SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2158941 - SC (2024/0267063-3)

RELATORA	:	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADORES	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
		FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - O Supremo Tribunal Federal e esta Corte têm entendimento consolidado segundo o qual a ação civil pública não pode ser utilizada como instrumento de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, sob pena de substituir os meios próprios cabíveis e de usurpação da competência da Corte Constitucional e dos Tribunais de Justiça, sendo possível, contudo, a realização de controle difuso e incidental de constitucionalidade, desde que tal pretensão conste na causa de pedir ou constitua questão prejudicial imprescindível à análise de pedido.

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

III – 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.

IV – 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, prosseguindo o julgamento, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (voto-vista) e Sérgio Kukina (Presidente), negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

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

Brasília, 16 de junho de 2026.

Documento eletrônico VDA57741136 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 17/06/2026 19:41:20
Publicação no DJEN/CNJ de 29/07/2026. Código de Controle do Documento: 7c04dfbf-9d49-439c-a7ef-7a73b61935c6

REGINA HELENA COSTA
Relatora

Documento eletrônico VDA57741136 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 17/06/2026 19:41:20
Publicação no DJEN/CNJ de 29/07/2026. Código de Controle do Documento: 7c04dfbf-9d49-439c-a7ef-7a73b61935c6

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

AgInt nos EDcl no REsp 2.158.941 / SC

Número Registro: 2024/026706-33 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
200772000080136 50093886920104047200

Sessão Virtual de 18/03/2025 a 24/03/2025

Relator do AgInt nos EDcl
Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Presidente da Sessão

Secretária
Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	MUNICÍPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADORES	:	ZANY ESTAEL LEITE JUNIOR - SC016808
		RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
		ARTHUR FERREIRA MENDES - SC060404
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

ASSUNTO : DANO AMBIENTALDIREITO AMBIENTAL - DANO AMBIENTAL

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MUNICÍPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADORES	:	ZANY ESTAEL LEITE JUNIOR - SC016808
		RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
		ARTHUR FERREIRA MENDES - SC060404
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

TERMO

Retirado de pauta em razão de destaque do Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 25 de março de 2025

Documento eletrônico VDA46344442 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 25/03/2025 00:27:04
Código de Controle do Documento: aad97bc0-14a3-4c4b-b75f-1e146398bda9

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2158941 - SC (2024/0267063-3)

RELATORA	:	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADORES	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
		FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
I - O Supremo Tribunal Federal e esta Corte têm entendimento consolidado segundo o qual a ação civil pública não pode ser utilizada como instrumento de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, sob pena de substituir os meios próprios cabíveis e de usurpação da competência da Corte Constitucional e dos Tribunais de Justiça, sendo possível, contudo, a realização de controle difuso e incidental de constitucionalidade, desde que tal pretensão conste na causa de pedir ou constitua questão prejudicial imprescindível à análise de pedido.
II – O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.
III – 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.
IV – Agravo Interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno interposto pelo Município de Florianópolis contra a decisão pela qual se conheceu, em parte, do Recurso Especial e, nessa extensão, lhe foi dado provimento, com fundamento nos arts. 932, III e V, do Código de Processo Civil de 2015, e 34, XVIII, a e c, e 255, I e III, do RISTJ, aplicando-se, por analogia, a Súmula 284/STF e a orientação jurisprudencial relativa à utilização da ação civil pública no controle difuso de constitucionalidade.

Sustenta o Agravante, em síntese, a inadequação da ação civil pública como via processual para a realização do controle de constitucionalidade, bem como a ausência de legitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal (fls. 2.847/2.855e).

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

Impugnação às fls. 2.860/2.862e.

É o relatório.

VOTO

Não assiste razão ao Agravante.

Isso porque, conforme consignado na decisão agravada, quanto à adequação da via eleita, o Supremo Tribunal Federal e esta Corte possuem entendimento consolidado no sentido de que a ação civil pública não pode ser utilizada como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de substituir os meios próprios cabíveis e de usurpar a competência atribuída à Corte Constitucional e aos Tribunais de Justiça.

Contudo, é possível a realização de controle difuso de constitucionalidade nessa sede processual, desde que a questão esteja incluída na causa de pedir ou constitua questão prejudicial imprescindível à análise do pedido, como ocorre in casu.

Nessa linha:

> ***RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. OCUPAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS NO DISTRITO FEDERAL. PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM DA LEI 754/1994 DO DISTRITO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM. RECURSO DO DISTRITIO FEDERAL DESPROVIDO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL PREJUDICADO****. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal com pedidos múltiplos, dentre eles, o pedido de declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum da lei distrital 754/1994, que disciplina a ocupação de logradouros públicos no Distrito Federal. Resolvida questão de ordem suscitada pelo relator no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade da lei 754/1994 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal não torna prejudicado, por perda de objeto, o recurso extraordinário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que se pode pleitear a inconstitucionalidade de determinado ato normativo na ação civil pública, desde que incidenter tantum. Veda-se, no entanto, o uso da ação civil pública para alcançar a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes. No caso, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei 754/1994 é meramente incidental, constituindo-se verdadeira causa de pedir. Negado provimento ao recurso extraordinário do Distrito Federal e julgado prejudicado o recurso extraordinário ajuizado pelo Ministério Público do Distrito Federal*
> (RE 424.993, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2007, D Je-126 DIVULG 18-10-2007 PUBLIC 19-10-2007 DJ 19-10-2007 PP-00029 EMENT VOL-02294-03 PP-00547).

> ***PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO A ANULAR ATOS ADMINISTRATIVOS CONCESSIVOS DE BENEFÍCIO FISCAL A DETERMINADA EMPRESA. TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. CABIMENTO.***
> *1. A restrição estabelecida no art. 1º, parágrafo único da Lei 7.347/85 ("Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos (...) cujos beneficiários podem ser individualmente determinados") diz respeito a demandas propostas em favor desses beneficiários. A restrição não alcança ação visando a anulação de atos administrativos concessivos de benefícios fiscais, alegadamente ilegítimos e prejudiciais ao patrimônio público, cujo ajuizamento pelo Ministério Público decorre da sua função institucional estabelecida pelo art. 129, III da Constituição e no art. 5º, III, b da LC 75/93, de que trata a Súmula 329/STJ.*
> *2. A ação civil pública não pode ter por objeto a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Todavia, se o objeto da demanda é a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que,*

como fundamento para a decisão, o juiz exerça o controle incidental de constitucionalidade.
3. Recurso especial provido.
(REsp 760.034/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/03/2009, DJe 18/03/2009).

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. RETORNOS DOS AUTOS À ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO DA LIDE.
1. Recurso especial proveniente de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará, com o objetivo de que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 6º, parágrafo único, 7º e 9º, da Lei Estadual 14.055/2008, que "transpôs" o cargo de Perito Criminalístico Auxiliar para Perito Criminal Auxiliar, e, por consequência, sejam os servidores reconduzidos aos cargos de origem e anulados todos os atos decorrentes da mencionada "transposição".
2. Não é possível a aplicação da teoria da Causa Madura em recurso especial, porquanto o art. 515, § 3º, do CPC refere-se ao julgamento da apelação que devolve ao tribunal a apreciação de toda matéria, sem adstrição aos fundamentos da sentença, característica esta que não está presente no recurso especial. Precedentes.
3. É firme o entendimento do STJ no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.
4. Não há falar em extinção do feito sem resolução do mérito ou uso indevido da ação civil pública para buscar a inconstitucionalidade em tese de lei, uma vez que ela é cabível como instrumento de controle difuso de constitucionalidade, conforme já reconhecido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal. Retorno dos autos à instância de origem para apreciação do mérito da demanda.
Recurso especial parcialmente provido.
(REsp 1.569.401/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 15/03/2016).

Dessarte, é de rigor reconhecer a adequação da via eleita e, por conseguinte, a legitimidade *ad causam*, pois esta havia sido afastada com base no entendimento do tribunal de origem de que, na espécie, se buscaria o controle de constitucionalidade do Plano Diretor do Município de Florianópolis.

Assim, em que pesem as alegações apresentadas, os argumentos expendidos mostram-se 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 unânime do recurso, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência.

No mesmo sentido :

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 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. <u>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.</u>

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, apesar do desprovimento do Agravo Interno, não se configura a manifesta inadmissibilidade, razão pela qual deixo de impor a apontada multa.

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

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0267063-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt nos EDcl no REsp 2.158.941 / SC**

Números Origem: 200772000080136 50093886920104047200

PAUTA: 03/03/2026 JULGADO: 03/03/2026

Relatora
Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária
Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Dano Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA, pela parte AGRAVANTE: MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS

CERTIDÃO

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

Após o voto da Sra. Ministra Relatora negando provimento ao agravo interno, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Aguardam os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Sérgio Kukina (Presidente).

Documento eletrônico VDA54649804 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 03/03/2026 17:42:09
Código de Controle do Documento: 56FCD214-BA95-41C3-9FB3-075F4579179E

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0267063-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt nos EDcl no REsp 2.158.941 / SC**

Números Origem: 200772000080136 50093886920104047200

PAUTA: 02/06/2026 JULGADO: 02/06/2026

Relatora
Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária
Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Dano Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

CERTIDÃO

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

Adiado por indicação do Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Documento eletrônico VDA57336999 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 02/06/2026 17:29:02
Código de Controle do Documento: ADD4BFCD-971B-4004-93AB-06F9A05F9CAA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0267063-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt nos EDcl no REsp 2.158.941 / SC**

Números Origem: 200772000080136 50093886920104047200

PAUTA: 02/06/2026 JULGADO: 09/06/2026

Relatora
Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS

Secretária
Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Dano Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

CERTIDÃO

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

Adiado por indicação do Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Documento eletrônico VDA57516503 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 09/06/2026 19:07:42
Código de Controle do Documento: AD829178-1E8D-4DDE-B5FD-968FE9103A9C

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2158941 - SC (2024/0267063-3)

RELATORA	**:**	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADORES	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
		FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de agravo interno interposto pelo Município de Florianópolis contra decisão que deu provimento ao recurso especial e reconheceu a legitimidade *ad causam* do *Parquet* federal para propor a ação civil pública e determinou o retorno dos autos à Corte de origem para que se prossiga no exame da apelação do município.

A decisão agravada contém a seguinte fundamentação (fls. 2.806-2.810):

> Nos termos do art. 932, III e V, do Código de Processo Civil de 2015, combinados com os arts. 34, XVIII, a e c, e 255, I e III, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, mediante decisão monocrática, respectivamente, a não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida, bem como a dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ:

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

> O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema.

De pronto, verifico não ser possível conhecer da suscitada violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, porquanto o recurso, nessa extensão, cinge- se a alegações genéricas e, por isso, não demonstra, com transparência e precisão, qual seria o vício integrativo a inquinar o acórdão recorrido, bem como a sua importância para o deslinde da controvérsia, atraindo o óbice da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, aplicável, por analogia, no âmbito desta Corte, como espelha o julgado assim ementado:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETENCIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS VÍCIOS PREVISTOS NOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. DEFICIÊNCIA DE ARGUMENTAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO.
> 1. Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, nos termos do Enunciado Administrativo n. 3, aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016.
> 2. Nos termos do que dispõe o artigo 1.022 do CPC/2015, cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão de ponto ou questão sobre a qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento, bem como para corrigir erro material.
> 3. Na espécie, verifica-se que o embargante não apontou concretamente quaisquer dos vícios autorizadores da oposição do recurso manejado, tampouco acerca do dever de motivação das decisões judiciais, sem fazer qualquer correlação com o caso concreto, tampouco com o acórdão embargado.
> 4. Com efeito, mostra-se deficiente a argumentação recursal em que a alegação de ofensa aos arts. 1.022, II, parágrafo único, II c/c art. 489, § 1º, IV se faz de forma genérica, dissociada dos fundamentos da decisão embargada, sem a demonstração exata dos pontos pelos quais o acórdão se fez omisso, contraditório ou obscuro. A ausência de tal demonstração enseja juízo negativo de admissibilidade dos embargos de declaratórios, uma vez desatendido o disposto no art. 1.023 do CPC, além de comprometer a compreensão da exata controvérsia a ser dirimida com o oferecimento dos aclaratórios, o que atrai a incidência da Súmula n. 284 do STF.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

> 5. Embargos de declaração não conhecidos. (E Dcl no AgInt no CC n. 187.144/DF, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, j. 12.12.2023, D Je de 15.12.2023 – destaque meu).

Por outro lado, acerca da adequação da via eleita, o Supremo Tribunal Federal e esta Corte têm entendimento consolidado segundo o qual a ação civil pública não pode ser utilizada como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de substituir os meios próprios cabíveis e de usurpar a competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais de Justiça. Contudo, é possível a realização de controle difuso de constitucionalidade nessa sede processual, desde que tal pretensão conste na causa de pedir ou constitua questão prejudicial imprescindível à análise de pedido, como se observa *in casu*.

Nessa linha:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. OCUPAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS NO DISTRITO FEDERAL. PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM DA LEI 754/1994 DO DISTRITO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM. RECURSO DO DISTRITIO FEDERAL DESPROVIDO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL PREJUDICADO. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal com pedidos múltiplos, dentre eles, o pedido de declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum da lei distrital 754/1994, que disciplina a ocupação de logradouros públicos no Distrito Federal. Resolvida questão de ordem suscitada pelo relator no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade da lei 754/1994 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal não torna prejudicado, por perda de objeto, o recurso extraordinário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que se pode pleitear a inconstitucionalidade de determinado ato normativo na ação civil pública, desde que incidenter tantum. Veda-se, no entanto, o uso da ação civil pública para alcançar a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes. No caso, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei 754/1994 é meramente incidental, constituindo-se verdadeira causa de pedir. Negado provimento ao recurso extraordinário do Distrito Federal e julgado prejudicado o recurso extraordinário ajuizado pelo Ministério Público do Distrito Federal (RE 424.993, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2007, D Je-126 DIVULG 18-10-2007 PUBLIC 19-10-2007 DJ 19- 10-2007 PP-00029 EMENT VOL-02294-03 PP-00547).

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO A ANULAR ATOS ADMINISTRATIVOS CONCESSIVOS DE BENEFÍCIO FISCAL A DETERMINADA EMPRESA. TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. CABIMENTO.

1. A restrição estabelecida no art. 1º, parágrafo único da Lei 7.347/85 ("Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos (...) cujos beneficiários podem ser individualmente determinados") diz respeito a demandas propostas em favor desses beneficiários. A restrição não alcança ação visando a anulação de atos administrativos concessivos de benefícios fiscais, alegadamente ilegítimos e prejudiciais ao patrimônio público, cujo ajuizamento pelo Ministério Público decorre da sua função institucional estabelecida pelo art. 129, III da Constituição e no art. 5º, III, b da LC 75/93, de que trata a Súmula 329/STJ.

2. A ação civil pública não pode ter por objeto a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Todavia, se o objeto da demanda é a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para a decisão, o juiz exerça o controle incidental de constitucionalidade.

3. Recurso especial provido. (REsp 760.034/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/03/2009, DJe 18/03/2009).

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. RETORNOS DOS AUTOS À ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO DA LIDE.

1. Recurso especial proveniente de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará, com o objetivo de que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 6º, parágrafo único, 7º e 9º, da Lei Estadual 14.055/2008, que "transpôs" o cargo de Perito Criminalístico Auxiliar para Perito Criminal Auxiliar, e, por consequência, sejam os servidores reconduzidos aos cargos de origem e anulados todos os atos decorrentes da mencionada "transposição".

2. Não é possível a aplicação da teoria da Causa Madura em recurso especial, porquanto o art. 515, § 3º, do CPC refere-se ao julgamento da apelação que devolve ao tribunal a apreciação de toda matéria, sem adstrição aos fundamentos da sentença,

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

característica esta que não está presente no recurso especial. Precedentes.

3. É firme o entendimento do STJ no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.

4. Não há falar em extinção do feito sem resolução do mérito ou uso indevido da ação civil pública para buscar a inconstitucionalidade em tese de lei, uma vez que ela é cabível como instrumento de controle difuso de constitucionalidade, conforme já reconhecido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal. Retorno dos autos à instância de origem para apreciação do mérito da demanda. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1.569.401/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/03/2016, D Je 15/03/2016).

Dessarte, de rigor reconhecer a adequação da via eleita, e, por conseguinte, a legitimidade ad causam, porquanto restou afastada a partir do entendimento do tribunal de origem de que se busca, na espécie, o controle de constitucionalidade do Plano Diretor do Município de Florianópolis.

Posto isso, com fundamento nos arts. 932, III e V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, a e c, e 255, I e III, do RISTJ, CONHEÇO PARCIALMENTE do Recurso Especial e, nessa extensão, DOU-LHE PROVIMENTO a fim de, reconhecidos o cabimento da presente Ação Civil Pública e a legitimidade ad causam da parte ora recorrente, devolver os autos à origem para novo exame da apelação.

Os embargos de declaração opostos contra a referida decisão foram rejeitados às fls. 2.833-2.836.

O Município de Florianópolis sustenta no agravo interno que o apelo especial do *Parquet* federal deve ser desprovido. E assim o faz sob os seguintes argumentos: (a) a via da ação civil pública é inadequada para o caso, pois o pedido do autor diz respeito à declaração de inconstitucionalidade do Plano Diretor do município, o que configura indevido controle concentrado da norma; (b) o Ministério Público Federal é parte ilegítima para atuar como autor da ação; e (c) a União declarou não ter interesse na causa.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

Em contraminuta, o Ministério Público Federal pugna pelo não conhecimento do agravo interno por falta de impugnação específica à decisão (fls. 2.860-2.862).

A Ministra relatora Regina Helena Costa apresentou voto no qual mantém o provimento do apelo especial, com reconhecimento da legitimidade ativa do Ministério Público Federal para o ajuizamento da ação civil pública em curso.

Pedi vista antecipada dos autos.

Com efeito, a contextualização de controvérsia informa que a ação civil pública foi ajuizada por Aliança Nativa contra o Município de Florianópolis na Justiça Federal de Florianópolis, em razão da aprovação da Lei Complementar Municipal n. 250/2006, que alterou o zoneamento urbano do bairro Santa Mônica, previsto no Plano Diretor, de 18 de fevereiro de 1997, sem que fossem realizados estudos técnicos capazes de subsidiar a alteração no gabarito edificações e destinação de áreas para construção no local.

Segundo consta na petição inicial, além da alteração da destinação de algumas áreas no bairro, a nova lei municipal alterou o gabarito das edificações, que passou de 2 andares para 6 andares, causando interferências no trânsito, com significativo impacto ambiental e urbanístico no local. Desse modo, foi afirmado que a LC n. 250/2006 é inconstitucional, porque contrária às normas dos artigos 30, VII, 182 e 225 da Constituição Federal. Foi solicitada medida liminar para obstar licenciamentos, autorizações, alvarás ou quaisquer atos que violem o direito dos administrados. Ao final, solicitou-se a declaração incidental de inconstitucionalidade da LC n. 250/2006; a determinação de obrigação de fazer consubstanciada na produção de amplo estudo de impacto ambiental e de vizinhança para todo o bairro de Santa Mônica ante o adensamento populacional; e a imposição de multa diária em caso de descumprimento de medidas judiciais.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

Parte dos pedidos foi deferido por decisão liminar (fls. 231-237). O MPF requereu o seu ingresso no polo ativo da demanda (fls. 265-267) e o pedido foi deferido (fl. 321). Sobreveio a primeira sentença, que extinguiu o feito, sem julgamento do mérito, ante a impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei como pedido principal em sede de ação civil pública e a impossibilidade de se elaborar novo Plano Diretor supervisionado pelo Poder Judiciário e Ministério Público em razão de usurpação de funções e invasão da competência legislativa (fls. 435-445).

Os autores apelaram e a Corte de origem deu parcial provimento aos recursos a fim de que o Juízo de origem prosseguisse no exame do processo para fins de avaliação dos fatos e renovação do contraditório (fls. 552-556).

Os autos retornaram à origem, a União e o Ibama se manifestaram e afirmaram que o patrimônio federal (mangue) não será afetado (fls. 727-731 e 732-734).

Nova sentença foi proferida, com a declaração incidental de inconstitucionalidade da LC n. 250/2006, da LC n. 482/2014 (lei superveniente ao ajuizamento da ação) e de normas da Constituição Estadual de Santa Catarina, com a condenação do Município de Florianópolis na obrigação de fazer, consistente na elaboração de amplos estudos ambiental e urbanístico para todo o bairro Santa Mônica, que servirão de base para a determinação do zoneamento da área (fls. 2.564-2.573).

O Município de Florianópolis apelou e a Corte de origem acolheu o recurso sob dois fundamentos (fls. 2.684-2.688): (a) reconheceu a ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal, porque o objetivo desta ação civil pública é anular normas da LC n. 250/2006, pois ofendem preceitos da legislação federal e a controvérsia é do governo local; (b) a via eleita é inadequada, pois utilizada a ação civil pública como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, uma

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

vez que a declaração de inconstitucionalidade da LC n. 250/2006 é pedido e não causa de pedir.

Diante desse contexto, peço vênias à relatora para dela divergir.

Como narrado anteriormente, a controvérsia dos autos diz respeito aos impactos causados pelas alterações no Plano Diretor do Município de Florianópolis promovidas pela edição da LC n. 250/2006, que modificou o zoneamento urbano do Bairro Santa Mônica e alterou o gabarito das construções no local, de 2 andares para 6 andares, sem o respeito a estudos de impacto ambiental e de vizinhança e à legislação de regência, razão por que foi requerida na inicial a suspensão de todos os atos do Poder Público que impliquem autorização para construção acima do gabarito inicial no bairro.

Portanto, a ação civil pública trata dos efeitos possivelmente deletérios causados pela alteração da legislação municipal que disciplina a ordem urbanística específica de um bairro do Município de Florianópolis. A demanda, portanto, é estritamente local, e desborda das atribuições do Ministério Público Federal.

Esta Primeira Turma já teve a oportunidade de analisar ação civil pública semelhante à dos autos envolvendo o Ministério Público Federal e o Município de Florianópolis, tendo como controvérsia garantir a participação popular na elaboração de projeto legislativo do novo Plano Diretor do município (REsp n. 1.687.821/SC). Na oportunidade, o Colegiado acolheu a proposta do relator Ministro Sérgio Kukina para declarar a ilegitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal, com a extinção do feito, sem julgamento do mérito.

Confira-se a ementa do julgado:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ESTATUTO DA CIDADE. PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA O MUNICÍPIO E CONTRA A UNIÃO. ALEGAÇÃO AUTORAL DA FALTA DE

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

ASSEGURAMENTO DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO DO PLANO DIRETOR DA CAPITAL CATARINENSE. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. ATRIBUIÇÃO TÍPICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. EXEGESE DO ART. 27 DA LEI Nº 8.625/93 (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS). RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE ATIVA DO PARQUET FEDERAL. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. A pretensão imediata da ação civil pública em comento objetiva conformar a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo do município de Florianópolis às diretrizes normativas que asseguram a participação popular na elaboração do Projeto Legislativo do Plano Diretor do município.

2. Visando a presente ação coletiva corrigir falha no iter legislativo do mencionado projeto (falta de participação da população), cuja irregularidade se atribui a autoridades municipais que, nos termos do art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, são as legalmente responsáveis pela condução dos trabalhos legislativos, é força concluir que a legitimação ativa para a lide pertence ao Ministério Público Estadual, a teor da exegese do art. 27 da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados).

3. Para fins de aferição da legitimidade ativa ad causam do MPF, desinfluente se revela a também presença da União no polo passivo da demanda, tanto mais que, como bem reconhecido pelo acórdão regional, inexiste respaldo legal para que, como desejado pelo Ministério Público Federal, se impusesse à União o encargo pleiteado na petição inicial.

4. Em suma, o Ministério Público Federal é parte ilegítima para ajuizar ação civil pública que visa à anulação da tramitação de Projeto de Lei do Plano Diretor do município de Florianópolis, ao argumento da falta de participação popular nos respectivos trabalhos legislativos. Caracterizada, nessa medida, ofensa ao art. 267, VI, do CPC/73.

5. Recurso especial a que se dá provimento, com a extinção do processo sem resolução de mérito, ante o reconhecimento da ilegitimidade ativa do Parquet federal. Agravo interno do MPF prejudicado.

(REsp n. 1.687.821/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/11/2017, DJe de 21/11/2017.)

Extrai-se ainda do referido julgamento a seguinte passagem do voto do Relator:

> Com efeito, da detida leitura da petição inicial formulada pelo Parquet federal, observa-se que a pretensão imediata da subjacente ação civil pública visa a preservar a garantia da participação popular na definição da política de desenvolvimento urbano da Capital catarinense, ou seja,

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

conformar a conduta dos Poderes Executivo e Legislativo de Florianópolis às diretrizes constitucionais federal e estadual (mencionadas às fls. 39 e 40), no que asseguram a participação da população na elaboração de políticas públicas para o ordenamento do solo urbano.

Portanto, a exordial imputa aos dois Poderes da capital do Estado de Santa Catarina condutas que estariam afrontando aos mencionados diplomas constitucionais, em contexto que, desenganadamente, afasta a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente lide. De fato, em hipóteses como a descortinada nestes autos, em que se coloca em xeque a atuação de instâncias governamentais domésticas ou locais, a legitimidade ativa se desloca para o plexo de atribuições do Ministério Público Estadual, como deflui de sua respectiva Lei Orgânica Nacional, a saber, a Lei nº 8.625/93, que, em seu art. 27, assim dispõe, verbis:

> Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:
> I - pelos poderes estaduais ou municipais;
> II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;
> III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;
> IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

No caso concreto, a Corte de origem chancelou a legitimação ativa do Parquet federal nos seguintes termos (fls. 4.308/9):

> Por força desse mesmo dispositivo constitucional, a defesa do meio ambiente por meio de ação civil pública integra o conteúdo do artigo 1º, inciso I, da Lei n. 7.347/1985, na medida em que o meio ambiente é uma espécie de direito difuso. No plano infraconstitucional, a regulamentação da atuação ministerial relativamente à tutela do meio ambiente também é encontrada na Lei n. 8.625/1993 e na Lei Complementar n. 75/1993, de aplicação subsidiária aos Ministérios Públicos dos Estados (artigo 80 da Lei n. 8.625/1993). A Lei n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, afirmando a legitimidade do Ministério Público para a proteção de direitos difusos, gênero que abarca o meio ambiente como anteriormente referido, prevê expressamente em seu artigo 25, inciso IV, alínea 'a', a legitimação do Ministério Público para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, através de inquérito civil e da ação civil pública. Da mesma forma, a Lei Complementar n. 75/1995 deixa bastante evidente a legitimação do Ministério Público para a tutela do meio ambiente, em seu artigo 5º, incisos I, II, alínea 'd', e III, alínea 'd', e

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

> 6º, inciso VII, alínea 'b', e inciso XIV, alínea 'g'. Portanto, o Ministério Público Federal está atuando de acordo com a prerrogativa institucional de defesa do meio ambiente, que lhe é assegurada em sede constitucional e infraconstitucional. Esse exercício, por óbvio, não se dá sob a forma de legitimação ordinária ou representação judicial de ente público, até mesmo porque há vedação expressa no texto constitucional (artigo 129, inciso IX, da CF), e sim de legitimação extraordinária, em regime de substituição processual de toda a coletividade lesada. Assim, considerando que no presente caso há interesse da União no feito, legítimo é o Ministério Público Federal para promover a tutela do meio ambiente.

De efeito, não se pode desconsiderar que as questões relativas à disciplina do uso do solo urbano, nos domínios do Plano Diretor dos municípios, possa ter impacto no meio ambiente, a reclamar tutela específica nos caso em que a natura esteja sendo vulnerada ou ameaçada, cujo contexto, não se nega, poderia legitimar o Ministério Público Federal para uma demanda em que postulasse, prioritariamente, a defesa ambiental (nesse sentido, aliás, sinaliza a regra autorizadora do art. 6º, XIV, "g", da LC 75/93).

Não é dessa espécie de pretensão, porém, que trata o caso em mesa. Como bem apreendido pelo acórdão regional, *"a presente ação busca, essencialmente, obstar a tramitação do Projeto de Plano Diretor na Câmara Municipal de Florianópolis, de modo que o novo projeto de lei seja encaminhado com observação das exigências de participação popular efetiva, na forma da legislação de regência do tema"* (fl. 4.314). Segundo a perspectiva autoral, a ação objetiva, unicamente, *"seja determinado à Câmara de Vereadores a devolução do Projeto de Lei de Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal (obrigação de fazer), bem como seja determinado a Prefeitura (obrigação de fazer) que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após a identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis*" (fl. 54).

Vê-se, pois, que o que almeja o MPF é a obtenção de um provimento judicial que ordene às autoridades do Executivo e do Legislativo de Florianópolis, nos termos da legislação de regência, a plena participação popular na feitura do Plano Diretor daquela capital. A causa de pedir da ação, portanto, diz, exclusivamente, com a afirmada inobservância, pelos Poderes municipais, do correspondente iter legislativo desenhado para a confecção do Plano Diretor, inexistindo, desse modo, qualquer pretensão voltada à imediata tutela do meio ambiente.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

Desse modo, compreendo que o acórdão da Corte de origem está em consonância com o entendimento desta Corte Superior ao reconhecer a ilegitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal, pois a presente demanda busca garantir a participação popular no processo legislativo municipal para fins de nova disciplina do uso do solo urbano e esse objetivo desborda das atribuições do *Parquet* federal.

Sendo o autor parte ilegítima para propor a ação, seria hipótese para considerar prejudicado o exame da segunda tese, que diz respeito à adequação, ou não, da utilização da ação civil pública como instrumento de controle da legislação municipal. Sim, pois se reconhecida a ilegitimidade do autor para propor a ação, ilegitimado também o será para interpor o recurso nessa qualidade. Mas aqui estamos em sede de ação civil pública ajuizada na Justiça Federal, e quando não intervém como parte, o *Parquet* federal atua obrigatoriamente como fiscal da lei, nos termos do § 1º do artigo 5º da Lei n. 7.347/1985. Além disso, inaplicável a extinção do processo nesse momento, como feito pela Primeira Turma do julgamento do REsp n. 1.687.821/SC, porque aqui remanesce a legitimidade ativa *ad causam* da associação autora.

Desse modo, passo ao exame da segunda tese, que envolve a alegação de ofensa ao artigo 1º, incisos I e IV, da Lei n. 7.347/1985 pela Corte de origem, pois, como visto, o acórdão reconheceu a inadequação da via eleita sob o fundamento de que a ação civil pública neste caso foi utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade para fins de declaração de incompatibilidade da LC n. 250/2006 com normas constitucionais.

Segundo entendimento desta Corte Superior e também do Supremo Tribunal Federal, é perfeitamente possível observar a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de ação civil pública, desde que a incompatibilidade com o texto constitucional esteja restrita à causa de pedir, sendo fundamento ou questão prejudicial, indispensável à solução da controvérsia e não configure o pedido.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

É dizer, o controle incidental da norma ou ato normativo nos autos da ação civil pública é realizado como fundamento jurídico do objeto do pedido para que se possa solucionar a lide e, por conseguinte, reconhecer o direito ao que se pede. A propósito, "[...] se a arguição de inconstitucionalidade é fundamento de outra pretensão, que não a declaração de validez ou não da norma abstrata, será o controle incidente e difuso o meio adequado (Rcl 2.224/SP, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 10/2/2006)".

Todavia, a ação civil pública não é a via processual adequada para se requerer a inconstitucionalidade de lei ou ato infralegal, como causa de pedir, e a nulidade da mesma norma como pedido principal, pois, nesse caso, causa de pedir e pedido se alinham e buscam um único propósito, que é o de retirar a norma do mundo jurídico, com efeitos *erga omnes*, sendo nesse caso inequívoca utilização da ação coletiva como substituta da ação direta de inconstitucionalidade.

A propósito, confiram-se os seguintes julgamentos do Supremo Tribunal Federal:

> MEDIDA CAUTELAR. RECLAMAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO PRINCIPAL DE NULIDADE DE ATO NORMATIVO (RESOLUÇÃO CFM Nº 2.427/2025). IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO PELA VIA COLETIVA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF (ART. 102, I, "A", CF). EXISTÊNCIA DE AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO COM IDÊNTICO OBJETO (ADI 7.806 E ADPF 1.221). RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES E FRAGMENTAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO RECLAMADA. RESTABELECIMENTO DA VIGÊNCIA INTEGRAL DA RESOLUÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.
> **1. Ação civil pública em que a inconstitucionalidade da Resolução CFM nº 2.427/2025 <u>é a causa de pedir</u> e <u>a nulidade é o pedido principal</u>, o que configura uso indevido da via coletiva como substituto da ação direta de inconstitucionalidade.**
> 2. No caso, **a suspensão dos efeitos da resolução por decisão de 1º grau, com efeitos gerais, usurpa a competência desta Corte para o controle concentrado (CF, art. 102, I, "a") e fragmenta a jurisdição**

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

constitucional, tanto mais porque a mesma resolução está sob exame em sede de controle concentrado (ADI 7.806 e ADPF 1.221).
3. A disciplina constitucional (art. 102, I, "a", CF) e o Regimento Interno do STF (arts. 21 e 21-A) reservam ao Ministro Relator o poder de decidir liminarmente nos processos de controle concentrado, exatamente para evitar a fratura da jurisdição constitucional e a multiplicidade de decisões inconciliáveis.
4. Impõe-se, pois, reconhecer a inadequação da via e a afronta à competência desta Corte, preservando-se o modelo concentrado, sem adentrar no mérito da constitucionalidade da resolução.
5. Medida cautelar referendada para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Acre, nos autos da ACP nº 1008098-36.2025.4.01.3000, restabelecendo a plena vigência da Resolução CFM nº 2.427/2025, até o julgamento final da presente Reclamação Constitucional ou pronunciamento do Ministro Relator ou do Plenário do STF, nas ações de controle concentrado correlatas.
(STF - Rcl 84653 MC-Ref, Relator: Flávio Dino, Primeira Turma, julgado em 27/10/2025, Processo Eletrônico, DJe-s/n Divulg 29/10/2025 Public 30-10-2025 - grifou-se.)

RECLAMAÇÃO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE – QUESTÃO PREJUDICIAL – POSSIBILIDADE – INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.
- O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, **desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial**, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina.
(STF - Rcl 1898 ED, Relator: Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 10/06/2014, Acórdão Eletrônico DJe-151 Divulg 05/08/2014 Public 06/08/2014 - grifou-se.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CULTURAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE POSSIBILIDADE.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

1. O Ministério Público detém legitimidade para ajuizar ação civil pública, a fim de impedir e reprimir danos a bens e direitos de valor estético e paisagístico. Incidência da Súmula 329/STJ.
2. É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Precedentes do STJ.
4. Recurso especial provido.
(REsp n. 930.016/DF, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/6/2009, DJe de 19/6/2009.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO A ANULAR ATOS ADMINISTRATIVOS CONCESSIVOS DE BENEFÍCIO FISCAL A DETERMINADA EMPRESA. TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. CABIMENTO.
1. A restrição estabelecida no art. 1º, parágrafo único da Lei 7.347/85 ("Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos (...) cujos beneficiários podem ser individualmente determinados") diz respeito a demandas propostas em favor desses beneficiários. A restrição não alcança ação visando a anulação de atos administrativos concessivos de benefícios fiscais, alegadamente ilegítimos e prejudiciais ao patrimônio público, cujo ajuizamento pelo Ministério Público decorre da sua função institucional estabelecida pelo art. 129, III da Constituição e no art. 5º, III, b da LC 75/93, de que trata a Súmula 329/STJ.
2. A ação civil pública não pode ter por objeto a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Todavia, se o objeto da demanda é a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para a decisão, o juiz exerça o controle incidental de constitucionalidade.
3. Recurso especial provido.
(REsp n. 760.034/DF, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 5/3/2009, DJe de 18/3/2009.)

No caso dos autos, a Corte de origem observou que a declaração de inconstitucionalidade da LC n. 250/2006 é pedido e não causa de pedir da ação civil pública, *in verbis* (fls. 2.685-2.686):

Inadequação da via eleita

Além da ilegitimidade, verifico a impropriedade do meio processual utilizado, em razão da utilização da ACP como sucedâneo da ação direta

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

de inconstitucionalidade, considerando-se que na hipótese vertente a declaração de inconstitucionalidade não constitui causa de pedir, mas verdadeiro pedido.
Considerando que a presente ação civil pública impugna legislação municipal como objeto principal da lide, conclui-se pela inadequação da via eleita, considerando a declaração de inconstitucionalidade se constitui como verdadeiro pedido.
É firme, na jurisprudência, o entendimento no sentido de que a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público só pode ser alegada em ação civil pública, quando constitua a causa de pedir, e não o pedido principal. Nesse sentido, cito precedente da Turma:

> ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. VIA ELEITA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. AUXÍLIO CRECHE/ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR. DESCONTOS. ART. 6º DO DECRETO Nº 977/1993. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SIMETRIA. 1. O ajuizamento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos é adequado, tendo o sindicato legitimidade para propor a referida ação em defesa de interesses individuais homogêneos da categoria que representa. 2. Os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada. Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores, independente da comprovação de filiação ao sindicato na fase de conhecimento. 3. Nos termos do artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal (reproduzido, em relação aos servidores públicos, pelo artigo 240, alínea "a", da Lei nº 8.112/1990), ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (substituição processual). Por esse motivo, é desnecessário que a inicial seja instruída com relação nominal dos associados e indicação dos endereços e ata da assembleia que autorizou a propositura da ação. 4. Quando a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas, sim, como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal em torno da tutela do interesse público, é possível, em sede d e ação coletiva, dentre as quais, a ação civil pública, a declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, de lei ou ato normativo federal ou local. 5. O(A) réu(ré) possui personalidade jurídica própria e autonomia financeira, sendo responsável, por isso, pela remuneração e pelo pagamento e pelos descontos efetuados na folha de seus servidores

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

> a título de auxílio-creche ou pré-escolar, razão pela configurada sua legitimidade passiva ad causam e, pelo mesmo motivo, não é caso de litisconsórcio passivo necessário com a União. 6. O Decreto nº 977/93 inovou a ordem jurídica, extrapolando o disposto na Lei 8.069/90 e em desacordo com a Constituição Federal, razão pela qual indevida a participação do servidor no custeio do auxílio-creche ou assistência pré-escolar, cuja finalidade é a compensação pelo não atendimento do dever estatal. 7. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, tal como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do art. 18 da Lei n. 7.347/1985. (TRF4, AC 5003040- 77.2020.4.04.7202, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 26/06/2023 - grifei) (destaquei)

> Desse modo, a sentença recorrida merece reforma, em razão tanto da inadequação da via eleita, quando da ilegitimidade ativa, devendo o feito ser julgado extinto sem resolução de mérito, nos moldes do art. 485, I e VI, do CPC.

O exame feito na petição inicial conduz à compreensão de que a declaração de inconstitucionalidade da LC n. 250/06 (Item 86.6, fl. 32), que altera áreas de zoneamento urbano do Município de Florianópolis, não é questão incidental ou prejudicial. Configura inequívoco pedido de declaração de inconstitucionalidade com eficácia *erga omnes*, que destoa do controle difuso autorizado pela doutrina e jurisprudência para a ação civil pública na esfera da jurisdição de primeiro grau.

O controle difuso em sede de ação civil pública deve sempre ser observado com cautela a fim de que não ocorra a usurpação da jurisdição do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, *a*) e dos Tribunais estaduais (CF, art. 125, § 2º), respeitando-se também a atuação dos legitimados ao exercício do controle concentrado de leis e atos normativos, notadamente diante do efeito *erga omnes* atribuído por lei à sentença cível coletiva (LACP, art. 16).

Ante o exposto, peço vênias à relatora para prover o agravo interno do Município de Florianópolis e, por conseguinte, negar provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

É como voto.

Documento eletrônico VDA58276937 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BENEDITO GONÇALVES Assinado em: 16/07/2026 14:12:28
Código de Controle do Documento: e1cfd310-831b-4d2f-99c4-9678bbc78dc2

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2158941 - SC (2024/0267063-3)

RELATORA	:	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADORES	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
		FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

RATIFICAÇÃO DE VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Em seu voto-vista, o Exmo. Ministro Benedito Gonçalves propõe, em síntese, o provimento do Agravo Interno do Município de Florianópolis e, por conseguinte, o desprovimento do Recurso Especial do Ministério Público Federal, ao fundamento de que: *(i)* o Ministério Público Federal seria parte ilegítima, por se tratar de demanda estritamente local, nos termos do precedente firmado no REsp n. 1.687.821/SC; e *(ii)* a via eleita seria inadequada, porquanto a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 250/2006 configuraria pedido principal, e não causa de pedir, caracterizando a utilização da ação civil pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

Com a devida vênia, mantenho o entendimento exposto no voto proferido anteriormente, pelas razões que passo a explicitar.

I. Da legitimidade ativa do Ministério Público Federal

Em meu entender, a controvérsia não se limita ao controle do processo legislativo municipal, tampouco versa exclusivamente sobre interesse local.

Conforme se extrai do relatório do acórdão de origem, a demanda objetiva a proteção do meio ambiente urbano no Bairro Santa Mônica, mediante a imposição de obrigações de fazer e não fazer ao Município de Florianópolis. Consistem os pedidos, entre outras medidas, na realização de amplo estudo de impacto ambiental e urbanístico para o bairro e na abstenção de licenciar, autorizar ou expedir alvarás relacionados à construção, reforma ou ampliação de edificações no local (fl. 2.684e).

Registre-se que nos embargos de declaração opostos perante a Corte de origem, o Ministério Público Federal demonstrou que a pretensão referia-se à concessão de licenças e alvarás para edificações no Bairro Santa Mônica, bem como à confecção de estudo ambiental e urbanístico exclusivo para a localidade. Considerando que as alterações no zoneamento urbano, promovidas sem os estudos exigidos pela

Documento eletrônico VDA57741140 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 17/06/2026 19:41:20
Código de Controle do Documento: 771ce7d0-b0b1-408a-b402-ef26fa8a72e6

legislação ambiental, repercutem sobre bens e interesses que transcendem a esfera municipal, resta demonstrada a competência do juízo federal e, por conseguinte, a legitimidade do *Parquet* federal.

Cumpre destacar, ademais, que o entendimento firmado no REsp n. 1.687.821/SC não se amolda à hipótese em exame. Naquele precedente, a controvérsia restringia-se à alegada irregularidade no iter legislativo do plano diretor de Florianópolis, especificamente quanto à participação popular na elaboração do projeto de lei, situação diversa da veiculada na presente ação civil pública. Realmente, a questão principal e controvertida nestes autos diz respeito à tutela ambiental, mediante a vedação de edificações sem a realização do necessário estudo de impacto ambiental e de vizinhança, o que somente pode ser alcançado por meio da declaração incidental de inconstitucionalidade do plano diretor, circunscrita ao Bairro Santa Mônica (fl. 2.685e).

Assim, tratando-se de demanda voltada à proteção do meio ambiente urbano, cuja repercussão transcende o interesse meramente local, considerando que as alterações no zoneamento promovidas sem o necessário estudo ambiental atingem bens de interesse da União, revela-se legítima a atuação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, I, da Lei n. 7.347/1985 c/c o art. 6º, VII, b, da Lei Complementar n. 75/1993.

II. Da adequação da via eleita: pedido incidental de controle de constitucionalidade para proteção ambiental

No que se refere à utilização da ação civil pública, o Supremo Tribunal Federal e esta Corte possuem entendimento consolidado no sentido de que tal instrumento não pode ser utilizado como meio de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de substituir os meios próprios cabíveis e de usurpar a competência atribuída à Corte Constitucional e aos Tribunais de Justiça.

Contudo, é possível a realização de controle difuso de constitucionalidade nessa sede processual, desde que a questão esteja incluída na causa de pedir ou constitua questão prejudicial imprescindível à análise do pedido, como ocorre neste caso.

Com efeito, a leitura dos pedidos formulados na petição inicial revela que a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 250/2006 não constitui pedido principal, mas causa de pedir. Os pedidos dirigem-se ao Poder Executivo municipal, e não ao Legislativo, traduzindo-se em prestações concretas de fazer e não fazer, conforme se depreende dos itens 86.1, 86.2, 86.6 e 86.7 da exordial (fl. 32e), *in verbis*:

> *86.1. A concessão de medida liminar para a determinação da obrigação de não fazer, consubstanciada na imposição de que o requerido se abstenha de licenciar, autorizar, expedir alvarás ou qualquer outro ato administrativo que importe em direito de particulares frente à Administração relacionados à construção, reforma ou ampliação de edificações, em termos menos restritivos que os consignados originalmente no Plano Diretor Municipal de 1997, até que seja confeccionado um amplo estudo ambiental e urbanístico exclusivo para o Bairro do Santa Mônica, considerando as complexidades e*

Documento eletrônico VDA57741140 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 17/06/2026 19:41:20
Código de Controle do Documento: 771ce7d0-b0b1-408a-b402-ef26fa8a72e6

conjunturas atuais, inclusive em relação à existência e à operação do Shopping Iguatemi;
86.2. Cumulativamente, também em caráter liminar e em atenção ao princípio da informação, que o requerido proceda à confecção e à instalação, nos dois extremos da Avenida Madre Benvenuta - principal via de acesso ao Bairro Santa Mônica - de duas placas de 2m de altura por 2m de largura, com os seguintes dizeres: "Por força de decisão liminar da Vara Ambiental Federal de Florianópolis, nos autos da ação n. <_>, movida pela ONG Aliança Nativa em parceria com o Grupo de Estudos em Direito Ambiental da UFSC, o Bairro do Santa Mônica será objeto de uma ampla avaliação dos riscos ambientais decorrentes da ocupação urbana. Até a conclusão dos referidos estudos, nenhum empreendimento será autorizado ou licenciado em termos menos restritivos que os referentes aos índices originalmente consignados no Plano Diretor Municipal";
[...]
86.6. A declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 250/06 do Município de Florianópolis, porquanto produzida em desrespeito a princípios constitucionais ambientais e às normas preceituadas no caput do art. 225 da Constituição Federal;
86.7. A determinação da obrigação de fazer, com prazo definido, de confecção de um amplo estudo ambiental e urbanístico exclusivo para todo o Bairro do Santa Mônica, o qual se oferecem como parâmetros o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança, a) considerando as complexidades e conjunturas atuais, inclusive em relação à existência e à operação do Shopping Iguatemi, assim como analisando aspectos e impactos ambientais gerais como a alteração do microclima local, os coeficientes atuais e a projeção futura da emissão de CO2 na atmosfera causada pelo aumento no tráfego, o impacto da atividade humana sobre o remanescente de mangue localizado nas adjacências da rua Joe Collaço, dentre outros; b) garantindo a ampla participação da comunidade na elaboração dos estudos, inclusive com o dever da Administração de manifestar-se quanto às colocações trazidas.

A questão constitucional é, portanto, meramente prejudicial, invocada como fundamento para a tutela pretendida, o que revela a adequação do controle difuso de constitucionalidade na presente ação civil pública, em consonância com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e desta Corte Superior (RE 424.993/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 12.9.2007; REsp 760.034/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, j. 5.3.2009; REsp 1.569.401/CE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 8.3.2016).

Dessarte, é de rigor reconhecer a adequação da via eleita e, por conseguinte, a legitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal, afastada pelo Tribunal de origem com base em precedente sem similitude fático-jurídica com a hipótese dos autos, na qual se busca, mediante controle incidental de constitucionalidade, a proteção ambiental no Bairro Santa Mônica, não se confundindo com pretensão de declaração abstrata de inconstitucionalidade do Plano Diretor do Município de Florianópolis.

Ante o exposto, **RATIFICO O VOTO** anteriormente proferido, mantendo as conclusões nele consignadas, para **NEGAR PROVIMENTO** ao Agravo Interno.

É o voto

Documento eletrônico VDA57741140 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 17/06/2026 19:41:20
Código de Controle do Documento: 771ce7d0-b0b1-408a-b402-ef26fa8a72e6

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0267063-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt nos EDcl no REsp 2.158.941 / SC**

Números Origem: 200772000080136 50093886920104047200

PAUTA: 02/06/2026 JULGADO: 16/06/2026

Relatora
Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária
Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Dano Ambiental

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS
PROCURADOR	:	RICARDO FRETTA FLORES - SC042411
PROCURADORA	:	FERNANDA ARIANE ALVARES DE PAIVA - SC074403
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	:	ALIANCA NATIVA

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, a PRIMEIRA TURMA, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (voto-vista) e Sérgio Kukina (Presidente), negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

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

Documento eletrônico VDA57707400 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 16/06/2026 19:03:11
Código de Controle do Documento: ECDDE407-9C49-460D-96D3-7C2DDE3FBBB9