SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2193418 - RJ(2025/0021327-5)

RELATORA	**:**	**MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE	:	MUNICIPIO DE ARRAIAL DO CABO
PROCURADORES	:	DYANA DA SILVA PINHEIRO - RJ204160
		MILENA ALCANTARA DA SILVA - RJ217884
RECORRENTE	:	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRENTE	:	INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA
PROCURADORA	:	ADRIANA DE BIASE NINHO - RJ083101
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

DIREITO AMBIENTAL. RECURSOS ESPECIAIS. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489, II, VI E § 1º, IV, E 1.022, II E PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E SUBSIDIÁRIA POR OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. SÚMULA 652/STJ. PARCIAL PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Recursos especiais interpostos pelo Município de Arraial do Cabo, Estado do Rio de Janeiro e Instituto Estadual do Ambiente – INEA contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que manteve sentença de procedência em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. A sentença condenou os réus à retirada de entulhos decorrentes de demolição, à recuperação de área degradada e ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
2. A ação civil pública foi fundamentada em relatórios técnicos do INEA que apontaram construções irregulares e clandestinas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de conservação estadual de proteção integral, situada em área de preservação permanente.
3. O acórdão recorrido reconheceu a responsabilidade solidária dos entes públicos pela omissão no dever de fiscalização ambiental, evidenciada pela expansão das ocupações e pelo desmatamento progressivo, sem a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação ambiental.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Discute-se, na espécie, se a responsabilidade imputada aos entes públicos, em razão de omissão no dever de fiscalização ambiental, deve ser reconhecida em caráter solidário, com execução subsidiária, nos termos do entendimento consolidado por esta Corte na Súmula 652/STJ.

III. RAZÕES DE DECIDIR

Documento eletrônico VDA54955206 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 12/03/2026 19:26:23
Publicação no DJEN/CNJ de 17/03/2026. Código de Controle do Documento: 7e258dc6-d64c-47e2-8f34-f3b9133718ee

5. Não há omissão, contradição ou obscuridade no acórdão recorrido, sendo o inconformismo dos recorrentes com a conclusão adotada insuficiente para autorizar o acolhimento dos embargos de declaração.
6. A responsabilidade dos entes públicos por omissão no dever de fiscalização ambiental é solidária, mas de execução subsidiária, conforme entendimento consolidado na Súmula 652/STJ.
7. A responsabilidade solidária dos entes públicos não afasta a necessidade de execução subsidiária, que deve ser observada com prévia responsabilização dos particulares causadores diretos do dano ambiental.
IV. Dispositivo
8. Resultado do Julgamento: Recursos especiais parcialmente providos.

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 05/03/2026 a 11/03/2026, por unanimidade, conhecer dos recursos e lhes dar parcial provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 12 de março de 2026.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Relatora

Documento eletrônico VDA54955206 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 12/03/2026 19:26:23
Publicação no DJEN/CNJ de 17/03/2026. Código de Controle do Documento: 7e258dc6-d64c-47e2-8f34-f3b9133718ee

RECURSO ESPECIAL Nº 2193418 - RJ(2025/0021327-5)

RELATORA	**:**	**MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE	:	MUNICIPIO DE ARRAIAL DO CABO
PROCURADORES	:	DYANA DA SILVA PINHEIRO - RJ204160
		MILENA ALCANTARA DA SILVA - RJ217884
RECORRENTE	:	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRENTE	:	INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA
PROCURADORA	:	ADRIANA DE BIASE NINHO - RJ083101
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

DIREITO AMBIENTAL. RECURSOS ESPECIAIS. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489, II, VI E § 1º, IV, E 1.022, II E PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E SUBSIDIÁRIA POR OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. SÚMULA 652/STJ. PARCIAL PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Recursos especiais interpostos pelo Município de Arraial do Cabo, Estado do Rio de Janeiro e Instituto Estadual do Ambiente – INEA contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que manteve sentença de procedência em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. A sentença condenou os réus à retirada de entulhos decorrentes de demolição, à recuperação de área degradada e ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

2. A ação civil pública foi fundamentada em relatórios técnicos do INEA que apontaram construções irregulares e clandestinas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de conservação estadual de proteção integral, situada em área de preservação permanente.

3. O acórdão recorrido reconheceu a responsabilidade solidária dos entes públicos pela omissão no dever de fiscalização ambiental, evidenciada pela expansão das ocupações e pelo desmatamento progressivo, sem a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação ambiental.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

4. Discute-se, na espécie, se a responsabilidade imputada aos entes públicos, em razão de omissão no dever de fiscalização ambiental, deve ser reconhecida em caráter solidário, com execução subsidiária, nos termos do entendimento consolidado por esta Corte na Súmula 652/STJ.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. Não há omissão, contradição ou obscuridade no acórdão recorrido, sendo o inconformismo dos recorrentes com a conclusão adotada insuficiente para autorizar o acolhimento dos embargos de declaração.

6. A responsabilidade dos entes públicos por omissão no dever de fiscalização ambiental é solidária, mas de execução subsidiária, conforme entendimento consolidado na Súmula 652/STJ.

7. A responsabilidade solidária dos entes públicos não afasta a necessidade de execução subsidiária, que deve ser observada com prévia responsabilização dos particulares causadores diretos do dano ambiental.

IV. Dispositivo

8. Resultado do Julgamento: Recursos especiais parcialmente providos.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos especiais interpostos por MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO, ESTADO DO RIO DE JANEIRO e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA, com fundamento no art. 105, III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado (fls. 285-286):

> Direito Constitucional. Meio ambiente. Ação Civil Pública. Alegação de dano ambiental por omissão do Estado e Município quanto à fiscalização de construção irregular em área situada no interior do Parque Estadual da Costa do Sol.
> Sentença de procedência do pedido. Condenação dos réus ao pagamento de honorários advocatícios.
> A proteção ambiental constitui direito social de todos e dever do Estado (art. 225 CRFB). Matéria de competência comum e responsabilidade solidária entre os entes federativos (art. 23, VI, da CRFB).
> A ação civil pública proposta teve por lastro o relatório de vistoria INEA nº 62/2018, realizado no dia 16/10/2018, denunciando a construção irregular e clandestina pela ré, Sheila Moreira Alencar, no interior do Parque Estadual da Costa (PECS), coordenadas geográficas 23K 796752 - 7459247 UTM, descrita

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

como CASA 5 do referido relatório, situada em APA de Massambaba e ZPVS (zona de proteção da vida silvestre) - 7 do Município de Arraial do Cabo.
O Parque Estadual da Costa do Sol constitui unidade de conservação estadual de proteção integral, instituído por meio do Decreto Estadual nº 42.929/2011.
Destarte, conforme se depreende do relatório elaborado pelo INEA, a construção em epígrafe se encontra situada no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, sobre Área de Preservação permanente.
Noutro giro, no que concerne à condenação dos demandados ao pagamento dos honorários de sucumbência, interpretando-se a norma do art. 18 da Lei nº 7.347/85 a "contrario sensu", constata-se que os réus-apelantes não sofreram obstáculos econômicos que impeçam o acesso à tutela jurisdicional, razão pela qual o benefício processual do art. 18, da referida lei não poderá lhes ser estendido por simetria.
Desprovimento dos recursos.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados, nos termos da seguinte ementa (fls. 364-365):

Direito Constitucional. Meio ambiente. Ação Civil Pública. Alegação de dano ambiental por omissão do Estado e Município quanto à fiscalização de construções irregulares na área situada no interior do Parque Estadual da Costa do Sol. Sentença de procedência do pedido. Condenação dos réus ao pagamento de honorários advocatícios.
A proteção ambiental constitui direito social de todos e dever do Estado (art. 225 CRFB). Matéria de competência comum e responsabilidade solidária entre os entes federativos (art. 23, VI, da CRFB).
Embargos de Declaração. Primeiro aclaratório, da Edilidade, alegando, que o Julgado teria sido omisso e contraditório, uma vez que seria parte ilegítima para a responsabilização e que não poderia ser responsável pela demolição e recuperação da área degradada.
Segundo recurso sustentando que o Acórdão seria contraditório, uma vez que a fiscalização teria sido adequada e, também, que seria omisso, uma vez que a condenação ao pagamento de honorários advocatícios deveria ser afastada em razão da confusão que teria se apresentado na presente demanda.
Descabimento de ambos os pleitos.
A defesa do meio ambiente é uma das maiores preocupações das sociedades contemporâneas, inserindo-se num contexto global de saúde pública que deve ser assegurado a todos por cada entidade federativa, sendo tal competência comum e de responsabilidade solidária.
A ação civil pública proposta teve por lastro o relatório de vistoria INEA n.º 62/2018, realizado no dia 16/10/2018, denunciando a construção irregular e clandestina de edificações no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de conservação estadual de proteção integral, instituído por meio do Decreto Estadual n.º 42.929/2011.
Os Relatórios de Vistoria da Secretaria Municipal de também demonstraram o avanço da ocupação irregular no local, em poucos meses, com construções realizadas de forma clandestina, de forma padronizada e com marcação irregular de lotes para futura invasão.
Por fim, no que concerne à condenação dos demandados ao pagamento dos honorários de sucumbência, interpretando-se a norma do art. 18 da Lei n.º 7.347/85 a *contrario sensu*, constata-se que os Réus-embargantes não

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

sofreram obstáculos econômicos que impeçam o acesso à tutela jurisdicional, razão pela qual o benefício processual do art. 18, da referida lei não poderá lhes ser estendido por simetria.
Rejeição de ambos os declaratórios.

O **MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO** interpõe recurso especial (fls. 371-381) sustentando violação aos arts. 489, II, VI e § 1º, IV, e 1.022, II e parágrafo único, do CPC, ao argumento de que o acórdão recorrido teria deixado de enfrentar questões relevantes suscitadas em apelação, especialmente quanto à aplicação da Súmula 652/STJ.

Defende que, ainda que reconhecida a responsabilidade solidária dos entes públicos, a execução deveria observar caráter subsidiário, com prévia responsabilização dos particulares causadores diretos do dano, assegurado o direito de regresso. Alega, no ponto, contrariedade aos arts. 3º e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1985, por entender que a imputação de responsabilidade solidária ao Município, sem o benefício da execução subsidiária, diverge da jurisprudência dominante desta Corte.

Ao final, requer a anulação ou reforma do acórdão recorrido para reconhecer a responsabilidade solidária com execução subsidiária.

O **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e o **INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA** também interpõem recurso especial (fls. 385-399) sustentando violação aos arts. 489, II, e § 1º, IV, e 1.022, II e parágrafo único, do CPC, ao argumento de que o acórdão recorrido não enfrentou adequadamente teses suscitadas em apelação, especialmente quanto à inexistência de responsabilidade solidária por omissão, diante da alegada atuação fiscalizatória dos entes estaduais, bem como quanto à impossibilidade de condenação em honorários advocatícios em favor do Ministério Público estadual, por incidência do art. 381 do CC e aplicação analógica da Súmula 421/STJ.

Defendem que a responsabilização estatal por omissão é subjetiva, exigindo demonstração de culpa, inexistente no caso, e que o acórdão teria presumido, de forma indevida, ausência absoluta de fiscalização. Sustentam, ainda, que, mesmo se reconhecida a responsabilidade solidária, deve ser observado o benefício de ordem, com execução subsidiária das obrigações impostas ao Poder Público, conforme entendimento consolidado desta Corte e a Súmula 652/STJ.

Ao final, requerem a anulação ou reforma do acórdão recorrido, para afastar sua inclusão na responsabilidade solidária, ou, subsidiariamente, reconhecer a natureza solidária apenas com execução subsidiária.

Foram apresentadas contrarrazões aos recursos (fls. 430-444 e fls. 445-460).

Decisão positiva de admissibilidade dos recursos às fls. 520-589.

Parecer do Ministério Público Federal pelo não conhecimento dos recursos (fls. 695-710).

É o relatório.

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

VOTO

O juízo de origem julgou procedente o pedido da ação civil pública proposta pelo MP/RJ, com resolução do mérito (art. 487, I, do CPC), para condenar solidariamente os réus à retirada dos entulhos decorrentes da demolição e à recuperação da área degradada, tornando definitiva a decisão que determinou a demolição das construções irregulares. Condenou-os, ainda, ao pagamento das custas (ressalvada eventual isenção), deferindo gratuidade de justiça aos ex-ocupantes da área, bem como ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da causa, em favor do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Na sequência, a 3ª Câmara de Direito Público do TJ/RJ negou provimento às apelações do Município e do Estado do Rio de Janeiro, pelas razões seguintes (fls. 290):

> Demanda que tem por causa de pedir a ocupação irregular de área situada no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, informando a que a ré, Sheila Moreira Alencar, construiu unidade residencial descrita no Relatório de Vistoria nº 62/2018, confeccionado pelo INEA, no interior do Parque Estadual da Costa do Sol (PECS), coordenadas geográficas 23K 796752 - 7459247 UTM, descrita como CASA 5 do referido relatório, situada em APA de Massambaba e ZPVS (zona de proteção da vida silvestre) - 7 do Município de Arraial do Cabo.
>
> A pretensão deduzida nestes autos se insere na efetivação do basilar direito ao meio ambiente saudável, direito social de todos e dever do Estado, protegido pela Carta Magna no art. 225, *in verbis*:
>
> > Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defende-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> A defesa do meio ambiente é uma das maiores preocupações das sociedades contemporâneas, inserindo-se num contexto global de saúde pública que deve ser assegurado a todos por cada entidade federativa, sendo tal competência comum e de responsabilidade solidária.
>
> Veja o que dispõe o art. 23, VI, da Constituição da República:
>
> > Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> >
> > [...]
> >
> > VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
>
> *In casu*, a ação civil pública proposta tem por objeto combater edificação erguida clandestinamente, que juntamente com outras, vem dizimando a flora e a fauna do Parque Estadual da Costa do Sol.
>
> As unidades de conservação são espécies de espaços ambientais territoriais especialmente protegidos, instituídos pelo Poder Público, cujo regramento e regulamento estão previstos na Lei n.º 9.985/2000 e Decreto n.º 4.340/2002.
>
> No caso em tela, o Parque Estadual da Costa do Sol abrange cinco municípios da Região dos Lagos e foi criado com a finalidade de assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica e dos ecossistemas associados da região

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

das baixadas litorâneas (restingas, mangues, lagoas, brejos, lagunas, entre outros), possibilitando a recuperação das áreas degradadas ali existentes; manter populações de animais e plantas nativas, servindo como refúgio para espécies migratórias raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção da fauna e flora nativas; oferecer oportunidades de visitação, recreação, interpretação, educação e pesquisa científica; possibilitar o desenvolvimento do turismo no seu interior - uma vocação natural dessa região do Estado - além de atividades econômicas sustentáveis no seu entorno.

A ação civil pública proposta teve por lastro o relatório de vistoria INEA n.º 62/2018, realizado no dia 16/10/2018, denunciando a construção irregular e clandestina de edificações no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, unidade de conservação estadual de proteção integral, instituído por meio do Decreto Estadual n.º 42.929/2011.

Destarte, conforme se depreende do relatório elaborado pelo INEA, as construções em epígrafe se encontram situadas no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, sobre Área de Preservação Permanente.

Conforme os termos parciais da douta Sentença impugnada, que bem abordou a questão em testilha e que passa a fazer parte do presente Voto, por força de permissivo Regimental, os fatos restaram comprovados. Vejamos:

> "É fato incontroverso de que a área descrita na petição inicial, destacada às fls. 29, insere-se no perímetro de unidades de conservação ambiental, consistindo em áreas ecologicamente relevantes e que precisam ser preservadas.
>
> O Relatório de Vistoria acostado à petição inicial confirma as denúncias de desmatamento e construção irregular no interior do PECS - Parque Estadual da Costa do Sol (na Rua Caminho Verde, lado esquerdo, sentido Praia de Monte Alto).
>
> Em vistoria realizada em 16/10/2018, foi localizada construção irregular recente, em local de preservação ambiental e sem prévia licença, de posse de Sheila Moreira Alencar (Relatório de Vistoria nº 062/2018 - fls. 29).
>
> Nos autos em apenso, restou demonstrado que meses depois, conforme Relatório INEA 01/2019 - index. 41 - as áreas invadidas, inclusive a área da Rua Caminho Verde, havia um aumento de mais de sessenta unidades no local, todas construções irregulares. (fls. 10 e 11), o que justificou a propositura de nova ACP, esta coletiva, dando ensejo à continência com esta demanda.
>
> É evidente, portanto, que os réus construíram de forma irregular, em área de proteção ambiental.
>
> As fotografias acostadas aos relatórios indicam que as construções são recentes e se encontram privadas de serviços de iluminação e saneamento básico.
>
> Restou evidente que há uma atividade organizada no local, que promove invasões na área, a partir da aquisição do chamado "kit invasão" para construir uma benfeitoria padronizada, vender para terceiros incautos e promover o desmatamento de área do parque.
>
> No mais, tem-se que o Estado do Rio de Janeiro, o INEA - Instituto Estadual do Meio Ambiente e o Município de Arraial do Cabo, também se omitiram na atividade fiscalizatória dentro das áreas de proteção ambiental. A omissão restou provada, uma vez que, ante a aceleração do desmatamento, não houve maior investimento em

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

pessoal e em logística para evitar que maior parte da área fosse degradada.

É exigido, portanto, que suportem o ônus das demolições e da recuperação dos danos ao meio ambiente.

A procedência do pedido se impõe.(...)"

Vale também transcrever trecho do douto parecer ministerial da lavra da culta Procuradora de Justiça, Doutora Maria da Glória Guarino de Oliveira Lucas, nos termos do permissivo constante do art. 92, § 4º do Regimento Interno deste Tribunal:

"(...)

E, como de curial sabença, a Carta Magna de 1988 estabeleceu expressamente o dever do Poder Público de adotar as providências indispensáveis à garantia da efetividade do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Segundo o art. 225, da CRFB/88, todos têm direito ao bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Como se verifica no caput do art. 225, da CRFB/88 atribui ao Poder Público, aqui incluídos os três entes federativos, o dever de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além do sobredito dispositivo constitucional, estabelece o artigo 232, da CRFB/88, em seus incisos III, VI e VII, ser competência comum da União, dos Estados e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora e proteger os monumentos e as paisagens naturais.

A Lei Complementar n.º 40/2011, fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Em termos de competência para o exercício de atividade fiscalizadora, o art. 173 , da Lei Complementar n.º 140/2011, estabelece que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. Isto é, a princípio, para fins de fiscalização de infrações à legislação ambiental segue as regras de competência para promover as ações de licenciamento ambiental.

Contudo, a partir da leitura dos §§2º e 3º, do art. 17, da LC n.º 140/2011 verifica-se que este ato normativo fixou apenas competência precípua de fiscalização, não impedindo ações dos demais entes federativos diante da iminência ou ocorrência de dano ambiental.

Por certo, a existência de um ente federativo precipuamente competente para o exercício do poder de polícia em defesa do meio ambiente não afastava a competência supletiva dos demais entes para agir, especialmente em casos de urgência ou omissão da atuação daquele primeiro.

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

> Em sede infraconstitucional, em norma inegavelmente recepcionada pelo ordenamento constitucional, a Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) estabeleceu o sistema nacional do meio ambiente, composto por órgãos e entidades dos três entes federativos, todos responsáveis pela proteção do meio ambiente.
>
> Em acréscimo, a Lei n.º 9.605/98 cuidou de atribuir poder de polícia para fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente a todos os órgãos integrantes do SISNAMA (art.704), bem como consignou que toda e qualquer autoridade ambiental deve promover a apuração imediata das infrações ambientais que tiver conhecimento.
>
> Dúvida não padece de que o dano oriundo da construção de uma edificação no interior de um Parque Estadual está diretamente relacionado à ação fiscalizatória insuficiente dos órgãos integrantes do SISNAMA, que devem fiscalizar a unidade de conservação e evitar a ocorrência de condutas que causem degradação ambiental e violem o regime jurídico de uso estabelecido pelo SNUC (Lei 9.985/2000).
>
> Assim, como se sabe, o art. 37, §6 da CRFB/88 não excepciona do regime de responsabilidade objetiva do Estado os danos causados em decorrência da omissão do Poder Público no exercício do Poder de Polícia.
>
> (...)".

Por fim, no que concerne à condenação dos demandados ao pagamento dos honorários de sucumbência, interpretando-se a norma do art. 18 da Lei n.º 7.347/85 a *contrario sensu*, constata-se que os réus- apelantes não sofreram obstáculos econômicos que impeçam o acesso à tutela jurisdicional, razão pela qual o benefício processual do art. 18, da referida lei não poderá ser-lhes estendido por simetria.

Diante do exposto, voto no sentido de negar provimento aos recursos, mantendo-se a douta Sentença conforme lançada.

Por fim, com base no art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, majoro os honorários devidos pelos réus para 15% do valor da causa.

Inicialmente, no tocante à alegada violação aos arts. 489, II, e § 1º, IV, e 1.022, II e parágrafo único, do CPC, não assiste razão aos recorrentes. Isso porque o Tribunal de origem apreciou de forma clara e fundamentada todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia, enfrentando, de maneira expressa, a configuração do dano ambiental, a responsabilidade dos entes públicos por omissão no dever de fiscalização, bem como a possibilidade de condenação ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público.

Consoante consignado no acórdão recorrido, ficou demonstrado, a partir de relatórios técnicos do INEA, que as construções se localizam no interior do Parque Estadual da Costa do Sol, em área de preservação permanente, tendo sido constatada a existência de inúmeras edificações irregulares, recentes e sem qualquer licença ambiental. O Tribunal reconheceu, ainda, que houve omissão do Estado do Rio de Janeiro, do INEA e do Município de Arraial do Cabo no exercício da atividade fiscalizatória, evidenciada pela expansão das

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

ocupações e pelo desmatamento progressivo, sem a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação ambiental, circunstância que justificou a imputação de responsabilidade solidária pela obrigação de demolição e recuperação da área.

Por fim, a Corte de origem examinou a condenação em honorários sucumbenciais, afastando a incidência do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 por analogia em favor dos réus, ao fundamento de que inexistem obstáculos econômicos que justifiquem a extensão do benefício, razão pela qual manteve a condenação.

Dessa forma, verifica-se que a prestação jurisdicional foi entregue de maneira adequada e suficiente, inexistindo omissão ou deficiência de fundamentação, mas apenas inconformismo dos recorrentes com a conclusão adotada, o que não se confunde com negativa de prestação jurisdicional.

Não se trata, portanto, de omissão, contradição ou obscuridade, tampouco de correção de erro material, mas, sim, de inconformismo direto com o resultado do acórdão. Nessa esteira de intelecção, ressalte-se que a decisão contrária ao interesse da parte, ou mesmo omissa em relação a pontos considerados irrelevantes pelo *decisum*, não autoriza o acolhimento dos embargos declaratórios, razão pela qual o órgão julgador não está obrigado a se pronunciar sobre todo e qualquer ponto suscitado, apenas sobre aqueles considerados suficientes para fundamentar a decisão, como ocorreu no caso. A propósito, os seguintes precedentes:

> AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA RECURSAL DO EMBARGANTE.
> 1. Não há falar em ofensa ao art. 1022 do CPC, porquanto todas as questões fundamentais ao deslinde da controvérsia foram apreciadas pelo Tribunal *a quo* , sendo que não caracteriza omissão ou falta de fundamentação a mera decisão contrária ao interesse da parte, tal como na hipótese dos autos. Precedentes.
> [...]
> 3. Agravo interno desprovido.
> (AgInt no AREsp n. 2.842.317/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 15/9/2025, DJEN de 23/9/2025.)

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO. VIOLAÇÃO DO ART. 1022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DECORRENTE DA EMISSÃO DE ODORES PROVENIENTES DA UNIDADE DE TRATAMENTO DE ESGOTO. PROVAS CONSTANTES NOS AUTOS QUE DEMONSTRAM A EXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL E CONSIDERA COMO FATOR DETERMINANTE DO MAU CHEIRO O LANÇAMENTO DE ESGOTO DOMÉSTICO NO RIO BARIGUI SEM O DEVIDO SANEAMENTO. RESPONSABILIDADE

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

> CIVIL CARACTERIZADA. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDAMENTADO NAS PROVAS DOS AUTOS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.
> 1. O julgamento da causa em sentido contrário aos interesses e à pretensão de uma das partes não caracteriza a ausência de prestação jurisdicional tampouco viola os arts. 489 e 1.022 do CPC/2015. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.
> [...]
> 4 . Agravo interno não provido.
> (AgInt no REsp n. 2.069.484/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 1/9/2023.)

No que concerne à responsabilização dos recorrentes, o recurso especial comporta provimento, pois o acórdão recorrido está em desacordo com o entendimento pacificado no STJ de que a responsabilidade dos entes públicos por omissão no dever de fiscalização ambiental é solidária, mas de execução subsidiária, nos termos da Súmula 652/STJ ("A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária"). Nesse sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. CONDENAÇÃO NA OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. ÁREA DE MARINHA. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DA UNIÃO. UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS TÊM, POR IGUAL, O DEVER-PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL NA SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.
> I - Na origem, trata-se de ação civil pública ambiental, objetivando (i) a condenação na obrigação de fazer, consistente na desocupação e na demolição integral da construção e acessórios, com a remoção e adequada destinação final de todo o material decorrente da ação, inclusive encanamentos, restituindo a faixa de areia e o espelho d'água à coletividade, e (ii) a condenação na obrigação de fazer consistente no cancelamento da inscrição da ocupação irregular no referido imóvel, e na obrigação de não fazer consistente em abster-se de inscrever ocupação no referido local. Na sentença os pedidos foram julgados procedentes. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida.
> II - Com razão, no caso concreto, as construções irregulares estão situadas em área de marinha, bem da agravante, sendo inequívoca sua competência fiscalizatória, independentemente de não ter realizado ou se beneficiado diretamente das construções. O argumento de que não realizou as construções ou delas não se beneficiou não é suficiente para afastar sua responsabilidade, uma vez que sua omissão no dever de fiscalização contribuiu para a perpetuação do dano ambiental. Assim, a mera titularidade do bem, sem a adoção de providências concretas e suficientes para cessação da irregularidade, configura omissão passível de responsabilização. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.326.903/DF, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 30/4/201.
> III - Com efeito, não de hoje a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que "O poluidor deve não só devolver a natureza a seu estado anterior, mas

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

reparar os prejuízos experimentados no interregno, pela indisponibilidade dos serviços e recursos ambientais nesse período". Nesse sentido: REsp 1.845.200/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 06/09/2022; AgInt no REsp 1.548.960/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 12/03/2018; REsp 1.180.078/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 28/02/2012. Com efeito, "União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, por igual, o dever-poder de polícia ambiental na salvaguarda do meio ambiente, podendo sua omissão quanto a tal mister ser considerada causa direta ou indireta do dano, ensejando, assim, sua responsabilidade objetiva, ilimitada, solidária e de execução subsidiária". Nesse sentido: AREsp n. 1.728.895/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021, AgInt no REsp n. 1.666.782/RS, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, DJe de 21/6/2024; AREsp n. 2.108.917/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/3/2023, DJe de 23/3/2023.
IV - Agravo interno improvido.
(AgInt no REsp n. 2.170.606/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/8/2025, DJEN de 18/8/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULA N. 652/STJ. INCIDÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. LISTISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. REGRA. PRECEDENTES. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
I - Conforme orientação cristalizada no enunciado da Súmula n. 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária".
II - Em relação ao aspecto processual, em ações civis públicas por danos ambientais e urbanísticos, não existe litisconsórcio passivo necessário entre eventuais corresponsáveis, sendo, em regra, caso de litisconsórcio passivo facultativo. Precedentes.
III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.
IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.
V - Agravo Interno improvido.
(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.177.221/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/5/2025, DJEN de 29/5/2025.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMÓVEL DOTADO DE RELEVÂNCIA HISTÓRICA E CULTURAL. DANO AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. SÚMULA 652/STJ. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

CONSTITUCIONAL. ANÁLISE EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. É assente no âmbito da Primeira Seção desta Corte o entendimento de que bem imóvel dotado de relevância histórica e cultural é protegido como meio ambiente, cabendo condenação à indenização por dano moral coletivo caso haja dilapidação, demolição ou outra forma de alteração não autorizada previamente pelos órgãos competentes de proteção desse tipo de bem.

2. Esta Corte de Justiça já firmou o entendimento de que a inércia do Poder Público em proteger ou fiscalizar a proteção do meio ambiente traz para si responsabilidade solidária quanto a eventuais danos causados por particulares, com execução subsidiária, conforme firmado na Súmula 652/STJ, segundo a qual: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária."

3. Verifica-se que a controvérsia relativa ao bem inventariado como patrimônio histórico foi dirimida com base em fundamentação eminentemente constitucional, matéria insuscetível de análise na via do recurso especial, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.992.847/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 21/10/2024, DJe de 25/10/2024.)

Ante o exposto, **dou parcial provimento aos recursos especiais** para declarar que a responsabilidade dos entes públicos por omissão no dever de fiscalização ambiental é solidária, mas de execução subsidiária, nos termos da Súmula 652/STJ.

É o voto.

Documento eletrônico VDA54153494 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Assinado em: 13/02/2026 21:26:56
Código de Controle do Documento: 244bc089-4185-4e8f-96ed-c2be7f2188cf

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

REsp 2.193.418 / RJ

Número Registro: 2025/002132-75 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00070373420188190005 202425112130 70373420188190005

Sessão Virtual de 05/03/2026 a 11/03/2026

Relator
Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretária
Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MUNICIPIO DE ARRAIAL DO CABO
PROCURADORES	:	MILENA ALCANTARA DA SILVA - RJ217884
		DYANA DA SILVA PINHEIRO - RJ204160
RECORRENTE	:	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRENTE	:	INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA
PROCURADORA	:	ADRIANA DE BIASE NINHO - RJ083101
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO : UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZADIREITO AMBIENTAL - UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 05/03/2026 a 11/03/2026, por unanimidade, decidiu conhecer dos recursos e lhes dar parcial provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 11 de março de 2026

Documento eletrônico VDA54952840 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 12/03/2026 15:16:30
Código de Controle do Documento: 9f2ffb21-e3c1-48d5-b96e-89b846671834