



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÇÃO RESCISÓRIA Nº 6671 - DF (2019/0366217-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AUTOR : **DISTRITO FEDERAL**
PROCURADOR : **ZELIO MAIA DA ROCHA - DF009314**
RÉU : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

DECISÃO

Trata-se de ação rescisória ajuizada pelo DISTRITO FEDERAL, com pedido de liminar, fundamentada no art. 105, I, e, da Constituição Federal c/c os arts. 966, *caput*, V, e 967, IV, ambos do CPC/2015, em face do MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, objetivando a rescisão dos acórdãos da Segunda Turma prolatados nos autos do REsp 1.499.927/DF, assim ementados:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO. MUDANÇA DE PEDIDO POSTERIOR À CITAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM PARTICULARES. DESNECESSIDADE. INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO EM COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. NÃO VERIFICADA. FIXAÇÃO DESARRAZOADA DE ASTREINTES. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Recurso especial proveniente de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios contra a Agência Fiscalizadora do Distrito Federal – AGEFIS, no qual pleiteia reforma do acórdão recorrido, sustentando ter havido violação do devido pro

reserva de plenário, por representar o acórdão ingerência indevida do Judiciário na esfera de competências do Executivo, bem como por ser desarrazoado o estabelecimento de astreintes no caso.

2. O Tribunal de origem confirmou a sentença de primeiro grau, reconhecendo que a substituição da expressão "servidões de passagens" por "áreas públicas", na parte dispositiva da sentença, não violou o CPC; que não há responsabilidade solidária entre a AGEFIS e os particulares que deram causa à obstrução da área pública; que limitações orçamentárias não podem servir de escusa ao cumprimento do dever legal; e que o Judiciário não afasta a discricionariedade administrativa quando determina a fiel obediência à lei.

3. Discute-se, neste recurso especial, se o acolhimento dos embargos de declaração pelo juízo de primeiro grau para a inclusão da locução "áreas públicas" em substituição a "servidões de passagem" configurou ofensa ao CPC; se, no caso, é necessária a formação de litisconsórcio necessário entre a AGEFIS e os responsáveis pelas obstruções de área pública; se limitações orçamentárias e discricionariedade administrativa podem elidir a obrigação de cumprir a lei e se o estabelecimento do prazo de 90 dias para a elaboração de um plano de ação, sob pena de aplicação de multa diária, contraria a razoabilidade exigida pelo Código de Processo Civil.

4. A substituição de expressões no corpo da sentença, via acolhimento de

embargos de declaração, quando não importa real mudança no pedido ou na causa de pedir, não configura ofensa ao Código de Processo Civil.

5. A atividade de fiscalização da AGEFIS e o processamento de ação civil pública em que se requer condenação a obrigação de fazer independem do acionamento judicial, como litisconsortes necessários, dos particulares responsáveis pelo desrespeito à organização urbanística.

6. Não invade o Poder Judiciário a esfera de competências do Executivo quando julga violação objetiva de lei, ainda quando se discute omissão por parte da administração pública.

7. É razoável o estabelecimento de astreintes quando fixado prazo para cumprimento de obrigação de fazer, desde que em montante razoável, em obediência ao art. 461, § 4º, do CPC.

Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido. (fls. 1.744/1.745)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DAS HIPÓTESES DO ART. 535 DO CPC. PRETENSÃO DE REEXAME E ADOÇÃO DE TESE DISTINTA. EMBARGOS REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração são via recursal específica para aclarar julgados omissos, contraditórios ou obscuros, sendo vedado seu uso para reforma do acórdão por mera indignação da parte.

2. As alegações de violação dos arts. 942 do CC, 3º, 47 e 401, §4º, do CPC não foram conhecidas no julgamento do Recurso Especial, o que não indica omissão jurisdicional.

3- Embargos de declaração rejeitados. (fl. 1.787)

Sustenta o DF que referidos acórdãos contrariaram de modo manifesto os arts. 47, *caput*, do CPC/1973, 114 e 115, *caput*, I, do CPC/2015, ao argumento de que o processo originário transcorreu sem sua citação como litisconsorte passivo necessário. Nesse sentido, argumenta que aludido vício pode ser atacado pela via da *querela nullitatis* ou da ação rescisória.

Quanto ao mérito, afirma que (fls. 13/18):

20. [...] se o processo tem, por objeto, uma relação jurídica indivisível que envolve, em um de seus pólos, mais de uma pessoa, faz-se necessário que elas figurem como litisconsortes entre si, a fim de que sejam alcançadas de modo uniforme pela solução da causa, compondo, assim, um litisconsórcio unitário.

21. Fixada tal premissa, observa-se que a ação civil pública havia de ser ajuizada não só contra a autarquia Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), como também contra este autor (Distrito Federal). Vejamos.

22. Segundo os artigos 1º, caput, e 2º, caput e §§ 2º a 4º, da Lei Distrital 4.150/2007, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), extinta pelo artigo 1º da Lei Distrital 6.302/2018, era uma “autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira”, a quem competia “a fiscalização de atividades urbanas e de limpeza urbana”.

23. Assim, e de fato, competia, à Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), impor sanções e medidas de polícia para punir e coibir infrações às regras de utilização dos bens públicos distritais de uso comum do povo, entre os quais se inserem as passagens situadas entre lotes nos fundos dos conjuntos residenciais das quadras dos Setores Habitacionais do Lago Sul e do Lago Norte.

24. No entanto, a outorga de tal competência fiscalizatória não atribuída, à Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), a titularidade dos bens públicos distritais de uso comum do povo, tampouco os poderes de regular a utilização de tais bens e de autorizar, permitir e conceder seu uso anormal ou extraordinário.

25. Com efeito, não havia dispositivo de lei que conferisse tais titularidade e

poderes regulatório e de disposição à Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), e, de mais a mais, e conforme assevera, com propriedade, o jurista MARÇAL JUSTENS FILHO, “não é cabível atribuir à entidade da Administração indireta a titularidade de bem de uso comum do povo”, vez que, “esses bens são inerentemente da titularidade das pessoas políticas”.

26. Desse modo, se, ainda que por mera tolerância, há autorização ou permissão deste autor (Distrito Federal) para que particulares, mediante plantações, cercas, muros ou portões, fechem o acesso a logradouros públicos, qualquer demanda que tivesse, por objeto, a pretensão para que a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis) viesse a punir e demolir tais acessões havia de ser ajuizada não só contra tal autarquia distrital, como também contra este autor (Distrito Federal).

27. Afinal, a contradição entre os poderes regulatório (decorrente da própria titularidade) e fiscalizatório (por delegação legislativa) da utilização dos bens públicos distritais de uso comum do povo, com o primeiro (poder regulatório) autorizando ou permitindo, ainda que por mera tolerância, que um particular obstrua a passagem de terceiros por determinado logradouro público, e, o outro (poder fiscalizatório), removendo e punindo, por força de provimento jurisdicional, tal obstrução, além de contraproducente e causador de perplexidade e insegurança jurídica, anula, ainda que por via transversa, deliberação de referido poder regulatório, sem que seu titular haja sido chamado ao processo para, no exercício da ampla defesa e contraditório, defender a legalidade e a conveniência de mencionada autorização ou permissão.

28. Com efeito, se o poder fiscalizatório da utilização de bens públicos distritais de uso comum do povo pode impedir e punir determinado emprego de tais bens que havia sido autorizado ou permitido pelo poder regulatório e de disposição de tais bens, resta patente que tal autorização ou permissão de nada vale e resta completamente esvaziada, razão pela qual, sempre que tais poderes estiverem segregados entre pessoas jurídicas de Direito Público diversas e houver uma pretensão a que provimento jurisdicional determine que um atue em contrariedade ao outro, há de se chamarem ambas as pessoas ao processo, citando-as para se defenderem contra tal demanda.

29. Ou seja, o estreito liame entre os poderes regulatório, de disposição e de fiscalização da utilização bens públicos de uso comum do povo não só situava este autor (Distrito Federal) e a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis) no mesmo pólo das relações jurídicas que envolvessem tais bens, como também tornava tais relações indivisíveis em face de tais pessoas jurídicas de Direito Público sempre que, como no caso, houvesse uma pretensão a que o poder fiscalizatório fosse exercido, por força de provimento jurisdicional, de modo contrário às deliberações, ainda que tácitas, de referidos poderes regulatório e de disposição.

30. Nesse passo, merece realce que as plantações, muros, portões e cercas que obstruem as passagens situadas entre lotes nos fundos dos conjuntos residenciais das quadras dos Setores Habitacionais do Lago Sul e do Lago Norte, ainda que cultivadas ou erigidas por particulares, acabaram por se incorporar ao domínio

público, vez que acederam a referidos logradouros públicos, partilhando, com estes, a natureza de bens públicos distritais de uso comum do povo.

31. Afinal, e segundo os artigos 79 e 1.255, caput, do Código Civil, “são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”, de modo que “aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes plantas e construções”. Daí porque, segundo o jurista DIÓGENES GASPARINI:

[...]

32. Tal incorporação de referidas plantações e construções ao domínio público distrital evidencia que só por deliberação, expressa ou tácita, deste autor (Distrito Federal), ou por provimento jurisdicional proferido em processo do qual ele haja sido parte, podem ser demolidas as plantações, muros, portões e cercas que obstruem as passagens situadas entre lotes nos fundos dos conjuntos residenciais das quadras dos Setores Habitacionais do Lago Sul e do Lago Norte.

33. *Com efeito, ainda que tais obstruções hajam se realizado sem o conhecimento deste autor (Distrito Federal), pode lhe interessar sua manutenção para a satisfação, como no caso, de relevantes interesses públicos, seja na proteção do meio ambiente natural, para impedir o acesso à área de preservação permanente (APP) da Orla do Lago Paranoá, seja na preservação da segurança pública, para evitar que referidas passagens propiciem a prática de crimes ou de outras violações à ordem pública.*

34. *E tal conclusão não é infirmada pela circunstância de que tais passagens ou logradouros públicos são de uso comum do povo, vez que tal natureza jurídica não obsta a que o ente político que é deles titular restrinja ou impeça sua utilização pela coletividade sempre que necessário para a satisfação de um interesse público relevante. Nesse sentido, o jurista MARÇAL JUSTEN FILHO assevera, com propriedade, que:*

[...]

35. *No entanto, apesar de tal relação jurídica una e indivisível que, considerando o objeto da ação civil pública, situava a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis) e este autor (Distrito Federal) no mesmo pólo e impunha uma solução uniforme para ambos, de modo a tornar necessário, em face das garantias de ampla defesa e de contraditório, que tais pessoas jurídicas de Direito Público figurassem ambas como rés em litisconsórcio passivo, a demanda foi ajuizada apenas contra referida autarquia distrital, viciando, assim, de insanável nulidade todas as decisões de mérito proferidas no processo, em especial a última, o v. acórdão da 2ª Turma dessa Colenda Corte Superior - STJ - que, julgando o recurso especial, substituiu as 02 (duas) anteriores (r. sentença e v. acórdão que julgou a apelação).*

36. *Enfim, o v. acórdão da 2ª Turma dessa Colenda Corte Superior - STJ - que julgou o recurso especial, reiterando o error in procedendo que igualmente viciou as anteriores decisões por ele substituídas, ao apreciar o mérito da causa sem que, no processo, este autor (Distrito Federal) figurasse como réu em litisconsórcio unitário e necessário com a Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), violou manifestamente a norma jurídico-processual que, estabelecida pelo artigo 47, caput, do Código de Processo Civil de 1973, foi reiterada, com idêntico conteúdo, pelos artigos 114, 115, caput, I, e 116 do Código de Processo Civil de 2015.*

37. *Tal nulidade, aliás, é até intuitiva, vez que evidente que, contra este autor (Distrito Federal), há de se dirigir qualquer demanda que, atingindo diretamente sua esfera jurídica, busque a demolição de plantações e construções que, porque erigidas em bens públicos distritais de uso comum do povo, incorporaram-se ao seu patrimônio como ente político e que por ele, e no exercício de seu poder de regular a utilização de tais bens, são toleradas em função do interesse público em sua manutenção para proteger o meio ambiente natural e preservar a segurança pública.*

38. *Assim, há de se rescindir o v. acórdão da 2ª Turma dessa Colenda Corte Superior - STJ - que julgou o recurso especial, desfazendo a coisa julgada para invalidar todos os atos processuais a partir da r. sentença e determinar, ao Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário da Justiça do Distrito Federal, que, nos termos do artigo 115, parágrafo único, do Código de Processo Civil, conceda, ao réu desta ação rescisória e autor da ação civil pública (Ministério Público), prazo para emendar a petição inicial, dirigindo os pedidos nela contidos contra este autor (Distrito Federal) e requerendo sua citação, sob pena de extinção do processo.*

A luz desses argumentos, defende estar demonstrada a fumaça do bom direito, sendo certo que (fls. 19/20):

43. [...] *“o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”* *restam patentes em função da circunstância de que já se iniciou a execução da decisão de mérito que ora se pretende rescindir, de modo que muito em breve se iniciará a desobstrução forçada das passagens situadas entre lotes nos fundos dos conjuntos residenciais das quadras dos Setores Habitacionais do Lago Sul e do Lago Norte, consumando, assim, o dano, e, por conseguinte, também esvaziando esta ação rescisória de qualquer resultado útil.*

44. *Nesse passo, merece realce que tal dano se reveste de gravidade não só porque consistente no irreversível desfazimento de acessões que, porque*

erigidas em bens públicos distritais, encontram-se incorporadas ao patrimônio público, como também porque a desobstrução forçada das passagens situadas entre lotes nos fundos dos conjuntos residenciais das quadras dos Setores Habitacionais do Lago Sul e do Lago Norte causará severos e negativos impactos no meio ambiente natural e na manutenção da segurança pública.

Por fim, requer (fls. 23/24):

(a) a concessão de tutela provisória de urgência, suspendendo-se os efeitos do v. acórdão da 2ª Turma dessa Colenda Corte Superior - STJ - que julgou o recurso especial (0099716-11.2012.8.07.0001 - REsp 1.499.927/DF);
(b) a citação do Ministério Público para, querendo, responder no prazo que lhe for assinado para tanto;
(c) ao final, a rescisão do v. acórdão da 2ª Turma dessa Colenda Corte Superior - STJ - que julgou o recurso especial (0099716-11.2012.8.07.0001 - REsp 1.499.927/DF), desfazendo a coisa julgada para invalidar todos os atos processuais a partir da r. sentença e determinar, ao Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário da Justiça do Distrito Federal, que, nos termos do artigo 115, parágrafo único, do Código de Processo Civil, conceda, ao réu desta ação rescisória e autor da ação civil pública (Ministério Público), prazo para emendar a petição inicial, dirigindo os pedidos nela contidos contra este autor (Distrito Federal) e requerendo sua citação, sob pena de extinção do processo.

Em 9/12/2019, proferi decisão unipessoal indeferindo liminarmente a petição inicial desta rescisória (fls. 1.821/1.832).

Contra essa decisão o DISTRITO FEDERAL interpôs o agravo interno de fls. 1.839/1.857.

Em vista das peculiaridades do caso e a constatação de que, ao menos em princípio, não se poderia falar em ausência de interesse processual da parte autora, em juízo de retratação, **reconsiderarei** a decisão agravada (fl. 1.890).

Inconformado, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (requerido na presente lide) interpôs o agravo interno de fls. 1.901/1.906, objetivando a reconsideração ou a reforma da decisão de fl. 1.890, de modo a restabelecer os efeitos do *decisum* de fls. 1.839/1.857.

Paralelamente a isso, o mesmo *Parquet* distrital também ofertou a contestação de fls. 1.907/1.916.

Sobreveio, outrossim, impugnação do DISTRITO FEDERAL ao agravo interno do *Parquet* (fls. 1.921/1.926).

Já pela petição de fl. 1.929, o ente distrital afirma que a necessidade de concessão da tutela provisória de urgência exsurge "reforçada por fato novo, consistente na fixação de prazo de 30 (trinta) dias para que seja elaborado cronograma de desobstrução das servidões de passagens do Lago Sul e do Lago Norte, conforme ata de audiência realizada pelo MM. Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal no último dia 27 de outubro p.p., cópia

anexada" (fl. 1.929).

É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

A subjacente ação rescisória envolve interesses relacionados a dois entes públicos de uma mesma unidade federativa, circunstancialmente antagonistas, a saber, o DISTRITO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL, um e outro, lícito supor, comprometidos em zelar pelo bem comum da população distrital.

Com efeito, não se pode perder de vista que, com o advento do novo Código de Processo Civil, o legislador entendeu por bem incrementar o estímulo à conciliação e à mediação, enquanto mecanismos orientados à solução consensual de conflitos, como bem revela a conjugada dicção dos arts. 3º, §§ 2º e 3º, 139, V, e 334 daquele digesto, *verbis*:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

[...]

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

[...]

V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

(grifos nossos)

Como leciona FREDIE DIDIER JR.:

Compreende-se que a solução negocial não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios: trata-se de importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula as suas relações.

(*Curso de direito processual civil* - introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento". 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 273)

Importantes também são as considerações doutrinárias de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, no sentido de que:

Não se trata de desacreditar a Justiça estatal, mas de combater o excesso de litigiosidade que domina a sociedade contemporânea, que crê na jurisdição como a única via pacificadora de conflitos, elevando a um número tão gigantesco de processos aforados, que supera a capacidade de vazão dos órgãos e estruturas do serviço judiciário disponível.

(*Curso de direito processual Civil*. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 1, p.

Nessa ordem de ideias, descortina-se prudente sejam envidadas todas as possibilidades de conciliação entre os ora litigantes, ainda que em sede de demanda rescisória, tendo por alvo possível entendimento mútuo acerca do *iter* necessário à desobstrução de áreas lindeiras ao Lago Paranoá, como decorrência do cumprimento da decisão de conhecimento preteritamente proferida em ação civil pública movida pelo Ministério Público ora demandado.

ANTE O EXPOSTO, e sem prejuízo do **posterior** exame do pedido de tutela de urgência já formulado pelo DISTRITO FEDERAL (caso tal providência ainda remanesça necessária), entendo por bem **ORDENAR** o seguinte:

(I) **intimações** do DISTRITO FEDERAL - na pessoa de sua i. Procuradora-Geral - e do MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS - na pessoa de sua i. Procuradora-Geral de Justiça - para que manifestem, no prazo comum de **5 (cinco) dias úteis**, seu eventual interesse em participar de audiência de conciliação, necessariamente por videoconferência, a ser designada, ainda neste ano, por este Relator;

(II) a provisória **suspensão do curso do prazo** estipulado pelo Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal ao final da Audiência de Conciliação Por Vídeo Conferência realizada em 27/10/2020, referente ao Processo PJE n. 0704143-38.2018.8.07.0018, até que se ultime a audiência de conciliação acima sugerida (acaso aceita pelos litigantes), ou, na hipótese de sua recusa, até o exame do pedido de tutela de urgência formulado pelo DISTRITO FEDERAL.

Dê-se ciência ao Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal quanto ao teor da presente decisão.

Intimações necessárias, **com urgência**.

Esgotado o prazo para manifestação das partes, **voltem conclusos**.

Publique-se. Cumpra-se.

Brasília, 24 de novembro de 2020.

Sérgio Kukina
Relator