SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2189366 - RJ (2024/0480717-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO	:	MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADOR	:	RICARDO DE OLIVEIRA SOUZA - RJ207984

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR E RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. OMISSÃO MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL. CARÁTER SOLIDÁRIO E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRIO PASSIVO NECESSÁRIO. POSSIBILIDADE.

1. A responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes da omissão no dever de fiscalização é objetiva e solidária, na medida em que sua inércia pode contribuir para a consolidação ou agravamento da degradação ambiental. Todavia, o reconhecimento da responsabilidade solidária não autoriza sua convocação imediata para cumprir obrigações de fazer ou pagar. Em casos tais, a execução contra o ente público possui caráter subsidiário e pressupõe a prévia demonstração da impossibilidade ou incapacidade dos degradadores diretos de satisfazer a obrigação, observando-se a ordem de preferência. Precedentes.

2. O entendimento desta Corte acerca da responsabilidade solidária dos causadores do dano ambiental e da facultatividade do litisconsórcio passivo não possui caráter absoluto. Em situações específicas, quando a adequada solução da controvérsia e a efetividade da tutela jurisdicional assim o exigirem, admite-se o reconhecimento da formação de litisconsórcio passivo necessário, impondo-se a participação de todos aqueles que concorreram direta ou indiretamente para a ocorrência ou consolidação do dano ambiental (**AgInt no AgInt no AREsp n. 1.529.669/RJ**, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 16/9/2024, DJe de 19/9/2024).

Documento eletrônico VDA59641824 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 01/09/2026 20:10:34
Publicação no DJEN/CNJ de 04/09/2026. Código de Controle do Documento: 2698ca45-a765-4fe4-aa2f-0a098061d8d9

3. No caso, impõe-se o retorno dos autos à origem para que a controvérsia seja reexaminada à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cabendo à Corte local avaliar a necessidade de adequação das obrigações impostas ao município, observando o caráter subsidiário de sua execução, bem como verificar a imprescindibilidade da inclusão dos responsáveis diretos pela degradação no polo passivo da demanda, caso se conclua que sua participação é necessária para a adequada conformação da relação processual e para a efetividade da tutela ambiental.
3. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 24/08/2026 a 31/08/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 31 de agosto de 2026.

Sérgio Kukina
Relator

Documento eletrônico VDA59641824 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 01/09/2026 20:10:34
Publicação no DJEN/CNJ de 04/09/2026. Código de Controle do Documento: 2698ca45-a765-4fe4-aa2f-0a098061d8d9

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2189366 - RJ (2024/0480717-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO	:	MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADOR	:	RICARDO DE OLIVEIRA SOUZA - RJ207984

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR E RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. OMISSÃO MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL. CARÁTER SOLIDÁRIO E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRIO PASSIVO NECESSÁRIO. POSSIBILIDADE.

1. A responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes da omissão no dever de fiscalização é objetiva e solidária, na medida em que sua inércia pode contribuir para a consolidação ou agravamento da degradação ambiental. Todavia, o reconhecimento da responsabilidade solidária não autoriza sua convocação imediata para cumprir obrigações de fazer ou pagar. Em casos tais, a execução contra o ente público possui caráter subsidiário e pressupõe a prévia demonstração da impossibilidade ou incapacidade dos degradadores diretos de satisfazer a obrigação, observando-se a ordem de preferência. Precedentes.

2. O entendimento desta Corte acerca da responsabilidade solidária dos causadores do dano ambiental e da facultatividade do litisconsórcio passivo não possui caráter absoluto. Em situações específicas, quando a adequada solução da controvérsia e a efetividade da tutela jurisdicional assim o exigirem, admite-se o reconhecimento da formação de litisconsórcio passivo necessário, impondo-se a participação de todos aqueles que concorreram direta ou indiretamente para a ocorrência ou consolidação do dano ambiental (**AgInt no AgInt no AREsp n. 1.529.669/RJ**, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 16/9/2024, DJe de 19/9/2024).

3. No caso, impõe-se o retorno dos autos à origem para que a controvérsia seja reexaminada à luz da jurisprudência do Superior

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

Tribunal de Justiça, cabendo à Corte local avaliar a necessidade de adequação das obrigações impostas ao município, observando o caráter subsidiário de sua execução, bem como verificar a imprescindibilidade da inclusão dos responsáveis diretos pela degradação no polo passivo da demanda, caso se conclua que sua participação é necessária para a adequada conformação da relação processual e para a efetividade da tutela ambiental.
3. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno manejado pelo **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** desafiando *decisum* de fls. 1.084/1.090, que deu provimento ao recurso especial para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, com base nos seguintes fundamentos: (I) a responsabilidade objetiva e solidária do Poder Público quando constatada omissão no seu dever de fiscalizar é de caráter subsidiário; e (II) em hipóteses excepcionais, diante das peculiaridades do caso concreto, pode ser determinada a integração da lide, configurando litisconsórcio passivo necessário.

Inconformada, sustenta a parte agravante, em resumo, que: (I) "[a]*s alegações do ente municipal (ilegitimidade passiva, inexistência de atuação do Município causadora do dano; impossibilidade da cominação de multa diária, bem como a ausência de demonstração de nexo de causalidade), à toda evidência, demandam o reexame do acervo fático-probatório dos autos*" (fl. 1.105); (II) a decisão é contraditória, pois, ao tempo em que reconhece a jurisprudência do STJ como sendo no sentido de entender que o litisconsórcio em casos como este é facultativo, aduz que, em hipóteses excepcionais, pode ser determinada a integração da lide, configurando litisconsórcio passivo necessário, sem, no entanto, revelar os motivos que tornam o caso em tela excepcional; (III) "*não se pode trazer o argumento da subsidiariedade da execução para exigir que haja litisconsórcio necessário no processo de conhecimento*" (fl. 1.110); (IV) "*a responsabilidade civil do MUNICÍPIO por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, gera obrigação de natureza objetiva e solidária*" (fl. 1.111); e (V) "*a natureza subsidiária da execução não possui o condão de modificar a natureza solidária da obrigação e com isso transformar o litisconsórcio passivo em necessário. Pelo contrário, o litisconsórcio continua sendo facultativo*" (fl. 1.117).

A parte agravada apresentou impugnação às fls. 1.127/1.133.

É o relatório.

VOTO

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Em que pese aos argumentos aduzidos, o agravo interno não comporta acolhimento.

Com efeito, tal como constatou o decisório agravado, a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes da omissão no dever de fiscalização é objetiva e solidária, na medida em que sua inércia pode contribuir para a consolidação ou agravamento da degradação ambiental. Todavia, essa solidariedade não implica que o ente público deva suportar, desde logo, o cumprimento das obrigações reparatórias, pois a jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que sua responsabilidade possui execução subsidiária.

Isso significa que o Poder Público figura como devedor-reserva, sendo chamado a cumprir a obrigação apenas quando demonstrada a impossibilidade, total ou parcial, de os responsáveis diretos pelo dano promoverem a reparação. Desse modo, o reconhecimento da responsabilidade solidária do Estado não autoriza sua convocação imediata para cumprir obrigações de fazer ou pagar. A execução contra o ente público pressupõe a prévia demonstração da impossibilidade ou incapacidade dos degradadores diretos de satisfazer a obrigação, observando-se a ordem de preferência.

Na mesma linha de percepção:

> *ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO. CARÁTER SOLIDÁRIO E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.*
> *1. Conforme entendimento do STJ, "a responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva" (AREsp 1.728.895/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021).*
> *2. Agravo interno não provido.*
> (**AgInt no REsp n. 1.939.262/RJ**, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 6/5/2026, DJEN de 12/5/2026.)

> *DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. PRAIA DO SACO. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO DE RESTINGA (BIOMA MATA ATLÂNTICA). DANO MORAL COLETIVO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E SUBSIDIÁRIA DE ENTES PÚBLICOS. ASTREINTES. RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO IBAMA PARCIALMENTE CONHECIDOS E, NA EXTENSÃO, DESPROVIDOS; RECURSOS ESPECIAIS DO ESPÓLIO E DO MUNICÍPIO NÃO CONHECIDOS.*
> *I. CASO EM EXAME*
> *1. A ação civil pública. Ação civil pública ambiental ajuizada pelo Ministério Público Federal em face de espólio de particular e de entes públicos (União, Estado, Município, IBAMA e ADEMA), visando à cessação e reparação de danos ambientais na Praia do Saco/SE, consistentes em supressão de vegetação de restinga (bioma Mata Atlântica), aterramento, poluição do subsolo e do*

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

lençol freático e prejuízo ao acesso público à praia, decorrentes de edificação de casa de veraneio em área inserida em APA do Litoral Sul.

2. A sentença. Julgamento parcialmente procedente para: (i) reconhecer dano ambiental decorrente da edificação situada na Avenida Principal n. 66, condenando o espólio à compensação ambiental mediante elaboração e execução de projeto a ser submetido à ADEMA, sob pena de multa diária; (ii) determinar publicação do dispositivo em jornal local e estadual, às expensas do espólio, sob pena de multa diária; (iii) condenar o espólio ao pagamento de R$ 20.000,00 a título de dano moral coletivo; e (iv) condenar União, Estado, Município, ADEMA e IBAMA, de forma solidária e de execução subsidiária, ao cumprimento das obrigações de fazer e ao pagamento do dano moral coletivo.

3. O acórdão recorrido. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento às apelações da União, do espólio, da ADEMA e do IBAMA, bem como à remessa necessária, mantendo a responsabilização solidária (de execução subsidiária) dos entes públicos por omissão fiscalizatória (Súmula 652/STJ), a condenação em dano moral coletivo e o valor das astreintes, dando parcial provimento apenas à apelação do Município para ampliar, de 60 para 180 dias, o prazo concedido aos entes públicos para elaboração e execução do projeto de compensação ambiental.

4. Os recursos especiais. Recursos especiais interpostos por IBAMA (violação a dispositivos da LINDB, da LC 140/2011 e do CPC, alegando incompetência, ilegitimidade passiva e desorganização da repartição de competências), pela União (violação à Lei 7.735/1989, Lei 6.938/1981, LC 140/2011 e Lei 9.636/1998, para afastar responsabilidade por omissão e afirmar a exclusiva responsabilidade do poluidor direto), pelo espólio (violação ao art. 944 do CC, para afastar ou reduzir o dano moral coletivo) e pelo Município (violação ao CDC, à Lei 7.347/1985 e ao art. 537 do CPC, para afastar a inversão do ônus da prova e reduzir as astreintes).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

5. A questão em discussão consiste em definir se, em ação civil pública ambiental relativa a dano decorrente de edificação em área costeira com vegetação de restinga (bioma Mata Atlântica), é juridicamente possível: (i) reconhecer a responsabilidade solidária, com execução subsidiária, da União e do IBAMA por omissão no poder de polícia ambiental, não obstante a repartição administrativa de competências prevista na LC 140/2011 e a alegada atuação supletiva do IBAMA; (ii) manter a condenação do espólio ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, em valor fixado com base na gravidade e multiplicidade dos ilícitos ambientais constatados; e (iii) manter a inversão do ônus da prova em favor do Ministério Público Federal e o valor das astreintes impostas ao Município e demais entes públicos.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. Os dispositivos da LINDB (arts. 20 a 23) e do CPC (arts. 497, 536 e 537), invocados pelo IBAMA, bem como os arts. 90 do CDC e 21 da Lei 7.347/1985, indicados pelo Município, não foram objeto de debate nem de manifestação explícita no acórdão recorrido, o que caracteriza ausência de prequestionamento e atrai o óbice da Súmula 211/STJ, vedando o conhecimento da matéria em recurso especial.

7. A invocação do art. 944 do CC pelo espólio, para sustentar inexistência de prova do dano ambiental e afastar a condenação em dano moral coletivo, revela impertinência temática, pois o dispositivo trata apenas do critério geral de mensuração da indenização, sem alcançar a premissa de ausência de dano; essa dissociação entre o dispositivo apontado e a tese recursal evidencia deficiência de fundamentação e enseja, por analogia, a incidência da Súmula 284/STF.

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

8. Também quanto ao espólio, as razões recursais, ao alegarem ausência de critérios objetivos e suposto excesso no quantum do dano moral coletivo, dissociam-se dos fundamentos do acórdão regional, que assentou o valor em função da natureza e multiplicidade dos ilícitos (supressão de vegetação nativa de Mata Atlântica, aterro, ausência de compensação ambiental, poluição do subsolo e do lençol freático por longo período e impactos indiretos em manguezais), de modo que a insurgência não enfrenta especificamente esses fundamentos, atraindo, novamente por analogia, a Súmula 284/STF.

9. A Corte de origem, com base em laudo pericial minudente, concluiu que: (i) houve supressão parcial de vegetação de restinga (bioma Mata Atlântica) originalmente existente na área, sem prévia autorização dos órgãos ambientais; (ii) houve alteração do solo, com aterramento artificial; e (iii) houve contaminação do lençol freático até a instalação da fossa séptica determinada judicialmente, configurando dano ambiental e nexo causal em relação ao imóvel do espólio, de modo que eventual revisão dessas premissas demandaria reexame fático-probatório, vedado pela Súmula 7/STJ.

10. A responsabilidade dos entes públicos pela omissão no dever de fiscalização ambiental foi reconhecida à luz da competência comum para a proteção do meio ambiente (art. 23 da CF) e da ampla concepção de poluidor adotada pela Lei 6.938/1981 (art. 3º, IV), que abrange pessoas jurídicas de direito público; tendo sido constatada omissão reiterada no poder de polícia ambiental na APA do Litoral Sul, aplica-se a jurisprudência pacífica do STJ segundo a qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios respondem, objetiva e solidariamente, com execução subsidiária, pelos danos ambientais decorrentes de sua omissão fiscalizatória (Súmula 652/STJ).

11. A repartição administrativa de competências introduzida pela LC 140/2011, inclusive quanto ao licenciamento e à fiscalização prioritária por Estado ou Município em hipóteses de impacto local, não afasta a natureza comum do dever material de proteção ambiental nem exclui a responsabilidade do ente federal ou do IBAMA quando caracterizada omissão relevante no exercício do poder de polícia, motivo pelo qual não prospera a alegação de incompetência e ilegitimidade passiva do IBAMA ou de ausência de responsabilidade da União.

12. No tocante à União, a circunstância de o imóvel situar-se em terreno acrescido de marinha, bem da União, reforça o dever de fiscalização patrimonial e ambiental, não havendo respaldo para afastar sua responsabilidade sob o argumento de que o poder de polícia ambiental caberia exclusivamente ao IBAMA ou ao Município; a jurisprudência desta Corte admite a responsabilização do ente titular do bem quando sua omissão fiscalizatória concorre para a perpetuação da degradação ambiental.

13. O acórdão regional alinhou-se à orientação consolidada do STJ segundo a qual: (i) a responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, solidária e ilimitada, fundada na teoria do risco integral (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981); (ii) a responsabilidade do poluidor direto não exclui a do Poder Público quando comprovada omissão relevante; e (iii) a responsabilidade solidária dos entes públicos, em caso de omissão, é de execução subsidiária, observando-se a preferência pelo efetivo causador direto do dano, incidindo, por isso, a Súmula 83/STJ para obstar o conhecimento de pretensões contrárias a essa jurisprudência.

14. A insurgência do Município contra o valor das astreintes fixadas em R$ 250,00 por dia, a título de multa cominatória em face da Fazenda Pública, esbarra igualmente na Súmula 7/STJ, pois a aferição de eventual excessividade exige reexame das peculiaridades do caso, das obrigações impostas, dos prazos fixados e da capacidade econômica do devedor; inexistindo demonstração de

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

> *valor irrisório ou exorbitante, mantém-se o montante fixado pelas instâncias ordinárias.*
> *IV. DISPOSITIVO*
> *Resultado do Julgamento: Os recursos especiais da União e do IBAMA foram parcialmente conhecidos e, na extensão, desprovidos, e os recursos especiais do espólio e do Município não foram conhecidos.*
> (**REsp n. 2.178.353/SE**, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 13/5/2026, DJEN de 18/5/2026.)

Ora, no caso, observa-se dos autos que o Juízo de primeiro grau reconheceu parcialmente procedentes os pedidos veiculados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para determinar a identificação das construções irregulares, o cadastramento das famílias e a apresentação de projeto de reflorestamento, extinguindo, sem resolução do mérito, os pedidos de desfazimento das construções e de efetiva recuperação da área degradada, por ausência de participação dos moradores diretamente afetados e da necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa.

Não obstante, o órgão colegiado local decidiu pelo provimento do recurso ministerial e, aplicando a teoria da causa madura, reconheceu a omissão municipal e a prescindibilidade da atuação dos moradores no feito, afastando a necessidade de litisconsórcio em dano ambiental. Ademais, determinou o desfazimento das construções irregulares e a efetiva recuperação da área degradada, nos seguintes termos (fls. 825/827 - g.n.):

> *Inicialmente, destaca-se que a atuação dos moradores é incapaz de alterar a realidade fática da demanda, revelando-se prescindível, visto que a demanda trata de proteção ao meio ambiente ante a inércia do Poder Público Municipal em exercer seu poder de polícia de organização do espaço urbano, sendo certo que a pretensão do ente ministerial é, tão somente, cessar as ilegalidades em análise.*
> *O ente público municipal, em decorrência do legítimo exercício do poder de polícia, é dotado de autoexecutoriedade, que o autoriza exercer atividades em favor da defesa do interesse coletivo, independente de autorização judicial.*
> [...]
> *Assim, descabida a alegação de que os ocupantes dos imóveis devem ser integrados na lide para que sejam acolhidos os pedidos de desfazimento das construções e efetiva recuperação da área degradada.*
> *Compulsando os autos, verifica-se o Município foi cientificado da irregularidade em questão em 10.02.2009, momento em que ainda se tratava de quatro moradias implantadas e outras duas em construção. (indexador 170 – fl.174)*
> ***Apesar de ciente, o Município quedou-se inerte, apenas acompanhando o crescimento da irregularidade que resultou em aproximadamente 70 imóveis construídos. Portanto, evidente a conduta omissa e negligente da Municipalidade, o que a torna parte legítima para compor a lide.***
> *Com efeito, a Constituição Federal estabelece a competência comum dos entes federativos quanto a proteção ao meio ambiente, além da expressa competência*

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

> *municipal em promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do parcelamento e ocupação do solo*
> [...]
> *Em se tratando de dano ambiental, não se faz necessária a formação de litisconsórcio, mesmo nas hipóteses de responsabilidade solidária, porquanto o Superior Tribunal de Justiça já manifestou-se no sentido de que "a ação civil pública ou coletiva por danos ambientais pode ser proposta contra poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6.898/91), co- obrigados solidariamente à indenização, mediante a formação litisconsórcio facultativo" (STJ, R Esp 884.150/MT, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, D Je de 07/08/2008).*
> [...]
> *Ademais, há parecer da 2ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva (indexador 787) corroborando o entendimento adotado por este relator, senão, vejamos:*
>
> > ***"Igualmente, rechaça-se a alegação de ilegitimidade passiva do Município do Rio de Janeiro, visto que, nos moldes expostos, o ajuizamento da presente ACP tem como fundamento a sua inércia no exercício do Poder de Polícia.*** *À luz de tais considerações, deve o pleito ministerial de desfazimento das construções e de efetiva recuperação da área degradada ser conhecido e, nos moldes do art. 1.013, §3º, inciso I do CPC/15, provido por esta egrégia Câmara.*
>
> [...]
> *Portanto, evidente a necessidade de desfazimento das construções irregulares e efetiva recuperação da área degradada, visando a proteção do meio ambiente e dos moradores locais, devendo o Município, se necessário, solicitar o emprego de força policial para o auxílio do cumprimento da decisão.*

E acrescentou no acórdão que julgou os embargos de declaração (fls. 885/886):

> *Embora a súmula nº 652 reconheça expressamente a responsabilidade solidária, mas de execução subsidiária, nos casos em que a administração pública concorra para o prejuízo ambiental por omissão no dever de fiscalização, o Superior Tribunal de Justiça faculta a formação do litisconsórcio nas ações civis públicas por danos ambientais, como bem pontuado pelo acórdão recorrido, nos seguintes termos:*
> [...]
> *Em razão da natureza objetiva e solidária do dano ambiental, o autor pode demandar qualquer um dos degradadores, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de forma que a formação do litisconsorte é facultativa, não obstante o exercício do direito de regresso entre os entes, não podendo o judiciário impor a inclusão do ente estatal no polo passivo*

Verifica-se, portanto, que as obrigações impostas ao município foram estabelecidas em desacordo com a orientação consolidada deste Sodalício Superior. Isso porque, embora tenha reconhecido que o dano decorreu da ocupação irregular promovida por particulares, o Tribunal local atribuiu ao ente municipal o dever de promover diretamente a demolição das edificações e a recuperação da área degradada, sem que

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

houvesse prévia apuração da responsabilidade dos poluidores diretos ou demonstração de sua impossibilidade de cumprir tais obrigações.

Quanto ao ponto, convém pontuar que o entendimento consolidado desta Corte acerca da responsabilidade solidária dos causadores do dano ambiental e da facultatividade do litisconsórcio passivo não possui caráter absoluto. Em situações específicas, quando a adequada solução da controvérsia e a efetividade da tutela jurisdicional assim o exigirem, admite-se o reconhecimento da formação de litisconsórcio passivo necessário, impondo-se a participação de todos aqueles que concorreram direta ou indiretamente para a ocorrência ou consolidação do dano ambiental.

Nesse sentido:

> *PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDOS DE DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL E REPARAÇÃO DE DANOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTIMAÇÃO PARA MANIFESTAÇÃO EM SEGUNDO GRAU NÃO REALIZADA. PREJUÍZO NÃO CONSTATADO. NULIDADE. AUSÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. PRESENÇA NO CASO DOS AUTOS. EXCEPCIONALIDADE. DIREITO À MORADIA. PRECEDENTES. PROVIMENTO NEGADO.*
> *1. Esta Corte Superior possui entendimento consolidado segundo o qual a ausência de intimação do Ministério Público para atuar como fiscal da ordem jurídica, em segundo grau de jurisdição, somente causa nulidade processual na hipótese de demonstração do prejuízo.*
> *2. Como regra, o Superior Tribunal de Justiça entende haver litisconsórcio passivo facultativo em ações que buscam a reparação por danos ambientais. Em hipóteses singulares, como a dos presentes autos, em que a efetividade da prestação jurisdicional pretendida afeta diretamente o patrimônio jurídico e material relacionado à moradia das partes, esta Corte impõe tratamento excepcional, indicando a configuração do litisconsórcio passivo necessário. Precedentes.*
> *3. Agravo interno a que se nega provimento.*
> (**AgInt no AgInt no AREsp n. 1.529.669/RJ**, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 16/9/2024, DJe de 19/9/2024.)

Diante desse cenário, impõe-se o retorno dos autos à origem para que a controvérsia seja reexaminada à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Com efeito, caberá ao Sodalício *a quo* avaliar a necessidade de adequação das obrigações impostas ao município, observando o caráter subsidiário de sua execução, bem como verificar a imprescindibilidade da inclusão dos responsáveis diretos pela degradação no polo passivo da demanda, caso se conclua que sua participação é necessária para a adequada conformação da relação processual e para a efetividade da tutela ambiental.

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.

Documento eletrônico VDA58336700 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SÉRGIO LUIZ KUKINA Assinado em: 03/08/2026 11:28:24
Código de Controle do Documento: f6e9a7b4-61fa-4d3b-80c3-f9ae5c120738

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

AgInt no AgInt no REsp 2.189.366 / RJ

Número Registro: 2024/0480717-6 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00700144520168190001 202425116072 700144520168190001

Sessão Virtual de 24/08/2026 a 31/08/2026

Relator do AgInt no AgInt

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : RICARDO DE OLIVEIRA SOUZA - RJ207984
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ORDEM URBANÍSTICA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : RICARDO DE OLIVEIRA SOUZA - RJ207984

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 24/08/2026 a 31/08/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina. Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Documento eletrônico VDA59615580 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 01/09/2026 01:53:27
Código de Controle do Documento: 68526c5b-5015-4776-9c46-358dcf7c03ed

Brasília, 31 de agosto de 2026

Documento eletrônico VDA59615580 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 01/09/2026 01:53:27
Código de Controle do Documento: 68526c5b-5015-4776-9c46-358dcf7c03ed