](#footnote-12). E esse nexo causal é amplo. O STJ entende que “equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”[[13]](#footnote-13). Objetiva-se alcançar todos aqueles que contribuíram para a ocorrência do dano ambiental (poluidores).

E os poluidores são ***solidariamente responsáveis*** pela reparação do dano ambiental. Inclusive o poluidor indireto (posição muitas vezes ocupada pelo Estado). Isso porque, nos termos do art. 3º, IV, da Lei n.º 6.938/81, entende-se por poluidor (causador do dano) a pessoa física ou jurídica “responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. E o art. 14, § 1º, da mesma lei, prevê que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados. Para fins de responsabilização a lei não faz distinção entre o poluidor direito e o indireto.

Segundo o Código Civil “há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, ***cada um*** com direito, ou ***obrigado, à dívida toda***” (art. 264), sendo que o credor pode “exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum”, e “se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto” (art. 275). Prevê ainda o CC que “os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, ***se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação***” (art. 942).

Assim, na responsabilização por dano ambiental a solidariedade significa que, havendo mais de um poluidor (direto ou indireto), todos eles, em conjunto ou individualmente, serão considerados devedores da dívida inteira, ou seja, cada um deles terá o dever de reparação integral do dano.

**2.2.2 Desnecessidade de demandar todos os poluidores – litisconsórcio passivo facultativo**

Por força da legislação ambiental, que prevê a solidariedade entre os poluidores, a ação de responsabilização poderá ser promovida em face de um ou de todos os corresponsáveis pelo dano (poluidores diretos e/ou indiretos), respondendo, cada um deles, pela obrigação de reparação.

Assim, com base nos artigos 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81, o STJ firmou entendimento no sentido de que “o dano ambiental pode ser demandado tanto contra o responsável direto quanto contra o indireto ou mesmo contra ambos, dada a solidariedade estabelecida por lei”[[14]](#footnote-14). Como consequência, “***nos danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos degradadores***”, sendo que “o autor pode demandar qualquer um deles, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que, de acordo com a jurisprudência do STJ mais recente, ***não há obrigatoriedade de formar litisconsórcio passivo necessário***”.[[15]](#footnote-15)

São diversas as possibilidades em que apenas o poluidor indireto será demandado, sobretudo porque o autor poderá escolher contra quem vai demandar, considerando circunstâncias diversas, como: **(i)** facilidade ou dificuldade de localizar os responsáveis; **(ii)** condições financeiras para arcar com a reparação do dano; **(iii)** definição da competência jurisdicional para a ação; **(iv)** evitar um polo passivo muito grande, que dificultaria o trâmite da ação; **(v)** o grau de reprovabilidade da conduta, preferindo-se demandar aquele cuja conduta foi mais ofensiva ao meio ambiente em lugar daquele que poderia ser responsabilizado mesmo não tendo praticado qualquer ilícito.

Num exemplo pouco complexo, uma hipotética ação de reparação poderia ser promovida, individualmente ou conjuntamente, em face dos seguintes agentes: **(i)** do proprietário ou possuidor, atual e/ou anterior, da área onde foi causado o dano, considerando sua responsabilidade *propter rem[[16]](#footnote-16)*; **(ii)** do causador direto do dano, que pode ter sido um terceiro, com ou sem qualquer relação com o possuidor ou com o proprietário; **(iii)** do Poder Público, quando, por exemplo, falhar no seu dever de controlar e fiscalizar atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente.

É comum que danos ambientais sejam causados por pessoas de difícil localização (as atividades lesivas ao meio ambiente muitas vezes são ilegais, como desmatamento, garimpo, caça etc.) ou por pessoas sem patrimônio ou condições de reparação do dano, ou ainda por empresas cujas formações societárias dificultam a sua responsabilização e/ou de seus sócios-administradores. Nessas hipóteses poderão ser demandados na ação de reparação, por exemplo, o proprietário da área (mesmo que o dano não tenha sido cometido por ele, ou a seu mando) e/ou, a depender do contexto, o Poder Público (que seria responsável pela fiscalização da atividade), pois são de fácil localização e com maior probabilidade de terem recursos para arcar com os ônus da reparação.

O importante é ter em mente que qualquer agente cuja conduta esteja relacionada ao dano poderá ser demandado, inclusive individualmente, ainda que eventualmente isso represente uma aparente injustiça, por não ser responsabilizado outro agente cuja conduta é tão (ou mais), reprovável quanto à daquele que foi demandado. E na prática isso realmente ocorre, especialmente quando o Estado é demandado como poluidor indireto por suposta omissão no exercício do dever de fiscalização, ao passo que outros poluidores não são demandados na mesma ação.

Exemplo: foi proposta ACP pelo MP/SP apenas em face de Município, que foi condenado em obrigações de fazer por ter sido omisso no seu dever de fiscalização. Ao apreciar o pedido de denunciação da lide (em que o réu alegava a responsabilidade dos proprietários das áreas em que ocorridos os danos), o TJ/SP entendeu que apesar da “existência de outras causas eficientes à degradação observada e, sendo possível a mensuração das responsabilidades de eventuais ***terceiros causadores dos danos ambientais***, caberá ao réu o exercício do direito de regresso, a ser manifestado nas vias próprias”. Essa decisão foi mantida pelo STJ.[[17]](#footnote-17)

**2.2.3 Não cabimento de denunciação da lide – direito de regresso só é cabível em ação própria**

A denunciação da lide é a forma mais usual por meio da qual o demandado exerce o seu direito de regresso. Nesse sentido, o art. 125 do CPC estabelece que é admissível a denunciação da lide, promovida por qualquer das partes, “àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo”. Já o § 1º desse dispositivo prevê que “***o direito regressivo será exercido por ação autônoma quando a denunciação da lide for indeferida,*** deixar de ser promovida ou não for permitida.”

No direito ambiental, se houver agente poluidor não demandado na ação de reparação do dano, o direito de regresso do réu só poderá ser exercido em ação autônoma, pois há muito tempo o STJ firmou entendimento sobre o não cabimento da denunciação da lide em demandas versando sobre responsabilidade civil ambiental, afirmando que “a Ação Civil Pública deve discutir, unicamente, a relação jurídica referente à proteção do meio ambiente e das suas conseqüências pela violação a ele praticada”,sendo ***“incabível, por essa afirmação, a denunciação da lide”,*** e, por consequênciao “***direito de regresso, se decorrente do fenômeno de violação ao meio ambiente, deve ser discutido em ação própria.***[[18]](#footnote-18)

O STJ tem persistido nesse entendimento e rejeitado a denunciação da lide, sob os fundamentos de que “a aplicação integrativa da Lei de Ação Civil Pública (art. 21 da Lei 7.347/85[[19]](#footnote-19)) e do Código de Defesa do Consumidor (art. 90 da Lei 8.078/90[[20]](#footnote-20)) impede denunciação da lide nas ações coletivas em geral (arts. 88[[21]](#footnote-21) e 101, II, do CDC)”, e de que a discussão paralela sobre o direito de regresso “contraria a lógica do sistema, retardando o andamento da causa e ampliando o objeto litigioso para além do tema central da postulação”. [[22]](#footnote-22)

Portanto, nos termos do entendimento do STJ, a prioridade é a proteção ambiental, não sendo admitidas novas discussões no processo entre os eventuais corresponsáveis, pois isso ampliaria o objeto litigioso e retardaria a proteção do meio ambiente. Por isso não é cabível a denunciação da lide, e nem mesmo a discussão em paralelo sobre o direito de regresso.

Assim, se apenas um dos responsáveis solidários (ainda que apenas o poluidor indireto – responsabilidade muitas vezes imputadas ao Poder Público) for demandado e arcar com o ônus do dano, abrir-se-á, então, a esse responsabilizado, a possibilidade de exigir, em face dos demais poluidores, o ressarcimento (parcial ou total[[23]](#footnote-23)) do que foi despendido no processo, sendo que essa cobrança só poderá ser realizada mediante ação própria (regressiva).

**3 DIREITO DE REGRESSO E DEMANDAS ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA**

**3.1 A obrigatoriedade do exercício do direito de regresso pela Fazenda Pública**

O Exercício do direito de regresso pela Fazenda Pública visa a recomposição, o ressarcimento ao erário. Vale frisar, a título de exemplo, que a Lei n.º 4.717/65, a Lei n.º 7.347/85, a Lei n.º 8.429/90 e a LC 101/2000 possuem dispositivos voltados à proteção do erário, visto que é regido pela indisponibilidade e supremacia do interesse público. Em síntese, não pode o agente público – aqui incluídos os Procuradores de Estado – deixar de adotar as medidas necessárias ao adequado resguardo dos bens públicos.

Abordando esse poder-dever de regresso pela Fazenda Pública em caso de dano ao erário, MOURA (2006, p. 460) afirma que o patrimônio público é regido por um complexo normativo “voltado à proteção e promoção dos respectivos bens e interesses da coletividade, mediante a imposição de regras e princípios que reforçam a primazia e indisponibilidade do interesse público”, e frisa que da “supremacia do interesse público sobre o privado decorrem diversas regras, que reforçam a proeminência da preservação e recomposição do patrimônio público sobre os interesses patrimoniais dos entes privados”.

Nesse mesmo sentido o entendimento de MILITÃO (2009):

Resta evidenciado que o Poder Público detém o ***dever obrigatório do exercício do direito de regresso face à indisponibilidade do interesse público,*** buscando a recomposição de seu patrimônio. Deveras que não fica subordinado ou atrelado a juízo de discricionariedade a verificação da conveniência ou oportunidade do exercício regressivo, posto que não cabe à sociedade suportar despesas advindas de condutas irresponsáveis ou desprovidas de qualquer diligência de agentes públicos, acrescentando Bastos (1999, p. 201) que "*não se imaginaria que, num sistema constitucional que adotasse o princípio da moralidade pública, pudesse ficar ao arbítrio do agente público competente a eleição sobre o exercício do regresso, que é um direito da sociedade.*”

Para LEFÉVRE (2016, p. 209), o regresso “contempla, em verdade, regra de índole ético-jurídica indispensável para garantir o regular exercício das funções públicas”, e “relaciona-se com o dever essencial de defesa e conservação do patrimônio público (art. 23, inciso I), bem como à tutela da moralidade (art. 37, *caput*).”

Trata-se, de um poder-dever, de uma obrigação do agente público competente – inclusive dos Procuradores de Estado – a concretização do direito de regresso.

**3.2 Direito de regresso negligenciado**

O direito de regresso ainda é pouco efetivado no Brasil. Em algumas matérias encontra certa expressão doutrinária e enfrentamento nos Tribunais, como **(i)** o regresso envolvendo seguros, ou **(ii)** o regresso do Estado em face de agente público que, nessa qualidade, cause dano a terceiros (em caso de dolo ou culpa), e mais recentemente **(iii)** o direito de regresso no qual a Fazenda Pública pleiteia o ressarcimento de valores despendidos em razão da concessão de benefício previdenciário, quando o benefício decorre de acidente por culpa do empregador do segurado.

Mas, como regra, o direito de regresso ainda é pouco efetivado, especialmente pelo Poder Público. Tanto que a maioria dos manuais de direito administrativo, quando aborda o tema, o faz apenas com relação ao regresso em face de servidor público que agiu com dolo ou culpa e causou prejuízo a terceiro, já que se trata de hipótese expressamente prevista no art. 37, § 6º, da CF/88.

JUSTEN FILHO (2018, p. 1343) faz apenas observação no sentido de que existe o dever de promover a ação de regresso em face do agente estatal, estando essa obrigação prevista, em âmbito federal, na Lei n.º 4.619/65.

OLIVEIRA (2021, p. 752), aponta que se for constatada a responsabilidade subjetiva do agente, deverá haver ressarcimento, seja na via administrativa ou na via judicial, ressaltando que na via administrativa só poderá haver desconto em folha caso o servidor concorde, caso contrário será necessária a ação regressiva. Mas frisa que “o estado, após indenizar a vítima, tem o dever de cobrar, regressivamente, o valor desembolsado perante o respectivo agente público, causador efetivo do dano, que agiu com dolo ou culpa”.

DI PIETRO (2023, ps. 840/841), menciona a Lei n.º 4.619/65, a qual determina que a União promova a ação regressiva em face de seu agente no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do trânsito em julgado da sentença. Também refere que, nos termos da Lei n.º 8.112/90, em se tratando de danos causados a terceiro o agente público responderá perante a Fazenda Pública em ação regressiva. Ressalta ainda que no Estado de São Paulo há lei prevendo que em caso de condenação definitiva da Fazenda Pública, isso deverá ser comunicado ao Procurador-Geral do Estado, sob pena de responsabilidade, cabendo a este determinar a instauração de procedimento para apurar a responsabilidade do agente público.

Porém, apesar dessas previsões legais, isso não significa que, na prática, o direto de regresso tem sido plenamente efetivado. Inclusive, a doutrina adverte, há bastante tempo, que o Poder Público não exerce a contento o seu dever-poder de regresso em face daqueles que causam dano à Fazenda. MARINELA (2015, p. 977) aponta que:

Infelizmente, hoje, no Brasil, poucas ações de regresso são ajuizadas. Isso ocorre, antes de tudo, em face do corporativismo que existe entre os servidores, admitindo inclusive, em algumas circunstâncias, a complacência e, nas situações mais graves, até a conivência, muitas vezes, presente dentro da Administração Pública. Um outro obstáculo para a ação de regresso é a situação desconfortável em que o Estado se coloca, porque, primeiro, na ação ajuizada pela vítima, defendeu de forma incisiva a ausência de nexo de causalidade e a conduta do servidor por ele considerada impecável. Agora, na tentativa de resgatar os prejuízos que teve na condenação da primeira ação, terá de alegar exatamente o contrário. Isso com certeza compromete a credibilidade das palavras do Estado e inibe a ação de regresso.[[24]](#footnote-24)

Sobre o tema, ANDRADE (2005, p. 73) aponta que:

Importante observação final, entretanto, se impõe: em geral, não obstante a aludida obrigatoriedade, o Estado não exerce o direito de regresso em face do agente responsável. Condenado em ação de indenização, repara o prejuízo do lesado e queda-se inerte: não procura reembolsar-se perante o agente público responsável.

Essa tendência parece revestida de generalidade. Na França, Jean Rivero observa que “o Estado, condenado a reparar danos imputáveis à culpa pessoal de um de seus agentes, raramente utiliza a ação de regresso, que a jurisprudência Laruelle põe à sua disposição.

E, talvez, uma das causas da não-concretização, na prática, deste direito de regresso seja justamente a falta de estudo mais sistemático do seu conteúdo, bem como das formas ou dos meios de seu exercício.

CASTRO (2009, p. 511) faz a mesma observação:

Embora inúmeras sejam as ações envolvendo, de um lado o cidadão prejudicado, e de outro o Estado, raras são as ações do Estado contra o servidor faltoso, embasadas no direito de regresso.

Pergunta-se: será que a maioria dos danos causados pelo Estado é decorrente de falhas no serviço não imputáveis a qualquer agente público? Ou será que o Estado simplesmente deixa de propor a ação de regresso para ressarcir-se dos danos causados por seus agentes? Neste último caso, teria a Administração a faculdade de deixar de ajuizar a ação de regresso?

Tema que revela a pouca efetividade conferida ao direito de regresso envolvendo o Poder Público diz respeito ao fornecimento de medicamentos e de tratamentos médicos. São incontáveis as demandas nas quais o Poder Público é demandado a fornecer medicamento ou tratamento médico, e nessas demandas é comum a alegação de um Ente imputando a outro a responsabilidade por tal medicamento e/ou tratamento de saúde (especialmente Estados alegando ser responsabilidade da União o objeto pleiteado nessas demandas).

No Poder Judiciário prevalece o entendimento de que qualquer um dos Entes pode ser demandado, tendo em vista a responsabilidade solidária em matéria de saúde. Mais do que isso, há precedente que reiteradamente fundamenta decisões do STJ afirmando que por ser o funcionamento do SUS de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, “qualquer um desses Entes tem legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de lide que objetiva a garantia do acesso a medicamentos para tratamento de problema de saúde”, e ressaltando (e aqui está o entendimento mais gravoso) que se qualquer destes entes pode figurar sozinho no polo passivo da ação, **não haveria direito de regresso contra os demais**.[[25]](#footnote-25)

Essa afirmação sobre o não cabimento do direito de regresso é feita de forma genérica, mas só pode ser interpretada como o não cabimento de denunciação da lide, pelas mesmas razões do seu não cabimento nas ações ambientais, e não como a impossibilidade do exercício do regresso, já que esse sem dúvidas é cabível em ação autônoma. Mas veja-se que, diferentemente das lides ambientais, o STJ não faz a ressalva sobre o cabimento do direito de regresso em ação autônoma.

Esse entendimento sobre o não cabimento do direito de regresso por se tratar de obrigação de responsabilidade solidária não pode prevalecer. No direito ambiental, por exemplo, o Poder Judiciário reiteradamente afirma que, por se tratar de obrigação solidária, qualquer um dos responsáveis pode ser demandado, respondendo pela obrigação, ficando ressalvado, no entanto, o direito de regresso. Então por qual razão esse entendimento não deveria ser aplicado ao direito de regresso versando sobre direito à saúde, que também é obrigação solidária?

Felizmente o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos EDcl no RE 855.178/SE (Tema 793), fixou entendimento no sentido de resguardar o direito ao ressarcimento. Na fundamentação do acórdão consta expressamente a preocupação de evitar a proliferação de demandas regressivas entre os entes federativos. E além da referência às possíveis ações regressivas, o STF foi claro quanto ao dever de ressarcimento caso um Ente suporte o ônus com o tratamento/medicamento que, nos termos da legislação, seria obrigação de outro.[[26]](#footnote-26)

Após isso o STJ se curvou a esse entendimento. No julgamento do Conflito de Competência n.º 187.276/RS[[27]](#footnote-27) reconheceu que por força das regras de repartição de competência administrativa do SUS o magistrado deve redirecionar o cumprimento da sentença ou “determinar o ressarcimento da entidade federada que suportou o ônus financeiro no lugar do ente público competente”.

Mas por quanto tempo Estados foram responsabilizados por fornecimento de medicamentos e/ou tratamentos de saúde que seriam responsabilidade da União, sem obter ressarcimento por isso? O ressarcimento na via administrativa foi pífio (por depender da vontade – talvez inexistente – da União), e na via judicial esse ressarcimento praticamente não vem sendo pleiteado, pois uma simples pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do STJ revela a ausência de precedentes versando sobre ação de regresso/ressarcimento de Estados em face da União.

Considerando as milhares de ações versando sobre direito de saúde, nas quais Estados foram demandados por medicamentos/tratamentos da responsabilidade da União, e considerando que, na prática, como regra, não houve efetivo ressarcimento entre os Entes Federados na via administrativa, a ausência de precedentes judiciais versando sobre direito de regresso indica a negligência dos Estados na busca do ressarcimento.

Além da aparente negligência quanto ao efetivo exercício do direito de regresso pelos Estados, no Poder Judiciário esse direito de regresso também encontrou, por muito tempo, certa resistência, já que, conforme referido, por muito tempo o STJ afirmou que se qualquer dos Entes Federativos poderia ser demandado, não haveria direito de regresso contra os demais[[28]](#footnote-28) (afirmava-se isso de forma genérica, indicando não caber qualquer forma de regresso).

No direito ambiental, apesar do STJ reiteradamente ressalvar o direito de regresso, não se encontram precedentes no mesmo Tribunal em que o Poder Público busque ressarcimento dos valores despendidos na reparação de danos ambientais que seriam de responsabilidade também (ou até exclusivamente) de outro Ente ou de terceiros. São raros os precedentes sobre o tema em Tribunais de Justiça e em Tribunais Regionais Federais.

Em diversas hipóteses em que o Poder Público é condenado à reparação por danos ao meio ambiente por ter sido omisso no seu dever de fiscalização seria cabível o direito de regresso. Por exemplo, conforme antes mencionado, no AREsp n.º 2281395/SP foram mantidas pelo STJ as decisões das instâncias inferiores rejeitando o pedido de denunciação da lide formulado por ente político condenado em obrigação de fazer, o qual pretendia a inclusão, no processo, dos proprietários das áreas em que ocorridos os danos. Como apenas o ente político foi demandado, ainda que na qualidade de responsável indireto, recairá sobre ele o ônus da condenação, restando-lhe apenas a via da ação regressiva como forma de ressarcimento. Esse não é um caso raro ou isolado; é uma situação comum.

No entanto, já há casos em que a União promoveu esse direito de regresso:

Diante da situação de insolvência de empresa carbonífera, que já foi considerada suficiente a justificar o redirecionamento do feito contra a União (responsável solidária de execução subsidiária), sem descurar-se da existência ainda do patrimônio de outra empresa, desponta ainda inafastável que é vultoso o montante estimado como necessário à recuperação ambiental, o que induz à conclusão de que ***o patrimônio do sócio já pode ser agredido (subsidiariedade), ao menos, em termos cautelares (gravame da indisponibilidade) para se garantir o direito de regresso aos cofres públicos,*** tendo em conta o desiderato social da ação, em que há especial interesse da presente e das futuras gerações.[[29]](#footnote-29)

O objeto de tal demanda foi assim sintetizado na decisão:

Trata-se de liquidação pelo procedimento comum movida pela **UNIÃO**em face da **DUBAIFLEX PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S/A e do ESPÓLIO DE AUGUSTO BAPTISTA PEREIRA** objetivando a apuração do valor correspondente às despesas suportadas pela União para a recuperação do passivo ambiental deixado pela Carbonífera Treviso S.A. Narra que foi condenada na ACP n.º 93.8000533-4, juntamente com mineradoras e seus sócios, a recuperar o passivo ambiental decorrente das atividades de lavra de carvão mineral na região sul de Santa Catarina realizadas até o ano de 1989. Acrescenta que na execução do respectivo título judicial está realizando a restauração dos danos ambientais causados pela Carbonífera Treviso S.A (atual Dubaiflex Participações e Investimentos S.A). Em razão disso, pretende exercer seu direito de regresso contra a mineradora e seus sócios/administradores que teria sido expressamente assegurado na referida ação civil pública.

**4 AÇÃO REGRESSIVA AMBIENTAL**

Da análise até aqui realizada percebe-se que o nosso sistema jurídico, por várias razões, conduz aquele que reparou o dano ambiental ao ajuizamento de ação regressiva. A solidariedade pelo dano ambiental, a elasticidade do nexo causal a vincular diversos agentes (muitas vezes atingindo o Estado), a desnecessidade de demandar todos eles na ação de reparação, bem como o não cabimento da denunciação da lide são circunstâncias que reforçam a importância da ação regressiva como única forma de assegurar a justa repartição, entre os responsáveis, dos ônus decorrentes da reparação dos danos causados ao meio ambiente.

**4.1 Direito de regresso e meio ambiente – embasamento legal**

Haverá direito de regresso quando o responsabilizado puder demandar em face daquele que “estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo” (art. 125 do CPC). Portanto, o demandado na ação regressiva será aquele que, por força de lei ou contrato, deva indenizar aquele que foi responsabilizado na ação originária. É típica ação de ressarcimento.

No caso de dano causado por agente público que age com dolo ou culpa, o § 6º do art. 37 da CF/88[[30]](#footnote-30) e o art. 43 do CC[[31]](#footnote-31) asseguram o direito de regresso pelo Estado, em ação própria. Na ação de indenização o autor não pode demandar o agente público; deve ser ajuizada somente em face do Estado, ao qual restará a posterior via da ação regressiva. O STF definiu que, por força do art. 37, § 6º, da CF/88, “a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, ***assegurado o direito de regresso*** contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.[[32]](#footnote-32) No mesmo sentido o entendimento do STJ.[[33]](#footnote-33)

No caso de danos ambientais não há essa obrigatoriedade de se demandar certo poluidor, direto e/ou indireto. Qualquer um pode ser demandado, desde que não seja o agente público no lugar do Poder Público, por força do entendimento antes mencionado. Porém, o fundamento para a eventual ação de regresso é o mesmo: estar (o demandado na ação regressiva) obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar o prejuízo de quem for vencido no processo.

Em caso de dano ambiental, a obrigação do demandado na ação de regresso poderá resultar de eventual contrato, mas advém principalmente do disposto na legislação. Nesse caso, o ***art. 225, § 3º, da CF/88 e os artigos 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81,*** estabelecem a obrigação de reparação a ***todos*** os responsáveis. Se apenas um ou alguns dos devedores solidários foi(ram) responsabilizado(s), esse(s) poderá(ão) cobrar dos demais (parte ou até o valor integral[[34]](#footnote-34)) do que foi despendido da ação de responsabilização, por ter adimplido integralmente uma obrigação coletiva.

Nesse sentido, ao tratar da solidariedade passiva, o Código Civil prevê, em seu art. 283, que “***o devedor que satisfez a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos co-devedores a sua quota*,** dividindo-se igualmente por todos a do insolvente, se o houver, presumindo-se iguais, no débito, as partes de todos os co-devedores.” Ainda, o art. 934 do CC estabelece que aquele que pagar pelo dano cometido por terceiro, terá o direito de regresso em face deste: “***aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou,*** salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.”

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça está consolidado o entendimento de que em razão da responsabilidade solidária pelo dano ambiental (artigos 3°, IV, e 14, § 1°, ambos da Lei n.º 6.938/1981) a ação de reparação do dano pode ser ajuizada em face de qualquer um dos supostos causadores do dano, ***sendo assegurada a via de regresso***.[[35]](#footnote-35)

Importante frisar que esse direito de regresso é assegurado também em caso de responsabilização administrativa, por exemplo, mediante Termo de Ajustamento de Conduta – TAC no qual o agente (Estado, por exemplo) reconheça o dano causado ao meio ambiente e assuma certas obrigações em razão disso, com base no art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85, segundo o qual os órgãos públicos legitimados para o ajuizamento da ação “poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

O fato de assumir “voluntariamente” a responsabilidade pelo dano ambiental não afasta a responsabilidade dos demais poluidores, até porque ela decorre da legislação, e não da manifestação individual de vontade expressa no processo administrativo. Ademais, a responsabilidade de cada um será apreciada na ação regressiva, na qual os demandados poderão deduzir, se cabível, a alegação de que o responsabilizado no processo administrativo assumiu responsabilidade além daquela que decorre da legislação, ou até mesmo que a responsabilidade assumida não existia, e por isso não estariam obrigados a repartir os ônus da responsabilidade.

O importante aqui é deixar claro que o direito de regresso é assegurado àquele que arcou com os ônus da obrigação de reparação do meio ambiente, em face dos demais corresponsáveis pelo mesmo dano.

**4.2 Da (in)existência de direito de regresso do responsável direto em face do responsável indireto, quando este for o Poder Público**

Como já visto, tanto os poluidores diretos quanto os indiretos são solidariamente responsáveis pela reparação do dano ambiental (art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º, ambos da Lei n.º 6.938/81), podendo inclusive tal ação ser movida exclusivamente em face do responsável indireto. E como regra, os corresponsáveis que não arcaram com a reparação do dano ambiental podem ser demandados em posterior ação regressiva por aqueles que foram responsabilizados.

Porém, nem sempre haverá esse direito de regresso. Como exemplo de inviabilidade do direito de regresso temos a hipótese em que apenas o poluidor direto foi responsabilizado, em que pese o Poder Público também fosse responsável indireto pela omissão no seu dever de fiscalização.

O STJ tem entendimento consolidado no sentido de que “a responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, ***mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva*,**”[[36]](#footnote-36) ou seja, a execução da obrigação de reparar o dano ambiental só atingirá o Poder Público, quando for poluidor indireto, em caso de impossibilidade do causador direto do dano efetuar a reparação:

(...) A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil). 16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.[[37]](#footnote-37)

Portanto, apesar do Poder Público também ser solidariamente responsável pela reparação de tal dano (quando considerado poluidor indireto, o que ocorre, por exemplo, quando for omisso no seu deve de fiscalização), se o poluidor direto tiver condições de repará-lo, o Poder Público não será alcançado. Apesar da responsabilidade solidária existente entre os poluidores diretos e indiretos, seria inapropriado poupar o poluidor direito e responsabilizar o Poder Público pela sua omissão na fiscalização dos danos ambientais, pois neste caso toda a sociedade seria responsabilizada, já que os recursos destinados à reparação são públicos. Assim, no reiterado entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a execução em face do Poder Público será subsidiária, ou seja, será efetivada somente diante da impossibilidade de cumprimento pelo poluidor direto.[[38]](#footnote-38)

Por lógica, se o poluidor direto tiver condições de reparar o dano, não lhe assiste direito de regresso, pois se o Poder Público não seria alcançado nem mesmo na ação de reparação em que condenado solidariamente, muito menos seria alcançado em ação regressiva. Assim, o Poder Público, na qualidade de responsável indireto, não poderá ser demandado em eventual ação regressiva pelo responsável direto que foi efetivamente responsabilizado.

**4.3 Do direito de regresso e ressarcimento integral a ser exercido pelo Estado quando responsabilizado na qualidade de poluidor indireto**

Reitere-se que o Poder Público – na qualidade de poluidor indireto – pode ser responsabilizado solidariamente com o poluidor direto, mas, nesse caso, a execução da sentença em face do Poder Público será de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva. O poluidor direto será o devedor principal, executando-se a sentença em face do Estado apenas em caso de impossibilidade de execução em face do poluidor direto.

Mas é possível que esse poluidor direto sequer faça parte do processo, já que a demanda de reparação pode ser ajuizada apenas em face do Poder Público na qualidade de poluidor indireto. Neste caso, por coerência de entendimento, caso o Poder Público seja responsabilizado pela reparação de dano ambiental na qualidade de poluidor indireto, poderá pleitear, em ação regressiva movida em face do poluidor direto que não foi demandado na ação de reparação, a integralidade do valor despendido com a obrigação de reparação do dano.

**4.4 Ação regressiva e prescrição**

**4.4.1 Termo inicial do prazo prescricional**

Em que pese o evidente cabimento da ação regressiva ambiental em diversas hipóteses, até o presente momento a matéria não foi analisada em seu mérito pelo STJ. Diante da ausência de precedentes aptos a aclarar o tema, é preciso analisar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça aplicável a outras ações regressivas, na tentativa de visualizar o entendimento que será aplicado às ações regressivas ambientais no que diz respeito ao termo inicial do prazo prescricional.

Conforme a jurisprudência do STJ, a depender da matéria objeto de responsabilização haverá um termo inicial diverso do prazo prescricional para o ajuizamento da ação regressiva.

Em se tratando de ação regressiva previdenciária, ajuizada com base no art. 120 da Lei n.º 8.213/90[[39]](#footnote-39), o termo inicial do prazo prescricional será a ***data da concessão do benefício***, pois, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, apenas a existência da coisa julgada não configura lesão concreta ao INSS, até porque “a execução de sentença poderia prescrever por inércia do credor (o titular do benefício previdenciário), entre outras possíveis hipóteses de perda do direito declarado judicialmente” não havendo interesse de agir por parte do INSS antes da implantação do benefício previdenciário de que pretende o ressarcimento.[[40]](#footnote-40)

Já no caso de ação regressiva proposta pelo Poder Público em face do seu agente com base no art. 43 do CC[[41]](#footnote-41), o termo inicial do prazo prescricional para o ajuizamento da ação é o ***trânsito em julgado da sentença condenatória*** proferida na ação de indenização, pois a partir de tal momento haveria incontornável dever de indenizar.[[42]](#footnote-42) Porém, fica a indagação: neste caso também a execução poderia prescrever por inércia do credor, então por qual razão não é fixado o mesmo termo inicial para a ação regressiva previdenciária?

Há doutrina em sentido contrário a esse entendimento do STJ sobre o termo inicial do prazo prescricional para o regresso. OLIVEIRA (2021, p. 752) afirma que o direito de regresso surgiria apenas a contar do pagamento da indenização à vítima, não bastando o trânsito em julgado da sentença condenatória do Estado, “pois o interesse jurídico na propositura da ação regressiva depende do efetivo desfalque nos cofres públicos”, e ressalta que “a propositura da ação regressiva antes do pagamento poderia ensejar enriquecimento sem causa do Estado.”

Por sua vez, no caso de ação regressiva proposta por seguradora, com base no art. 786 do CC[[43]](#footnote-43), entende-se que “o termo inicial do prazo prescricional para seguradora sub-rogada propor ação de regresso é a ***data do pagamento integral da indenização ao segurado***”[[44]](#footnote-44), pois somente nesse momento houve um dano patrimonial à seguradora.

Na primeira e na última hipóteses o termo inicial representaria o momento do efetivo dano patrimonial; já na segunda hipótese, o termo inicial seria a data do trânsito em julgado, mesmo que essa data não represente o momento do dano patrimonial, o qual, em se tratando de Poder Público, viria muito tempo depois, tendo em vista a sistemática de pagamentos prevista no art. 100 da CF/88.

E veja-se que a justificativa utilizada pelo STJ para a fixação do termo inicial na data da concessão do benefício (de que a execução de sentença poderia prescrever por inércia do credor, titular do benefício previdenciário), também poderia ser utilizada nas outras duas hipóteses de ações regressivas, já que, em ambas, a parte interessada poderia não executar a sentença condenatória.

Ao que parece a data do efetivo dano patrimonial seria o termo inicial mais apropriado para todas as hipóteses, já que, em todas elas, poderia não haver o cumprimento da sentença condenatória. Essa aparente incongruência do STJ quanto ao termo inicial do prazo prescricional, por não adotar uma postura isonômica sobre o tema, gera receio sobre o entendimento que será firmado quanto à ação regressiva ambiental.

As pretensões executivas antes mencionadas (execução de sentença previdenciária pelo segurado ou dependente, ou a execução da sentença condenatória promovida em face do Poder Público por ato do seu servidor, ou ainda a ação executiva promovida contra a seguradora) são de interesse privado disponível, e por isso pode realmente não haver execução pelo favorecido. Isso justificaria a fixação do termo inicial do prazo prescricional para a ação regressiva apenas a contar do efetivo dano patrimonial (embora o STJ, sem esclarecer o *distinguishing*, não aplique esse entendimento à ação regressiva promovida pelo Poder Público em face do seu agente).

Ocorre que, ao contrário daqueles casos, a condenação imposta em ação de reparação por dano ambiental jamais poderá deixar de ser executada, pois não se trata de direito privado disponível, e sim de direito indisponível fundamental de terceira geração, de titularidade coletiva e natureza transgeracional. Inclusive, a relevância do meio ambiente ecologicamente equilibrado foi fator decisivo para que o STF decidisse pela imprescritibilidade da reparação do dano ambiental.

Ressalta-se – na linha de entendimento de que a condenação de reparar o dano será necessariamente executada – que a Lei n.º 7.347/85 prevê que “em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa” (§ 3º do art. 5º), bem como que “decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados” (art. 15). A Lei n.º 4.717/65 possuo previsões no mesmo sentido (artigos 9º e 16).

A decisão judicial que imponha a reparação de dano ambiental jamais poderá deixar de ser executada. Isso aproxima tal hipótese daquela na qual a Fazenda Pública é condenada ao pagamento de indenização por ato praticado pelo seu agente, situação na qual o STJ entende que o termo inicial do prazo prescricional para a ação regressiva é a data do trânsito em julgado da sentença condenatória, pois a partir de tal momento haveria incontornável dever de indenizar.

Portanto, entende-se justificada a fixação do termo inicial do prazo prescricional da ação regressiva decorrente de responsabilização por dano ambiental como sendo a data do trânsito em julgado da decisão condenatória, e não a data do efetivo dano patrimonial.

**4.4.2 Prazo prescricional aplicável**

No entendimento do STJ, a regra é que “a pretensão da ação de regresso prescreve no mesmo prazo prescricional definido para a relação jurídica originária”.[[45]](#footnote-45) Mas essa regra não pode ser aplicada à ação regressiva ambiental, pois o STF firmou entendimento no sentido de que a ação de reparação por dano ambiental é imprescritível. Assim, se fosse aplicado ao direito ambiental o entendimento do STJ de que a ação de regresso prescreve no mesmo prazo prescricional definido para a ação jurídica originária, teríamos uma ação regressiva imprescritível.

Essa possibilidade não se coaduna com a lógica do sistema jurídico, exposta pelo STF no julgamento do RE 654.833, de que a regra é a prescritibilidade, afastando-se essa apenas em hipóteses excepcionais. Nesse sentido a fundamentação do julgado:

Nesse contexto, a questão posta nos autos é saber se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade.

No ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão de exigibilidade reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. Assim, embora a Constituição e as normas infraconstitucionais não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, bem como que a regra seja a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, “força reconhecer a existência de direitos imprescritíveis.

Assim, não se sujeitam a limite de tempo, não se extinguem pela prescrição (...) os direitos que constituem diretas irradiações da personalidade humana, como a vida (...) (WASHINTON DE BARROS MONTEIRO, ANA CRISTINA DE BARROS MONTEIRO FRANÇA PINTO, Curso de Direito Civil, Parte Geral, Vol. 1, 44 ed., São Paulo: Saraiva, p. 363).

Nas precisas lições de ÉDIS MILARÉ, “o dano ambiental afeta o direito fundamental social e indisponível a um meio ambiente saudável e indispensável à sadia qualidade de vida; e, assim, considerar possível a não reparação do dano ambiental, em razão da prescrição, impedindo que o meio ambiente retorne à mesma qualidade que dispunha – seja pela reparação in loco, seja por uma compensação em outro local – é o mesmo que concluir pela disponibilidade de tal direito.” (A constitucionalização do direito do ambiente. In: 30 anos da CF e o direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 481) [[46]](#footnote-46)

Assim, não se aplica à ação regressiva fundada em responsabilização por dano ambiental a regra firmada na jurisprudência do STJ, segundo a qual a pretensão da ação de regresso prescreve no mesmo prazo prescricional definido para a relação jurídica originária, pois na ação regressiva não incidem os valores que fundamentaram o reconhecimento, pelo STF, da imprescritibilidade da reparação do dano ambiental, até porque essa reparação não é objeto da ação regressiva.

Inclusive, no julgamento do RE 636886-RG o STF foi claro no sentido da prescritibilidade das ações de ressarcimento promovidas pela Fazenda Pública, salvo quando fundadas na prática de ato de improbidade administrativa:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. ***Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897).*** ***Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.*** 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.[[47]](#footnote-47)

Assim, tratando-se, no presente caso, de ação regressiva a ser proposta pela Fazenda Pública, ***será aplicado o prazo de 5 (cinco) anos previsto no art. 1º do Decreto-Lei n.º 20.910/1932***[[48]](#footnote-48). Está pacificado no âmbito do STJ o entendimento de que o prazo prescricional quinquenal se aplica às ações promovidas pela ou contra a Fazenda:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ***AÇÃO REGRESSIVA DO INSS*** CONTRA O EMPREGADOR. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRESCRIÇÃO. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que ***o prazo prescricional é quinquenal tanto nas ações indenizatórias movidas contra a Fazenda Pública quanto nas ações em que a Fazenda Pública figura como autora, em respeito ao princípio da isonomia***, de modo que, à luz do entendimento deste egrégio Tribunal Superior, o prazo prescricional estabelecido no Decreto 20.910/1932 prevalece em detrimento do prazo de três anos previsto no art. 206, § 3°, inciso V, do Código Civil. 2. Agravo Interno não provido.[[49]](#footnote-49)

O STJ entende que, com base no princípio da isonomia, esse prazo prescricional quinquenal se aplica às ações regressivas propostas pelo INSS[[50]](#footnote-50) e às ações regressivas propostas pela Fazenda Pública pleiteando o ressarcimento de dano causado por agente público.[[51]](#footnote-51) Portanto, como aqui se analisa o direito de regresso a ser exercido pelos Estados, o prazo prescricional será de cinco anos, na forma do art. 1º do Decreto-Lei n.º 20.910/1932, a contar da data do trânsito em julgado da sentença condenatória na ação de reparação do dano ambiental.

**5 CONCLUSÕES**

A análise da legislação e da sua aplicação pelos Tribunais, sobretudo no que diz respeito **(i)** à solidariedade dos poluidores diretos e indiretos, **(ii)** ao litisconsórcio facultativo na ação de reparação de danos ambientais e **(iii)** à não aceitação da denunciação da lide, resultam no cabimento de ações regressivas sempre que, tendo sido responsabilizado o Estado, for constatada a existência de outro(s) poluidor(es) não demandado(s) na ação de reparação, sobretudo quando o Poder Público for responsabilizado na qualidade de poluidor indireto, podendo, então, em ação regressiva, pleitear do(s) poluidor(es) direto(s) o ressarcimento integral do valor despendido com a reparação do dano.

Apesar de não haver dúvidas sobre o cabimento desse direito de regresso, ele ainda é pouco concretizado. Mesmo em temas nos quais o direito de regresso encontra previsões legais e jurisprudência que aclaram a matéria – como o regresso em face de servidor que causa dano a terceiro com dolo ou culpa – a doutrina aponta a omissão do Estado na efetivação do ressarcimento. No direito ambiental, onde o direito de regresso encontra maior dificuldade de efetivação (seja pela falta de norma o disciplinando de forma específica, ou pela quase completa ausência de precedentes analisando o mérito da matéria, ou ainda pela própria complexidade da matéria) é natural que a omissão do Poder Público seja ainda mais acentuada.

Como forma de dar mais efetividade ao direito de regresso decorrente de reparação de danos ao meio ambiente, é preciso que, diante do trânsito em julgado da condenação, o Poder Público adote procedimento apto a identificar a existência de outros poluidores, e exerça, em face desses, o eventual direito de regresso. Normas determinando essas providências podem auxiliar na efetivação do regresso, mas não são uma solução definitiva (se fossem, a doutrina não apontaria a omissão do Poder Público quanto ao direito de regresso em face de servidor que age com dolo ou culpa e causa dano a terceiro, pois há norma federal determinando o regresso nesses casos).

A efetivação do regresso no direito ambiental exige, para além de normas, um enfrentamento específico da matéria (o que ainda não foi feito pela doutrina), aclarando como surge esse direito e como deve ser exercido, bem como uma postura eficiente da Advocacia Pública, atenta à sua missão de defesa dos interesses públicos e ciente de que a efetivação do regresso representa exigência do sistema jurídico, seja por força da indisponibilidade e supremacia do interesse público – que impõem o dever de conservação do erário –, seja também por força dos princípios que regem a atuação dos Procuradores de Estado, notadamente aqueles previstos no art. 37, *caput,* da CF/88, seja ainda porque a responsabilização de todos os poluidores é forma de proteção do meio ambiente, pois mitiga a impunidade e desestimula novas condutas lesivas, potencializando os princípios da prevenção e da precaução, pilares do direito ambiental.

Assim, ***sempre que o Estado for condenado à reparação de dano ambiental será necessária análise e manifestação expressa da Procuradoria, em parecer específico, sobre o cabimento, ou não, de direito de regresso.*** Sendo cabível, deverá apurar o valor despendido com a condenação (ainda que seja necessário apoio da Secretaria incumbida do cumprimento de obrigação de fazer e/ou não fazer), e promover o regresso em face dos demais poluidores eventualmente existentes, cobrando parte ou até mesmo o valor integral dos custos da reparação.

Essa ação deverá ser ajuizada no prazo de cinco anos, tendo como termo inicial a data do trânsito em julgado da sentença condenatória proferida na ação de reparação.

**REFERÊNCIAS**

ANDRADE, Érico. *Responsabilidade civil do Estado e direito de regresso.* São Paulo: IOB Thomson, 2005;

BRASIL. *Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932.* Regula a prescrição quinquenal. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm>>. Acesso: 29 ag. de 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.* Código de Processo Penal. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>>. Acesso: 29 ag. de 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 4.619, de 28 de abril de 1965.* Dispõe sobre a ação regressiva da União contra seus Agentes. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4619.htm>.> Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965.* Regula a ação popular. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 6.938, 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: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.* Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990.* Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.* Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei 9.099, de 26 setembro 1995.* Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9.605, de 12 fevereiro de 1998.* Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* Institui o Código Civil. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

\_\_\_\_\_\_\_. *Lei n.º 13.105, 16 de março de 2015.* Código de Processo Civil. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>>. Acesso: 29 ag. 2023;

CASTRO, Mariana Ribeiro. *Direito de regresso: faculdade ou dever da Administração Pública?* Curso Modular de Direito Administrativo. Paulo Afonso Brum Vaz; Ricardo Teixeira do Valle Pereira; Romeu Felipe Bacellar Filho (organizadores). Florianópolis: Conceito Editorial, 2009;

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo.* 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023;

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018;

LEFÉVRE, Mônica Bandeira de Mello. *Responsabilidade Civil do Estado: a disciplina do direito de regresso no novo Código de Processo Civil.* Processo e administração pública. Coordenador, Eduardo Talamini. Salvador: Juspodivm, 2016;

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo.* 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015;

MILITÃO, João Bruno Sanches. *O poder-dever do Estado no exercício do direito de regresso por força do seu fundamento ético e jurídico.* Documento disponível em <<https://jus.com.br/artigos/12747/o-poder-dever-do-estado-no-exercicio-do-direito-de-regresso-por-forca-do-seu-fundamento-etico-e-juridico>>. 2009. Consulta em 27/08/2023;

MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Erário Público, Dever de Regresso e Prescrição Administrativa: a Indisponibilidade do Interesse Público vs. a Segurança Jurídica na Ação de Ressarcimento Proposta pelo Estado.* Revista Digital de Direito Administrativo; Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo, vol. 1, n. 2, p. 454-470. São Paulo, 2014;

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo.* 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

1. O § 3º do art. 225 da CF/88 utiliza o termo “infrator”, o qual, juridicamente, pressupõe um ato antijurídico, ilícito. Porém, na responsabilização civil ambiental não há necessidade de ato ilícito, de infração – desrespeito a determinada norma – como condição para o dever de reparar o dano. Esse requisito da antijuridicidade só é exigível na esfera penal e, segundo o STJ, também na responsabilização administrativa. A expressão “infrator” contida no § 3º do art. 225 da CF/88 significa infração ao meio ambiente, e não infração a normas ambientais. Quem violar o meio ambiente poderá ser civilmente responsabilizado, ainda que não tenha violado norma, ou seja, ainda que a conduta seja lícita. [↑](#footnote-ref-1)
2. Lei n.º 9.605/98, “Art. 20. A sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o **valor mínimo para reparação dos danos** causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido ou pelo meio ambiente.” [↑](#footnote-ref-2)
3. Lei 9.099/95, Art. 89, “§ 1º Aceita a proposta pelo acusado e seu defensor, na presença do Juiz, este, recebendo a denúncia, poderá suspender o processo, submetendo o acusado a período de prova, sob as seguintes condições: I - **reparação do dano,** salvo impossibilidade de fazê-lo”; [↑](#footnote-ref-3)
4. CPP, “Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: I - **reparar o dano** ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;” [↑](#footnote-ref-4)
5. Lei n.º 7.347/85, “Art. 5o. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) § 6° Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Lei n.º 7.347/85, “Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente;” [↑](#footnote-ref-6)
7. Lei n.º 4.717/65, “Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (...). § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.” [↑](#footnote-ref-7)
8. **AgRg no REsp n. 2.040.640/MG,** Rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 15/5/2023, DJe de 22/5/2023. [↑](#footnote-ref-8)
9. Lei n.º 6.938/81, art. 14, § 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. **AgInt no AREsp 2.143.845/RS,** Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 31/5/2023. [↑](#footnote-ref-10)
11. **AgRg no REsp 1.286.142/SC,** Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. **REsp 1.596.081/PR,** Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Segunda Seção, DJe 22/11/2017. [↑](#footnote-ref-12)
13. **REsp 650.728/SC,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/12/2009. [↑](#footnote-ref-13)
14. **AgInt no REsp n. 1.830.035/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/9/2020, DJe de 14/10/2020. [↑](#footnote-ref-14)
15. **REsp n. 1.799.449/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/5/2019, DJe de 18/6/2019. [↑](#footnote-ref-15)
16. **Súmula 623-STJ:** As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. [↑](#footnote-ref-16)
17. **AREsp 2.281.395,** Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 20/03/2023. [↑](#footnote-ref-17)
18. **REsp 232.187/SP,** Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 23/3/2000, DJ de 8/5/2000, p. 67. [↑](#footnote-ref-18)
19. **Art. 21.** Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. [↑](#footnote-ref-19)
20. **Art. 90.** Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições. [↑](#footnote-ref-20)
21. **Art. 88.** Na hipótese do art. 13, parágrafo único deste código, a ação de regresso poderá ser ajuizada em processo autônomo, facultada a possibilidade de prosseguir-se nos mesmos autos, vedada a denunciação da lide. [↑](#footnote-ref-21)
22. **REsp 232.187/SP,** Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 08/5/2000; **AgRg no Ag 1.213.458/MG,** Rel. Min. Mauro Campbell Marques,DJe 30/9/2010; **REsp 1.696.736/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 16/12/2021. [↑](#footnote-ref-22)
23. Caso o Poder Público seja responsabilizado pela reparação de dano ambiental por ter sido omisso no seu dever de fiscalização, poderá pleitear, em face do poluidor direto, a integralidade do valor referente à reparação do dano, conforme será analisado adiante. [↑](#footnote-ref-23)
24. Direito Administrativo. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p.977. [↑](#footnote-ref-24)
25. **REsp 1.805.886/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 17/06/2019; **AgInt no REsp 2.013.020/MG,** Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1/6/2023. [↑](#footnote-ref-25)
26. **RE 855178 ED,** Rel. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2019, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJe-090 divulg 15-04-2020 public 16-04-2020. [↑](#footnote-ref-26)
27. **CC 187.276/RS,** Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 12/4/2023, DJe de 18/4/2023. [↑](#footnote-ref-27)
28. **REsp 1.805.886/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 17/06/2019; **AgInt no REsp 2.013.020/MG,** Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1/6/2023. [↑](#footnote-ref-28)
29. **TRF4, AG 5027622-48.2022.4.04.0000,** Terceira Turma, Relatora para Acórdão Vânia Hack de Almeida, juntado aos autos em 08/05/2023. [↑](#footnote-ref-29)
30. CF/88, art. 37, “§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, ***assegurado o direito de regresso*** contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” [↑](#footnote-ref-30)
31. “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ***ressalvado direito regressivo*** contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.” [↑](#footnote-ref-31)
32. **RE 1027633,** Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2019, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-268, divulg 05-12-2019, public 06-12-2019. [↑](#footnote-ref-32)
33. “Na linha do julgamento pelo STF do RE 1.027.633/SP, nas ações de indenização, quando a conduta danosa derivar do exercício das funções públicas regulares, o autor prejudicado não possuirá mais a opção de escolher quem irá ocupar o polo passivo da demanda ressarcitória: se o próprio agente ou se a entidade estatal a que o agente seja vinculado ou se ambos. Nessa individualizada situação, a demanda, necessariamente, será ajuizada em face do Estado, que, em ação regressiva, poderá acionar o agente público. 8. Nas situações em que o dano causado ao particular é provocado por conduta irregular do agente público, compreendendo-se “irregular” como conduta estranha ao rol das atribuições funcionais, a ação indenizatória cujo objeto seja a prática do abuso de direito que culminou em dano pode ser ajuizada em face do próprio agente.” (...) **REsp 1.842.613/SP,** Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe de 10/5/2022. [↑](#footnote-ref-33)
34. Caso o Poder Público seja responsabilizado como poluidor indireto, arcando com a reparação do dano ambiental, poderá cobrar do responsável direto o ressarcimento integral do que foi despendido na ação originária. [↑](#footnote-ref-34)
35. **REsp 1.056.540/GO,** Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, Dje 14/9/2009; **AgInt no AREsp 1.515.490/RJ,** Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 17/12/2019, DJe de 4/2/2020. [↑](#footnote-ref-35)
36. Nesse sentido: **AgInt no REsp 1.326.903/DF,** Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 30.4.2018); **REsp 604.725/PR,** Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202; **AREsp 1.728.895/DF,** Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021. [↑](#footnote-ref-36)
37. **REsp 1.071.741/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/3/2009, DJe de 16/12/2010. [↑](#footnote-ref-37)
38. **REsp 1.635.457/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/12/2016, DJe de 26/8/2020; **REsp 1.356.992/SP,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/11/2016, DJe de 28/8/2020. [↑](#footnote-ref-38)
39. **Art. 120.**  A Previdência Social ajuizará ação regressiva contra os responsáveis nos casos de: **I -** negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva; **II -** violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. [↑](#footnote-ref-39)
40. **EDcl no AgRg no REsp 1.436.790/SC,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/2/2020, DJe de 18/5/2020. [↑](#footnote-ref-40)
41. **Art. 43.** As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo. [↑](#footnote-ref-41)
42. **AgInt no REsp 1.946.594/SP,** Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 27/4/2022. [↑](#footnote-ref-42)
43. **Art. 786.** Paga a indenização, o segurador sub-roga-se, nos limites do valor respectivo, nos direitos e ações que competirem ao segurado contra o autor do dano. [↑](#footnote-ref-43)
44. **REsp 1.842.120/RJ,** Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 20/10/2020, DJe de 26/10/2020; **AgInt nos EDcl no AREsp 1.709.643/SP,** Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 25/10/2021, DJe de 3/11/2021. [↑](#footnote-ref-44)
45. **AgInt no REsp 1.865.318/SP,** Rel. Min. Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 14/9/2020, DJe de 1/10/2020. [↑](#footnote-ref-45)
46. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. (...) Afirmação de tese segundo a qual *É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental*. **RE 654833,** Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-157 divulg 23-06-2020 public 24-06-2020). [↑](#footnote-ref-46)
47. **RE 636886,** Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJe-157 divulg 23-06-2020 public 24-06-2020. [↑](#footnote-ref-47)
48. Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. [↑](#footnote-ref-48)
49. **AgInt no REsp n. 1.891.285/DF,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/3/2021, DJe de 16/3/2021. [↑](#footnote-ref-49)
50. **AgInt no AREsp 2.054.226/RJ,** Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/8/2022, DJe de 29/8/2022. [↑](#footnote-ref-50)
51. **REsp 1.318.938/MG,** Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 26/11/2019, DJe de 29/11/2019. [↑](#footnote-ref-51)