



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2177903 - SE (2024/0399153-0)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AGRAVANTE : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE CANINDE DE SAO FRANCISCO
ADVOGADOS : AUGUSTO SAVIO LEO DO PRADO - SE002365
MARIO CESAR VASCONCELOS FREIRE DE CARVALHO - SE002725
CHARLES ROBERT SOBRAL DONALD - SE005623
JEAN FILIPE MELO BARRETO - SE006076
LORENA SOUZA CAMPOS FALCÃO - SE005904
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. INTERVENÇÃO JUDICIAL. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo interno interposto contra decisão que deu provimento a recurso especial em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, visando compelir entes públicos a adotarem medidas de proteção e conservação dos sítios de arte rupestre do Vale dos Mestres, incluindo a adoção de medidas para o tombamento dos sítios arqueológicos.
2. O juízo de primeiro grau julgou procedente a ação, determinando a adoção de medidas de proteção, mas o tribunal de origem reformou a sentença, afirmando a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário na formulação de políticas públicas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível a intervenção do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas de proteção ao patrimônio histórico-cultural, diante da omissão dos entes públicos responsáveis.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O Poder Judiciário pode, em caráter excepcional, determinar a implementação de políticas públicas para assegurar direitos reconhecidos pela Constituição como essenciais, sem que isso configure invasão da discricionariedade administrativa ou afronta à reserva do possível.
5. A omissão dos entes públicos em adotar medidas de proteção ao patrimônio histórico-cultural justifica a intervenção judicial, especialmente quando o princípio da reserva do possível é indevidamente utilizado para justificar a inação.

6. A jurisprudência do STJ reconhece a possibilidade de intervenção judicial em casos de omissão relevante do Estado na adoção de medidas necessárias à proteção de direitos fundamentais.

IV. DISPOSITIVO

7. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 14 de agosto de 2025.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2177903 - SE (2024/0399153-0)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AGRAVANTE : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE CANINDE DE SÃO FRANCISCO
ADVOGADOS : AUGUSTO SAVIO LEO DO PRADO - SE002365
MÁRIO CESAR VASCONCELOS FREIRE DE CARVALHO - SE002725
CHARLES ROBERT SOBRAL DONALD - SE005623
JEAN FILIPE MELO BARRETO - SE006076
LORENA SOUZA CAMPOS FALCÃO - SE005904
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. INTERVENÇÃO JUDICIAL. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo interno interposto contra decisão que deu provimento a recurso especial em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, visando compelir entes públicos a adotarem medidas de proteção e conservação dos sítios de arte rupestre do Vale dos Mestres, incluindo a adoção de medidas para o tombamento dos sítios arqueológicos.

2. O juízo de primeiro grau julgou procedente a ação, determinando a adoção de medidas de proteção, mas o tribunal de origem reformou a sentença, afirmando a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário na formulação de políticas públicas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível a intervenção do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas de proteção ao patrimônio histórico-cultural, diante da omissão dos entes públicos responsáveis.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O Poder Judiciário pode, em caráter excepcional, determinar a implementação de políticas públicas para assegurar direitos reconhecidos pela Constituição como essenciais, sem que isso configure invasão da discricionariedade administrativa ou afronta à reserva do possível.

5. A omissão dos entes públicos em adotar medidas de proteção ao patrimônio histórico-cultural justifica a intervenção judicial, especialmente quando o princípio da reserva do possível é indevidamente utilizado para justificar a inação.

6. A jurisprudência do STJ reconhece a possibilidade de intervenção judicial em casos de omissão relevante do Estado na adoção de medidas necessárias à proteção de direitos fundamentais.

IV. DISPOSITIVO

7. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MUNICÍPIO DE CANIDÉ DO SÃO FRANCISCO contra decisão monocrática assim ementada (fl. 1461):

RECURSO ESPECIAL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OMISSÃO DOS ENTES PÚBLICOS. INTERVENÇÃO EXCEPCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DESCONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

Reclama o agravante que "A controvérsia está no limite da intervenção do Poder Judiciário" e que "o TRF-5 corretamente concluiu que a determinação judicial de adoção de medidas estruturais, como instalação de barreiras aquáticas, fiscalização periódica e estruturação de estacionamento e centro de visitantes, viola a discricionariedade administrativa e compromete a alocação racional dos recursos públicos" (fl. 1483).

Afirma que "o IPHAN e o ICMBio demonstraram que já adotam medidas para a proteção do patrimônio histórico e ambiental, considerando as diretrizes nacionais e os recursos disponíveis. A imposição judicial de determinadas ações ignora a complexidade da gestão dessas políticas e as limitações operacionais dos órgãos envolvidos. O acórdão recorrido, ao reformar a sentença de primeiro grau, corretamente reconheceu que cabe aos entes públicos definir suas prioridades dentro das possibilidades técnicas e orçamentárias" (fl. 1484).

Defende que "a formulação de políticas públicas para enfrentar situações como essas compete exclusivamente aos Poderes Executivo e Legislativo, e não deve o Judiciário assumir postura criadora de direito com base em decisões de cunho eminentemente valorativo. Intervenções como a determinada na decisão monocrática violam o princípio da separação dos poderes, conforme já assentado pelo STJ em casos análogos" (fl. 1485).

Requer, ao final, a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do feito à julgamento perante a 2ª Turma.

O agravado não apresentou as razões de impugnação (fls. 1490).

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública com o objetivo de compelir os demandados a adotarem medidas de proteção e conservação preventiva dos sítios de arte rupestre do Vale dos Mestres e, especificamente contra o IPHAN, para determinar a adoção de medidas necessárias ao início e ao término do procedimento de tombamento dos Sítios Arqueológicos do Vale dos Mestres.

O juízo de primeiro grau julgou procedente a ação, destacando que (fls. 482/484):

Como se vê, existe uma verdadeira rede legal de ações que, enfatizando a importância da preservação, visam a proteção da diversidade cultural e da memória histórica da sociedade brasileira.

Dentro desse contexto, o IPHAN tem como missão promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico do País. E como finalidade precípua preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do art. 216 da Constituição Federal.

De fato, inegável que lhe caiba, como órgão competente estabelecer os critérios pelos quais norteará sua atuação, inclusive na definição dos instrumentos de proteção mais adequados para a proteção dos diversos bens culturais, critérios estes que variarão conforme a categoria e espécie de bem. Entretanto, apesar de regularmente investido de sua competência, o IPHAN tem sido omisso e, até a presente data, não indicou qual seria o mais adequado instrumento de proteção aos sítios de arte rupestre do Vale dos Mestres.

Em linhas gerais, a partir da análise dos pontos levantados pelas partes ao longo do processo, não parece haver controvérsia sobre a importância do sítio arqueológico em tela. De fato, tanto o demandante quanto os demandados defendem ser imperiosa a consecução de um projeto de proteção e conservação preventiva que contemple o referido bem.

Ademais, a documentação que instruiu os presentes autos constitui prova inequívoca do valor cultural do bem a ser tutelado, assim como atesta o estado periclitante em que se encontra. Acerca deste último ponto, destaque-se que o estado de degradação do apanhado arqueológico encontra-se amplamente documentado, mediante registros fotográficos que acompanham e integram o feito, servindo de prova cabal ao relatado pelo autor.

Com efeito, as recomendações listadas pela FPI são precisas e indicam para a necessária atuação dos órgãos competentes na promoção de ações fiscalizatórias capazes de coibir a ação de vândalos e a destruição do patrimônio cultural. Destaca-se a necessidade urgente de um projeto de preservação e a conservação de todo o complexo.

É fato que o patrimônio histórico em questão está desprotegido e o IPHAN, assim como ICMBio, do ESTADO DE SERGIPE e do MUNICÍPIO DE

CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO/SE têm ciência da situação. Prova disto, o teor da NOTA TÉCNICA Nº 20/2021/DIVTEC CHEFIA IPHAN-SE /DIVTEC IPHAN-SE/IPHAN-SE, que a Superintendência do IPHAN em Sergipe reconhece que o Vale dos Mestres se encontra em situação periclitante e, inclusive, serviu de alicerce as razões do Juízo para antecipar os efeitos da tutela requerida. Vejamos:

[...]

Em suas respectivas contestações, o Estado de Sergipe e o Município de Canindé alegaram que seu orçamento é insuficiente para realização de todos os atos necessários a uma completa proteção do patrimônio histórico e cultural objeto da lide, invocando a 'cláusula da reserva do possível' para justificar impossibilidade destes entes em assumir as despesas relativas às providências pretendidas pelo Parquet.

O IPHAN e o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio sequer apresentaram contestação.

Assim, diante da constatada inércia dos órgãos competentes, não há como se invocar a pretensa impossibilidade de interferência do Poder Judiciário nos atos administrativos do Poder Executivo.

Ora, se o Poder Executivo estivesse a elencar determinada prioridade em realizar alguma medida protetiva, até poderia ser levada em consideração tal tipo de indicação. Ocorre, porém, que o que se verifica na prática é a inexistência de qualquer medida e, também, nenhuma indicação acerca das possíveis prioridades do Poder Executivo.

Neste sentido, é incontestado que o Princípio da Reserva do Possível está sendo indevidamente utilizado para justificar a completa ausência do Estado na preservação do Patrimônio Histórico. Com efeito, o Estado até poderia elencar prioridades, para atender casos urgentes. Todavia, não poderia simplesmente optar por deixar de agir, deixar de tomar toda e qualquer medida para proteger o Patrimônio Histórico, usando o Princípio da Reserva como escudo para a sua completa inação.

Pelo que se vê, os demandantes reconhecem que não têm tomado medida alguma e, neste diapasão, reconhecem que não exercem corretamente a função que lhes foi constitucionalmente conferida, pois deixam de proteger o Patrimônio Histórico.

Pois bem, diante da constatada omissão no que diz respeito a proteção do aludido bem cultural, ao passo que tais entes possuem atribuição constitucional para tanto, é certo que estes entes devem ser responsabilizados pelos pleitos declinados na inicial.

No entanto, apesar de reconhecer a necessidade de proteção do patrimônio histórico-cultural e do meio ambiente, o tribunal de origem afirmou a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário na formulação de políticas públicas para a preservação do patrimônio histórico-cultural.

Ocorre que, conforme destacado pelo magistrado de primeiro grau, " o Princípio da Reserva do Possível está sendo indevidamente utilizado para justificar a completa ausência do Estado na preservação do Patrimônio Histórico. Com efeito, o Estado até poderia elencar prioridades, para atender casos urgentes. Todavia, não poderia simplesmente optar por deixar de agir, deixar de tomar toda e qualquer medida para proteger o Patrimônio Histórico, usando o Princípio da Reserva como escudo para a sua completa inação" (fl. 483).

Diante da inércia do Poder Público competente, é lícito ao Poder Judiciário determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas para assegurar direitos reconhecidos pela Constituição como essenciais, não configurando, tal intervenção, invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

Neste sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS DE SANEAMENTO. ART. 25 DA LEI N. 8.987/95. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. PRECEDENTES. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO CONFIGURADA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ACÓRDÃO ANCORADO NO SUBSTRATO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas em face do Município de Manaus com o fim de compelir a edilidade a realizar obras de saneamento básico.

2. No caso, o Sodalício a quo não se pronunciou sobre a matéria versada no dispositivo de lei apontado como violado (art. 25 da Lei n. 8.987/95), apesar de instado a fazê-lo por meio dos competentes embargos de declaração. Nesse contexto, caberia à parte recorrente, nas razões do apelo especial, indicar ofensa ao art. 1.022 do CPC, alegando a existência de possível omissão, providência da qual não se desincumbiu. Incide, pois, o óbice da Súmula 211 /STJ.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça trilha o entendimento de que o Ministério Público detém legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública que objetiva a implementação de políticas públicas ou de repercussão social, como o saneamento básico ou a prestação de serviços públicos.

4. Em se tratando de ação civil pública destinada à implementação de políticas públicas de saneamento básico, cabe ao Poder Judiciário assegurar a consecução dos direitos da coletividade e determinar providências aos entes federados, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos poderes. No caso, a instância a quo dirimiu a controvérsia em consonância com os precedentes desta Corte de Justiça, bem como do Supremo Tribunal Federal.

5. Ademais, a alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de afastar a responsabilidade do município recorrente pela realização das obras de saneamento, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

6. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.969.844/AM, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/4/2024, DJe de 25/4/2024.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADE INDÍGENA. PODER JUDICIÁRIO. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. AFRONTA. INEXISTÊNCIA.

1. A jurisprudência desta Corte Superior, na trilha do Supremo Tribunal Federal, firmou-se no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível.

Precedentes.

2. Hipótese em que, nos autos de ação civil pública proposta com o objetivo de tornar efetivo o fornecimento de água potável a população indígena, ficou constatado no acórdão recorrido a existência de "omissão relevante do Estado (réus) na adoção de medidas necessárias ao fornecimento de água potável, e suprir uma das necessidade mais básicas do ser humano, a fim de conceder condições dignas de sobrevivência aos brasileiros que integram a comunidade indígena".

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 2.108.655/CE, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 11/3/2024, DJe de 2/4/2024.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSE DE AGIR. ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO DE 2º GRAU EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em desfavor de particulares, do Município de Balneário Barra do Sul, da Fundação do Meio Ambiente, do IBAMA e da União, com o objetivo de obter a recuperação integral do meio ambiente degradado, consistente em área de preservação permanente e terrenos de marinha, por meio da demolição das construções existentes no imóvel, incluindo a retirada das fundações, dos entulhos decorrentes da demolição e do aterro, bem como a determinação de que os órgãos ambientais e a União sejam compelidos a utilizar o poder de polícia administrativa a si inerentes de forma tempestiva, coibindo as construções ilegais. O Tribunal de origem reformou a sentença, que julgara extinto o processo, por ausência de interesse de agir do Ministério Público.

III. O acórdão recorrido encontra-se em dissonância com o entendimento firmado por esta Corte, no sentido de ser legítima a atuação do Ministério Público, ao ajuizar ação civil pública com o objetivo de que o Poder Público promova a implementação de políticas públicas relativas à saúde da população e ao meio ambiente, podendo, inclusive, requerer a cessação de atividades nocivas, como no caso dos autos, em que o autor pleiteia que sejam impedidas novas intervenções ilegítimas no local e em áreas de preservação permanente ou terrenos de marinha. Nesse sentido: STJ, REsp 1.718.922/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2020). STJ, REsp 1.294.451/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/10/2016; REsp 1.367.549/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2014; AgRg

no AREsp 50.151/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/10/2013.

IV. No caso, o Tribunal de origem concluiu que "inexiste interesse de agir do autor relativamente aos pedidos de condenação da UNIÃO, do IBAMA, da FATMA e do MUNICÍPIO BALNEÁRIO BARRA DO SUL/SC à adoção de todas as medidas afetas ao exercício do seu poder-dever de polícia para impedir novas intervenções ilegítimas no local e em áreas de preservação permanente ou terrenos de marinha". Estando o acórdão recorrido em dissonância com o entendimento atual desta Corte, deve ser mantida a decisão ora agravada, que deuprovimentoao Recurso Especial do Ministério Público Federal, a fim de reconhecer a presença de seu interesse de agir na demanda, no que diz respeito ao pedido de que sejam impedidas novas intervenções ilegítimas no local e em áreas de preservação permanente ou terrenos de marinha.

V. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.328.196/SC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 29/4/2022.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IPHAN. REFORMA DE PRÉDIO TOMBADO. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLADAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONTEMPT OF COURT. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE MULTA. OBRIGATORIEDADE DE ASTREINTES. ART. 461 DO CPC DE 1973. ART. 536, PARÁGRAFO PRIMEIRO, DO CPC DE 2015. ART. 84 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 11 DA LEI 7.347/1985. HONORÁRIOS. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO. JUÍZO DE SIMETRIA. ALTERAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O Ministério Público Federal instaurou procedimento investigatório em 2000. Propôs, em 2003, Ação Civil Pública contra o Estado do Rio de Janeiro, pretendendo obter determinação judicial que compelsse o ente político a executar, sob orientação do Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, obras necessárias à manutenção de imóvel tombado (Escola Técnica Estadual Martins Pena), em razão do valor histórico e cultural, local de nascimento do Barão do Rio Branco. São, portanto, dezoito anos de omissão e renitência do Estado em acatar o dever de tutelar o legado dos nossos antepassados.

2. A sentença condenou o Estado do Rio de Janeiro à obrigação de fazer consistente na execução, sob diretrizes do Iphan, de todas as providências requeridas para preservar o imóvel tombado. Deixou, no entanto, de estipular prazo e multa, entendendo que, posteriormente, na fase de cumprimento de sentença, astreintes poderiam ser ordenadas, caso se verificasse que o réu não estaria diligenciando os indispensáveis trabalhos de conservação. Condenou, ademais, o Estado em honorários advocatícios em favor do Ministério Público.

3. No Tribunal Regional Federal da 2ª Região, proveu-se parcialmente a Apelação do Parquet, determinando-se prazo de 12 (doze) meses para finalizar a obra; mantidas, contudo, a condenação em honorários advocatícios e a rejeição das astreintes.

OBRIGAÇÃO DE FAZER 4. Não merece conhecimento o Recurso Especial no que tange a excluir ou alterar a obrigação de fazer imposta pelas instâncias ordinárias, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos e do acórdão recorrido. Incide, por conseguinte, o óbice da Súmula 7/STJ.

TUTELA JUDICIAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL 5. Ao Estado incumbe cuidar do patrimônio histórico e cultural, acima de tudo dos bens por ele próprio tombados. Não se trata de faculdade, mas de dever, descabendo a desculpa - fácil e corriqueira - da falta de recursos financeiros. Aqui, não se está diante de objetivos frouxos elaborados e apresentados pelo próprio Administrador na forma de ações optativas inseridas em programas governamentais vagos e cambiantes. Ao contrário, o que se tem são políticas públicas legisladas que, tal qual a lei, devem ser obedecidas, particularmente quando a previsão expressa se assenta no texto constitucional.

6. A memória histórico-cultural, bem intangível, não é de propriedade do Estado, competindo-lhe apenas, como agente fiduciário intergeracional, geri-la em nome da Nação, quando não de toda a humanidade, seus reais titulares. Tampouco se insere no âmbito de discricionariedade ou de disponibilidade da Administração, tanto mais quando o comportamento do servidor público de plantão denuncia ignorância, insensibilidade, relapso ou leviandade no trato dos valores e obras do passado, do espírito ou da Natureza. Não sendo o Administrador monarca nem dono do munus público, mas vassalo da lei e do interesse da sociedade, cabível judicialmente dele se exigir estrito, completo e sincero cumprimento do dever de tutelar nossa herança histórica e cultural. Isso em nada se choca com o princípio da separação dos poderes, pois cinge-se o juiz, in casu, a aplicar inequívocos comandos constitucionais e legais prescritivos, por óbvio obrigatórios. Não deve escapar ao magistrado, nem ao estudioso ou observador do Direito, a distinção entre políticas públicas legisladas, judicializadas por conta de infração, e políticas públicas judicialmente instituídas, deduzidas ou extraídas a partir da generalidade do sistema normativo vigente.

ASTREINTES NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E NO CÓDIGO DE PROCESSO

CIVIL 7. Fazer valer a autoridade da decisão judicial é das mais evidentes e imprescindíveis dimensões do Estado de Direito e da posição dos juízes como garantidores e árbitros últimos do ordenamento jurídico, em especial na tutela de direitos coletivos.

8. Instrumento dorsal, pela sua notória eficácia, legalmente previsto para induzir o respeito a obrigações de fazer e de não fazer é a fixação de astreintes na sentença (art. 461 do CPC de 1973, art. 536, parágrafo primeiro, do CPC de 2015, art. 84 do CDC e art. 11 da Lei 7.347/1985).

9. No campo das astreintes, importa distinguir hipótese de imposição (ou incidência) de hipótese de fixação de valor monetário. Esta última, em qualquer situação, fica a critério do juiz da demanda e dos fatos, considerando a gravidade das circunstâncias específicas do litígio, bem como o comportamento e as posses do réu; já aquela, diversamente, apresenta, com sólidas razões ético-políticas, sistema legal diferenciado, conforme se esteja nos domínios da legislação do processo coletivo (normatividade especial) ou no âmbito do Código de Processo Civil (normatividade processual comum ou ordinária).

10. Nos termos do art. 11 da Lei 7.437/1985, a hipótese de imposição de astreintes é ope legis e, em consequência, obrigatória, caso paire a mínima dúvida sobre o acatamento voluntário futuro da decisão judicial ("Na ação que tenha por objeto o a observância de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz

determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor", grifo acrescentado).

11. Já sob a égide do Código de Processo Civil - tanto o revogado como o de 2015 - o legislador previu a hipótese de incidência das astreintes como categoria processual ope judicis. Assim dispunha o art. 461, § 4º, do CPC de 1973: "O juiz poderá ... impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor...". Na mesma linha segue o art. 536, parágrafo primeiro, do atual CPC: "o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa" (grifo acrescentado).

12. A obrigatoriedade, como regra, da cominação de astreinte no campo da Ação Civil Pública justifica-se inteiramente, sobretudo pela natureza jurídica proeminente dos sujeitos, dos direitos e dos bens protegidos em questão, além do próprio conteúdo e extensão subjetiva do provimento judicial. É que, no processo civil coletivo, afora a autoridade formal da decisão judicial, o legislador quer garantir, de modo estrito, a eficácia imediata e plena da tutela material de interesses supraindividuais, muitos deles centrais à dignidade da pessoa humana, ao patrimônio público e às gerações futuras. Não se trata, então, de providência excepcional, mesmo contra o Estado. Equivocado enxergar o cabimento de tal remédio processual apenas em face de resistência prospectiva (isto é, após a decisão judicial), pois o que dispara e legitima sua aplicação é a presunção de resistência futura com base em juízo retrospectivo, à luz da conduta pretérita do réu.

A JURISPRUDÊNCIA DO STJ E A SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO 13. Como narrado no Acórdão recorrido, há quase duas décadas realizam-se estudos do imóvel e elaboram-se projetos supervisionados pelo Iphan, sem que o Estado tenha providenciado as reformas necessárias.

14. A Primeira Seção do STJ referendou o entendimento, no REsp Repetitivo 1.474.665/RS (Relator Ministro Benedito Gonçalves), de que a infligência de multa pela desobediência à obrigação de fazer ou de não fazer, inclusive contra o Estado, decorre do "poder geral de efetivação", concedido ao juiz para fazer valer, no mundo dos fatos, as suas decisões. Precedentes: REsp 1.499.927/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/12/2015, DJe 5/2/2016; REsp 947.555/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/8/2009, DJe 27/4/2011; REsp 1.184.194/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/9/2010, DJe 22/9/2010.

15. Havendo indício que aponte risco futuro de o réu resistir ao cumprimento do provimento judicial de natureza metaindividual, a imposição de multa diária é de rigor, quadro mais que configurado nestes autos.

16. A condenação do ente público omissa quanto aos seus compromissos legais e constitucionais tão somente na obrigação de fazer ou de não fazer debilita ou esvazia o conteúdo normativo instigador de eficácia do art. 11 da Lei da Ação Civil Pública. No processo civil coletivo, deve o magistrado definir provimento cogente assecuratório e indutor de obediência à sua decisão, individualizado ao caso concreto, que se prestará para realçar - em face do réu recalcitrante ou simplesmente contumaz na ilicitude - a pretensão republicana e social de absoluto cuidado e prioridade na salvaguarda de bens metaindividuais constitucional e legalmente amparados.

17. Especificamente quanto ao Estado-réu, saliente-se que desrespeito, embaraço e negativa de cumprimento a decisão judicial (contempt of court) por servidor público caracterizam, em tese, improbidade administrativa, sem

prejuízo de providências sancionatórias em outros domínios do Direito, como o disciplinar, o civil e o penal.

18. A determinação de astreintes, na presente demanda, que cuida da proteção do patrimônio histórico e cultural, direito difuso por excelência e de magna importância, mostra-se imprescindível para tornar efetiva a prestação jurisdicional. Merece reforma, pois, o julgado recorrido para que, reconhecida a violação do art. 11 da Lei 7.437/1985, se estabeleça multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), a partir de 6 (seis) meses após a publicação deste Acórdão.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS 19. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou que, "em favor da simetria, a previsão do art. 18 da Lei 7.347 /85 deve ser interpretada também em favor do requerido em Ação Civil Pública. Assim, a impossibilidade de condenação do Ministério Público ou da União em honorários advocatícios - salvo comprovada má-fé - impede serem beneficiados quando vencedores na Ação Civil Pública" (STJ, AgInt no REsp 1.531.504/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 21/9/2016).

Precedentes: AgInt no AREsp 828.525/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/4/2018, DJe 12/4/2018; AgInt no REsp 1.127.319/SC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 3/8/2017, DJe 18/8/2017; AgInt no AgRg no REsp 1.167.105/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 7/2/2017, DJe 17/2/2017; AgInt no AREsp 873.026/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/9/2016, DJe 11/10/2016.

CONCLUSÃO 20. Recursos Especiais conhecidos em parte para, nessa extensão, dar-lhes parcial provimento com o fito de: a) reconhecer a violação do art. 11 da Lei 7.437/1985 e fixar multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), a partir de 6 (seis) meses da publicação deste Acórdão; b) excluir a condenação do Estado do Rio de Janeiro a título de honorários advocatícios.

(REsp n. 1.723.590/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/5/2018, DJe de 26/11/2018.)

Pelo exposto, nego provimento ao agravo interno.

.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 2.177.903 / SE
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2024/0399153-0

Número de Origem:

08001764020214058501 08022676120224050000 8001764020214058501 8022676120224050000

Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

RECORRIDO : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO
NACIONAL

RECORRIDO : MUNICIPIO DE CANINDE DE SAO FRANCISCO

ADVOGADOS : AUGUSTO SAVIO LEO DO PRADO - SE002365

MARIO CESAR VASCONCELOS FREIRE DE CARVALHO -
SE002725

CHARLES ROBERT SOBRAL DONALD - SE005623

JEAN FILIPE MELO BARRETO - SE006076

LORENA SOUZA CAMPOS FALCÃO - SE005904

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- DOMÍNIO PÚBLICO - PATRIMÔNIO HISTÓRICO / TOMBAMENTO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

AGRAVANTE : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO
NACIONAL

AGRAVANTE : MUNICIPIO DE CANINDE DE SAO FRANCISCO

ADVOGADOS : AUGUSTO SAVIO LEO DO PRADO - SE002365

MARIO CESAR VASCONCELOS FREIRE DE CARVALHO -
SE002725

CHARLES ROBERT SOBRAL DONALD - SE005623

JEAN FILIPE MELO BARRETO - SE006076

LORENA SOUZA CAMPOS FALCÃO - SE005904

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 13 de agosto de 2025