AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2177221 - SP (2023/0348807-7)

| | | |
|---|---|---|
| **RELATORA** | : | **MINISTRA REGINA HELENA COSTA** |
| AGRAVANTE | : | ESTADO DE SÃO PAULO |
| AGRAVADO | : | MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO |
| INTERES. | : | MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ |
| ADVOGADA | : | ALESSANDRA AIRES GONÇALVES REIMBERG - SP124512 |
| INTERES. | : | ODAIR DA SILVA |
| INTERES. | : | ANTONIO JOSE DOS SANTOS |
| INTERES. | : | ANTONIO VALDIR CACCIA |
| INTERES. | : | PAULO KEITI HIROKAWA |
| INTERES. | : | VALDINEI GONCALVES MACEDO |
| INTERES. | : | WAGNER SIMOES BRANCO |

## EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULA N. 652/STJ. INCIDÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. LISTISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. REGRA. PRECEDENTES. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.**

I – Conforme orientação cristalizada no enunciado da Súmula n. 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária".

II – Em relação ao aspecto processual, em ações civis públicas por danos ambientais e urbanísticos, não existe litisconsórcio passivo necessário entre eventuais corresponsáveis, sendo, em regra, caso de litisconsórcio passivo facultativo. Precedentes.

III – O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV – Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V – Agravo Interno improvido.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 20/05/2025 a 26/05/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Documento eletrônico VDA47714689 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 27/05/2025 16:57:09
Publicação no DJEN/CNJ de 29/05/2025. Código de Controle do Documento: d375748a-e8f0-4ed9-a0fa-2b59f5144d93

Brasília, 27 de maio de 2025.

REGINA HELENA COSTA
Relatora

**Documento eletrônico VDA47714689 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 27/05/2025 16:57:09**
**Publicação no DJEN/CNJ de 29/05/2025. Código de Controle do Documento: d375748a-e8f0-4ed9-a0fa-2b59f5144d93**

**AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2177221 - SP (2023/0348807-7)**

| | | |
|---|---|---|
| **RELATORA** | : | **MINISTRA REGINA HELENA COSTA** |
| AGRAVANTE | : | ESTADO DE SÃO PAULO |
| AGRAVADO | : | MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO |
| INTERES. | : | MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ |
| ADVOGADA | : | ALESSANDRA AIRES GONÇALVES REIMBERG - SP124512 |
| INTERES. | : | ODAIR DA SILVA |
| INTERES. | : | ANTONIO JOSE DOS SANTOS |
| INTERES. | : | ANTONIO VALDIR CACCIA |
| INTERES. | : | PAULO KEITI HIROKAWA |
| INTERES. | : | VALDINEI GONCALVES MACEDO |
| INTERES. | : | WAGNER SIMOES BRANCO |

## EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULA N. 652/STJ. INCIDÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. LISTISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. REGRA. PRECEDENTES. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.**

I – Conforme orientação cristalizada no enunciado da Súmula n. 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária".

II – Em relação ao aspecto processual, em ações civis públicas por danos ambientais e urbanísticos, não existe litisconsórcio passivo necessário entre eventuais corresponsáveis, sendo, em regra, caso de litisconsórcio passivo facultativo. Precedentes.

III – O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV – Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V – Agravo Interno improvido.

## RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno interposto por **ESTADO DE SÃO PAULO** contra a decisão mediante a qual conheci parcialmente do Recurso Especial e, nessa extensão, dei-lhe provimento, com fundamento nos arts. 932, III e V, do CPC e 34, XVIII, *a* e *c*, e 255, I e III, do RISTJ, por força da incidência das Súmula ns. 284/STF e 652/STJ e entendimento consolidado deste Corte segundo o qual, em ações civis

Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49
Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a

públicas por danos ambientais e urbanísticos, não existe litisconsórcio passivo necessário entre eventuais corresponsáveis, sendo, em regra, caso de litisconsórcio passivo facultativo (fls. 2.534/2.544e)

A decisão foi integrada por aquela mediante os Embargos de Declaração opostos pelo **ESTADO DE SÃO PAULO** foram rejeitados (fls. 2.574/2.576e).

Sustenta o Agravante, em síntese, que (fls. 2.584/2.587e):

> *Sucede que a responsabilidade solidária dos entes públicos, com execução subsidiária — caracterizada como uma espécie de benefício de ordem — em caso de descumprimento das determinações de recomposição do dano ambiental pelo agente poluidor (responsáveis pelo loteamento irregular), somente pode ser executada mediante a prévia convocação destes últimos. Com efeito, se não for possível incluir os devedores principais no polo passivo, o benefício de ordem restará prejudicado, elevando os entes públicos à condição de verdadeiros devedores solidários principais, e não meros "devedores de reserva", uma vez que ninguém pode ser compelido a cumprir obrigações sem integrar a relação processual.*
> *[...]*
> *É importante registrar que a esfera jurídico-patrimonial dos loteadores clandestinos será diretamente impactada por eventual decisão proferida nesta Ação Civil Pública que reconheça a existência de dano ambiental e determine a regularização das irregularidades e a reparação dos danos causados. Afinal, são eles os principais devedores, cabendo aos entes públicos serem acionados apenas subsidiariamente, no caso de impossibilidade de cumprimento das determinações judiciais por parte dos responsáveis diretos.*

Por fim, requer o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a decisão impugnada ou, alternativamente, sua submissão ao pronunciamento do colegiado.

O Ministério Público Federal se manifestou às fls. 2.591/2.592e.
Impugnação às fls. 2593/2596e.

**É o relatório.**

## VOTO

Cumpre destacar que, em sede de Agravo Interno, a ausência de impugnação específica de capítulo autônomo (incidência da Súmula n. 284/STF) impõe o reconhecimento da preclusão da matéria não impugnada, afastando-se a incidência da Súmula n. 182/STJ (EREsp 1.424.404/SP, rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, julgado em 20/10/2021, DJe 17/11/2021).

No que sobeja, não assiste razão ao Agravante.

Isso porque, no tocante à *responsabilidade*, aspecto devidamente examinado no acórdão recorrido, cuja *natureza é material*, esta Corte consolidou o entendimento segundo o qual o Município é subsidiariamente responsável pela realização das obras de infraestrutura indispensáveis à regularização de loteamentos clandestinos, consoante precedente da 1ª Seção, assim ementado:

> ***ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI LEHMANN (LEI 6.766/79). ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS.***

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

*HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Os autos tratam de parcelamento clandestino do solo urbano em Sergipe, onde Gilberto Costa Santos passou a firmar compromissos de compra e venda de lotes de área que denominou "Loteamento Porto do Gringo". 2. O acórdão recorrido manteve condenação do loteador, da Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB e do Município de Aracaju na obrigação de executar todas as obras de infraestrutura necessárias à urbanização total do loteamento. 3. O munícipio recorrente alega, em síntese, que o art. 40 da Lei 6.766/1979 estabelece faculdade do Poder Público, que "somente se daria em excepcionalíssimas hipóteses, eleitas pelo Poder Público dentre suas várias prioridades na implementação das políticas públicas". 4. A Segunda Turma deliberou afetar o recurso à Seção.*
*[...]*
*26. Há um dever do Município de regularizar os loteamentos, inexistindo margem para discricionariedade. O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à Municipalidade cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos na legislação local, estadual e federal. Naquelas hipóteses em que os óbices legais não ensejem a regularização, a única solução é a remoção, de modo a garantir habitação digna que respeite as exigências da lei.*
*27. O correto é as instâncias ordinárias examinarem quais são as obras a serem realizadas. Pode-se tratar de melhorias necessárias, como ruas e iluminação pública para servir aos loteamentos já ocupados por moradores, hipótese em que caberia ao Município implementá-las. Mas também pode-se estar a se referir a vias que atendam lotes ainda não comercializados ou outras obras não essenciais previstas no loteamento aprovado, mas inexistentes no restante da malha urbana, cuja implantação não pode ser imputada ao Poder Público.*
*28. Não é possível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo este ser condenado a realizar somente as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei Lehmann).*
*CONCLUSÃO 29. Pelo exposto e com base no entendimento recentemente adotado pela Primeira Turma apontado nos itens 10 a 13 e na orientação tradicionalmente adotada pela Segunda Turma, que, em verdade, não foi alterado, como apontado nos itens 5 a 9, é possível se definir uma tese.*
*30. Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.*
*31. Recurso Especial parcialmente provido para restringir a obrigação do Município de executar as obras de infraestrutura somente àquelas essenciais nos termos da legislação urbanística local, compreendendo, no mínimo, ruas, esgoto e iluminação pública, de forma a atender somente os moradores já instalados, não havendo esse dever em relação a parcelas do loteamento irregular eventualmente ainda não ocupadas.*
*(REsp n. 1.164.893/SE, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 23.11.2016, DJe de 01.07.2019 – destaque meu).*

Nessa linha, ainda, os seguintes julgados:

***PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍCIPO EM RAZÃO DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.***

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

*I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.*
*II - Este Tribunal Superior, na exegese do art. 40 da Lei do Parcelamento Urbano, firmou orientação segundo a qual, face à omissão do loteador, o Município tem responsabilidade subsidiária quanto à realização das obras de infraestrutura indispensáveis à regularização de loteamentos clandestinos, tais como esgotamento sanitário, abastecimento de água e iluminação pública. Precedentes.*
*[...]*
*VI - Agravo Interno improvido.*
*(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.034.509/SP, Relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, j. 24.04.2023, DJe de 26.04.2023 – destaque meu).*

***ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. INOCORRÊNCIA. ART. 932, III, DO CPC/2015. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. INTEMPESTIVIDADE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL, EM SEDE DE AGRAVO INTERNO. NÃO CONHECIMENTO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. DEFERIMENTO PARCIAL. REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. FISCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA PARTE, IMPROVIDO.***
*[...]*
*VIII. Na forma da jurisprudência do STJ, incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, sendo do ente municipal a responsabilidade pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária (STJ, REsp 1.739.125 /SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/03/2019).*
*IX. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa parte, improvido.*
*(AgInt no AREsp n. 1.458.475/SP, Relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, j. 15.08.2019, DJe de 23.08.2019 – destaque meu).*

A par disso, à vista de orientação igualmente firmada neste Tribunal Superior, *existe responsabilidade objetiva e solidária do Poder Público quando constatada omissão no seu dever de fiscalizar e isso for determinante para a ocorrência de dano ambiental, sendo, por outro lado, de caráter subsidiário a execução da obrigação daí decorrente, ou seja, o ente integra o título executivo na qualidade de "devedor-reserva", sendo convocado a cumprir o estabelecido se o degradador direto não o fizer*.

No mesmo sentido:

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

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

*1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010).*
*2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não 'determinante' (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a 'concretização ou o agravamento do dano' é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ.*
*3. Agravos regimentais desprovidos.*
(AgRg no REsp 1.001.780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27.09.2011, DJe 04.10.2011 – destaques meus).

***AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.***
*1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuísse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.*
*2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III).*
*[...]*
*4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.*
*5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa*

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

*previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou*

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

*incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).*
*16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.*
*17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.*
*18. Recurso Especial provido.*
(REsp 1.071.741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24.03.2009, DJe 16.12.2010 – destaques meus).

Tal orientação restou cristalizada no enunciado da Súmula n. 652/STJ, *in verbis*: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária".

De outra parte, *em relação ao aspecto processual da controvérsia ora examinada, e de maneira compatível com a sublinhada compreensão acerca da responsabilização*, esta Corte reconhece que, nas ações civis públicas por danos ambientais e urbanísticos, *não existe litisconsórcio passivo necessário entre eventuais corresponsáveis*, sendo, em regra, caso de litisconsórcio passivo facultativo:

***AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGADOS DANOS DECORRENTES DO FUNCIONAMENTO DOS CHAMADOS "POSTOS DE PRAIA", LOCALIZADOS NA PRAIA DE JURERÊ INTERNACIONAL, NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO QUANTO À SUSTENTADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 6º E 472 DO CPC. CASO EM QUE, DE ACORDO COM A EXORDIAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, OS AVENTADOS DANOS AMBIENTAIS SERIAM CAUSADOS, POR MÃO PRÓPRIA, PELAS EMPRESAS LOCATÁRIAS DOS CITADOS ESTABELECIMENTOS. ADEMAIS, NA HIPÓTESE EM EXAME, O EVENTUAL ACOLHIMENTO DOS PEDIDOS FORMULADOS NA AÇÃO, PARA ALÉM DO RÉU LOCADOR, ATINGIRÁ, INDUVIDOSAMENTE, A ESFERA JURÍDICO-PATRIMONIAL DAS LOCATÁRIAS. CARACTERIZAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO, NOS TERMOS DO ART. 47 DO CPC. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.***
*[...]*
*3 - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, nas ações civis públicas por danos ambientais e urbanísticos, a regra geral é a do litisconsórcio facultativo.*
*[...]*
*7- Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, provido para determinar que as associações autoras sejam intimadas a promover a citação das empresas locatárias que exploram os imóveis alegadamente causadores de danos ambientais, na forma e sob as cominações do art. 47 do CPC.*
(REsp 1.383.707/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04/2014, DJe 05/06/2014 – destaque meu).

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

***AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO E LICENÇA AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O POLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE.***

*[...]*

*2. A jurisprudência do STJ é no sentido de que o deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Civil Pública é possível quando presente o interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965, combinado com o art. 17, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa.*

*3. O Estado responde – em regime jurídico de imputação objetiva e solidária, mas de execução subsidiária – pelo dano ambiental causado por particular que se valeu de autorização ou licença ilegalmente expedida, cabendo ao autor da Ação Civil Pública,* ***como é próprio da solidariedade e do litisconsórcio passivo facultativo, escolher o réu na relação processual em formação****. Se a ação é movida simultaneamente contra o particular e o Estado, admite-se que este migre para o polo ativo da demanda. A alteração subjetiva, por óbvio, implica reconhecimento implícito dos pedidos, sobretudo os de caráter unitário (p. ex., anulação dos atos administrativos impugnados), e só deve ser admitida pelo juiz, em apreciação ad hoc, quando o ente público demonstrar, de maneira concreta e indubitável, que de boa-fé e eficazmente tomou as necessárias providências saneadoras da ilicitude, bem como medidas disciplinares contra os servidores ímprobos, omissos ou relapsos.*

*[...]*

*5. Recurso Especial provido.*

(REsp 1.391.263/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 07/11/2016 – destaque meu).

Sublinhe-se não ser suficiente para afastar tal entendimento o eventual direcionamento do Município para a "[...] execução de obras em uma região que não é ocupada predominantemente por população de baixa renda, sem mínima garantia de ressarcimento posterior" (fl. 2.327e), uma vez que no procedimento de regularização fundiária urbana disciplinado pela Lei n. 13.465/2017, como consignou o próprio tribunal de origem, o ente poderá demandar o encargo financeiro dos particulares.

Assim, em que pesem as alegações trazidas, os argumentos apresentados são insuficientes para desconstituir a decisão impugnada.

No que se refere à aplicação do art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, a orientação desta Corte é no sentido de que o mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a imposição da multa, não se tratando de simples decorrência lógica do não provimento do recurso em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso.

Nessa linha:

***AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. INDEFERIMENTO LIMINAR. PARADIGMAS. AUSÊNCIA DE JUNTADA. COMPROVAÇÃO DO DISSENSO PRETORIANO. PRAZO PARA REGULARIZAR VÍCIO SUBSTANCIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 6/STJ. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. MULTA. INAPLICABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.***

*1. Na esteira da jurisprudência desta Corte Especial, interpretando o § 4º do art. 1.043 do CPC e o art. 266, § 4º, do RISTJ, configura pressuposto indispensável para a comprovação ou configuração da alegada divergência jurisprudencial a adoção pela parte recorrente, na petição dos embargos de divergência, de uma das seguintes providências, quanto aos paradigmas indicados: (a) a juntada de certidões; (b) apresentação de cópias do inteiro*

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

*teor dos acórdãos apontados; (c) a citação do repositório oficial, autorizado ou credenciado nos quais eles se achem publicados, inclusive em mídia eletrônica; e (d) a reprodução de julgado disponível na rede mundial de computadores, com a indicação da respectiva fonte na Internet.*
*2. No caso posto, a embargante limitou-se a transcrever as ementas dos paradigmas apontados, sem, contudo, juntar o inteiro teor dos precedentes indicados ou mesmo citar o repositório oficial, autorizado ou credenciado, em que estejam publicados os referidos julgados.*
*3. A mera indicação da publicação do acórdão paradigma não supre as exigências do § 4º do art. 1.043 do CPC/2015 e do art. 266, § 4º, do Regimento Interno desta Corte Superior, porque o diário de justiça, em sua forma eletrônica ou física, não é repositório oficial de jurisprudência, com previsão no § 3º do art. 255 do RISTJ, consubstanciando somente órgão de divulgação, na forma do art. 128, I, do referido instrumento normativo.*
*4. Quanto à necessidade de ser conferido prazo para sanear os possíveis vícios processuais existentes, nos termos do art. 932, parágrafo único, do CPC, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de aplicar a referida regra somente aos vícios meramente formais, conforme se pode verificar no Enunciado Administrativo n. 6: Nos recursos tempestivos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), somente será concedido o prazo previsto no art. 932, parágrafo único, c/c o art. 1.029, § 3º, do novo CPC para que a parte sane vício estritamente formal.*
*5. Na espécie, não restou demonstrado o dissídio alegado no recurso uniformizador, o que constitui vício substancial resultante da não observância do rigor técnico exigido na interposição do recurso, apresentando-se, pois, descabida a incidência do parágrafo único do art. 932 do CPC/2015 para complementação de fundamentação.*
*6. Ainda que superado este óbice, esta Corte consolidou o entendimento quanto ao não cabimento de embargos de divergência para a verificação de ofensa ao art. 535 do CPC/1973, atual art. 1.022 do CPC/2015, porque impossível a configuração da similitude fática entre o acórdão embargado e os paradigmas apontados, devido às peculiaridades de cada caso examinado.*
*7. A possibilidade de discussão, em sede de embargos de divergência, da tese relativa ao valor fixado pelas instâncias ordinárias a título de astreintes, nas hipóteses em que o conhecimento do recurso especial é obstado pela Súmula 7 do STJ, vem sendo reiteradamente rechaçada pela Corte Especial do STJ, porquanto inviável o enfrentamento de questão meritória não apreciada pelo órgão julgador que prolatou a decisão embargada. Precedente recente desta Corte:*
*AgInt nos EAREsp 689.202/RJ, Relatoria Min. Herman Benjamin (vencido o Ministro Raul Araújo), julgamento em 6/4/2022.*
*8. Inaplicabilidade da multa do § 4º do art. 1.021 do CPC, porque descabe a incidência automática do referido dispositivo legal quando exercitado o regular direito de recorrer e não verificada a hipótese de manifesta inadmissibilidade do agravo interno ou de litigância temerária.*
*9. Agravo interno desprovido.*
*(AgInt nos EREsp n. 1.550.044/PR, Rel. Min. Jorge Mussi, Redator do acórdão Min. Mauro Campbell Marques, Corte Especial, julgado em 3.5.2023, DJe de 22.5.2023 – destaque meu).*

No caso, não obstante o improvimento do Agravo Interno, não resta configurada a manifesta inadmissibilidade, razão pela qual deixo de impor a apontada multa.

Posto isso, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.

**Documento eletrônico VDA47265420 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 07/05/2025 16:48:49**
**Código de Controle do Documento: f51a0892-b052-4a70-a2a3-9fb5f959398a**

# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO
### PRIMEIRA TURMA

**AgInt nos EDcl no REsp 2.177.221 / SP**

Número Registro: 2023/0348807-7 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00036197420128260338 00036197420128260338 89202012 36197420128260338
36197420128260338 89202012

Sessão Virtual de 20/05/2025 a 26/05/2025

**Relator do AgInt nos EDcl**

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

**Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

**Secretário**

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

**AUTUAÇÃO**

| | | |
|---|---|---|
| RECORRENTE | : | MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO |
| RECORRIDO | : | ESTADO DE SÃO PAULO |
| RECORRIDO | : | MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ |
| ADVOGADA | : | ALESSANDRA AIRES GONÇALVES REIMBERG - SP124512 |
| INTERES. | : | ODAIR DA SILVA |
| INTERES. | : | ANTONIO JOSE DOS SANTOS |
| INTERES. | : | ANTONIO VALDIR CACCIA |
| INTERES. | : | PAULO KEITI HIROKAWA |
| INTERES. | : | VALDINEI GONCALVES MACEDO |
| INTERES. | : | WAGNER SIMOES BRANCO |

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - DOMÍNIO PÚBLICO - ORDENAÇÃO DA CIDADE / PLANO DIRETOR

**AGRAVO INTERNO**

| | | |
|---|---|---|
| AGRAVANTE | : | ESTADO DE SÃO PAULO |
| AGRAVADO | : | MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO |
| INTERES. | : | MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ |

**Documento eletrônico VDA47705566 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 27/05/2025 00:27:12**
**Código de Controle do Documento: 70efa4ce-8f96-4149-b7f3-799b948bee47**

ADVOGADA : ALESSANDRA AIRES GONÇALVES REIMBERG - SP124512
INTERES. : ODAIR DA SILVA
INTERES. : ANTONIO JOSE DOS SANTOS
INTERES. : ANTONIO VALDIR CACCIA
INTERES. : PAULO KEITI HIROKAWA
INTERES. : VALDINEI GONCALVES MACEDO
INTERES. : WAGNER SIMOES BRANCO

**TERMO**

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 20/05/2025 a 26/05/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 26 de maio de 2025

**Documento eletrônico VDA47705566 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 27/05/2025 00:27:12**
**Código de Controle do Documento: 70efa4ce-8f96-4149-b7f3-799b948bee47**