



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2195999 - ES(2025/0034857-7)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS
PROCURADORES : LILIAN PAULA DA SILVA LAMAS - ES014143
MOISES DE ALMEIDA BERSANI - ES029619
INTERES. : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL. PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO IPHAN. TUTELA INIBITÓRIA E INTERVENÇÃO JUDICIAL EM FACE DE OMISSÃO ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. *O recurso.* Recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal, com fundamento no art. 105, III, “a”, da Constituição Federal, contra acórdão da 8ª Turma Especializada de Tribunal Regional Federal que, em remessa necessária e apelação do Município de São Mateus/ES, julgou improcedente pedido formulado em ação civil pública ambiental.

2. *Fato relevante.* Ação civil pública ajuizada para assegurar a proteção do patrimônio arqueológico existente no território municipal, onde há 104 sítios identificados e cadastrados, visando à condenação do ente municipal a: (i) não emitir licenças ambientais para empreendimentos enquadrados no Anexo II da Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015, sem prévia manifestação favorável do órgão federal competente quanto aos bens arqueológicos, observando-se o procedimento da referida norma (ou regulamento equivalente); e (ii) declarar a nulidade ou suspender licenças ambientais já concedidas, relativas a determinados loteamentos, até a solução das pendências junto ao IPHAN.

3. *Decisões anteriores.* Sentença de primeiro grau que julgou parcialmente procedente a ação, condenando o Município na obrigação de não emitir licenças ambientais para empreendimentos previstos no Anexo II da IN IPHAN n. 001/2015, sem prévia manifestação favorável da Superintendência Regional do IPHAN em relação aos bens arqueológicos, dentro de determinados limites de distância de sítios e polígonos cadastrados e nas Zonas de Requisição de Parecer, bem como determinando que específicos loteamentos não recebessem, ou tivessem suspensas, licenças ambientais enquanto não sanadas as pendências junto ao IPHAN. Acórdão de Tribunal Regional Federal que deu provimento à remessa necessária e à apelação do Município para julgar improcedente o pedido, ao fundamento de que o IPHAN somente deve se manifestar em licenciamento com intervenção na Área de Influência Direta de bens culturais federais, sendo indevida a intervenção judicial na

forma de atuação administrativa e necessária a propositura de ação autônoma para responsabilização por danos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se o acórdão recorrido incorreu em negativa de prestação jurisdicional, por violação aos arts. 489, § 1º, incisos IV e V, e 1.022 do Código de Processo Civil, ao deixar de enfrentar argumentos relevantes relativos à natureza preventiva da ação civil pública e à possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas de proteção a direitos fundamentais.

5. Outra questão em discussão consiste em saber se é juridicamente cabível, em ação civil pública de natureza preventiva e inibitória, a imposição ao Município da obrigação de não emitir licenças ambientais para empreendimentos previstos na Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015 sem prévia manifestação do órgão federal competente sobre o patrimônio arqueológico, independentemente da demonstração de dano concreto e sem afronta ao princípio da separação dos poderes, diante de quadro de omissão administrativa na observância dessa normativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. Afasta-se a alegada violação aos arts. 489, § 1º, IV e V, e 1.022 do Código de Processo Civil, porque o Tribunal de origem enfrentou, de forma suficiente e fundamentada, a controvérsia posta, expondo as razões pelas quais reputou indevida a intervenção judicial na forma pretendida e entendendo necessária a apuração específica de eventuais danos em ação própria.

7. Reconhece-se que a pretensão veiculada na ação civil pública possui natureza eminentemente preventiva e inibitória, voltada a impedir a emissão de licenças ambientais sem a prévia manifestação do órgão federal responsável pela proteção do patrimônio arqueológico, de modo que é incompatível com o art. 497, parágrafo único, do CPC e com o art. 4º da Lei n. 7.347/1985 exigir demonstração de dano concreto ou exigir ação autônoma de responsabilização para justificar a tutela específica.

8. Assenta-se que, em tutela inibitória destinada a prevenir a prática, reiteração ou continuação de ilícito ambiental ou lesão a bens de valor cultural, é irrelevante a prova de dano efetivo ou de culpa, bastando o risco de violação a direitos difusos para legitimar a atuação jurisdicional preventiva em ação civil pública.

9. Com base na prova produzida, constata-se omissão relevante do Município no cumprimento de seu dever de proteção ao patrimônio cultural e ambiental, pois, embora preveja em seu procedimento de licenciamento a exigência de anuência do IPHAN para empreendimentos em áreas de sítios arqueológicos, a Municipalidade não vinha provocando formalmente a manifestação do órgão federal, em desconformidade com a Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015 e com a Resolução CONAMA n. 01/1986, permitindo o avanço de processos de licenciamento sem adequada avaliação de impactos sobre o patrimônio arqueológico, malgrado as tentativas frustradas do Ministério Público Federal de solucionar a irregularidade por meio de Termo de Ajustamento de Conduta.

10. Diante desse quadro de inércia persistente do poder público municipal, admite-se, em caráter excepcional, a intervenção do Poder Judiciário para determinar a adoção de medidas administrativas necessárias à proteção do patrimônio cultural e ambiental, inclusive condicionando o licenciamento ambiental à observância dos procedimentos previstos na Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015, sem que isso configure invasão da discricionariedade administrativa ou afronta ao princípio da separação dos poderes.

11. Conclui-se, assim, pela adequação da ação civil pública como instrumento de tutela preventiva dos direitos difusos relacionados ao meio ambiente e ao patrimônio arqueológico, pela presença do interesse de agir do Ministério Público

Federal e pela necessidade de restabelecimento da sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, por melhor atender à ordem jurídica de proteção do patrimônio cultural.

IV. DISPOSITIVO

Resultado do Julgamento: Recurso especial parcialmente provido para restabelecer a sentença de primeiro grau que havia julgado parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação civil pública.

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 09/04/2026 a 15/04/2026, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe 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, 16 de abril de 2026.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2195999 - ES(2025/0034857-7)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS
PROCURADORES : LILIAN PAULA DA SILVA LAMAS - ES014143
MOISES DE ALMEIDA BERSANI - ES029619
INTERES. : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO
NACIONAL

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL. PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO IPHAN. TUTELA INIBITÓRIA E INTERVENÇÃO JUDICIAL EM FACE DE OMISSÃO ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. *O recurso.* Recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal, com fundamento no art. 105, III, “a”, da Constituição Federal, contra acórdão da 8ª Turma Especializada de Tribunal Regional Federal que, em remessa necessária e apelação do Município de São Mateus/ES, julgou improcedente pedido formulado em ação civil pública ambiental.

2. *Fato relevante.* Ação civil pública ajuizada para assegurar a proteção do patrimônio arqueológico existente no território municipal, onde há 104 sítios identificados e cadastrados, visando à condenação do ente municipal a: (i) não emitir licenças ambientais para empreendimentos enquadrados no Anexo II da Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015, sem prévia manifestação favorável do órgão federal competente quanto aos bens arqueológicos, observando-se o procedimento da referida norma (ou regulamento equivalente); e (ii) declarar a nulidade ou suspender licenças ambientais já concedidas, relativas a determinados loteamentos, até a solução das pendências junto ao IPHAN.

3. *Decisões anteriores.* Sentença de primeiro grau que julgou parcialmente procedente a ação, condenando o Município na obrigação de não emitir licenças ambientais para empreendimentos previstos no Anexo II da IN IPHAN n. 001/2015, sem prévia manifestação favorável da Superintendência Regional do IPHAN em relação aos bens arqueológicos, dentro de determinados limites de distância de sítios e polígonos cadastrados e nas Zonas de Requisição de Parecer, bem como determinando que específicos loteamentos não recebessem, ou tivessem suspensas, licenças ambientais enquanto não sanadas as pendências junto ao IPHAN. Acórdão de Tribunal Regional Federal que deu provimento à remessa necessária e à apelação do Município para julgar improcedente o pedido, ao fundamento de que o IPHAN somente deve se manifestar em licenciamento com intervenção na Área de Influência Direta de bens culturais federais, sendo indevida a intervenção judicial na

forma de atuação administrativa e necessária a propositura de ação autônoma para responsabilização por danos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se o acórdão recorrido incorreu em negativa de prestação jurisdicional, por violação aos arts. 489, § 1º, incisos IV e V, e 1.022 do Código de Processo Civil, ao deixar de enfrentar argumentos relevantes relativos à natureza preventiva da ação civil pública e à possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas de proteção a direitos fundamentais.

5. Outra questão em discussão consiste em saber se é juridicamente cabível, em ação civil pública de natureza preventiva e inibitória, a imposição ao Município da obrigação de não emitir licenças ambientais para empreendimentos previstos na Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015 sem prévia manifestação do órgão federal competente sobre o patrimônio arqueológico, independentemente da demonstração de dano concreto e sem afronta ao princípio da separação dos poderes, diante de quadro de omissão administrativa na observância dessa normativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. Afasta-se a alegada violação aos arts. 489, § 1º, IV e V, e 1.022 do Código de Processo Civil, porque o Tribunal de origem enfrentou, de forma suficiente e fundamentada, a controvérsia posta, expondo as razões pelas quais reputou indevida a intervenção judicial na forma pretendida e entendendo necessária a apuração específica de eventuais danos em ação própria.

7. Reconhece-se que a pretensão veiculada na ação civil pública possui natureza eminentemente preventiva e inibitória, voltada a impedir a emissão de licenças ambientais sem a prévia manifestação do órgão federal responsável pela proteção do patrimônio arqueológico, de modo que é incompatível com o art. 497, parágrafo único, do CPC e com o art. 4º da Lei n. 7.347/1985 exigir demonstração de dano concreto ou exigir ação autônoma de responsabilização para justificar a tutela específica.

8. Assenta-se que, em tutela inibitória destinada a prevenir a prática, reiteração ou continuação de ilícito ambiental ou lesão a bens de valor cultural, é irrelevante a prova de dano efetivo ou de culpa, bastando o risco de violação a direitos difusos para legitimar a atuação jurisdicional preventiva em ação civil pública.

9. Com base na prova produzida, constata-se omissão relevante do Município no cumprimento de seu dever de proteção ao patrimônio cultural e ambiental, pois, embora preveja em seu procedimento de licenciamento a exigência de anuência do IPHAN para empreendimentos em áreas de sítios arqueológicos, a Municipalidade não vinha provocando formalmente a manifestação do órgão federal, em desconformidade com a Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015 e com a Resolução CONAMA n. 01/1986, permitindo o avanço de processos de licenciamento sem adequada avaliação de impactos sobre o patrimônio arqueológico, malgrado as tentativas frustradas do Ministério Público Federal de solucionar a irregularidade por meio de Termo de Ajustamento de Conduta.

10. Diante desse quadro de inércia persistente do poder público municipal, admite-se, em caráter excepcional, a intervenção do Poder Judiciário para determinar a adoção de medidas administrativas necessárias à proteção do patrimônio cultural e ambiental, inclusive condicionando o licenciamento ambiental à observância dos procedimentos previstos na Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015, sem que isso configure invasão da discricionariedade administrativa ou afronta ao princípio da separação dos poderes.

11. Conclui-se, assim, pela adequação da ação civil pública como instrumento de tutela preventiva dos direitos difusos relacionados ao meio ambiente e ao patrimônio arqueológico, pela presença do interesse de agir do Ministério Público

Federal e pela necessidade de restabelecimento da sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, por melhor atender à ordem jurídica de proteção do patrimônio cultural.

IV. DISPOSITIVO

Resultado do Julgamento: Recurso especial parcialmente provido para restabelecer a sentença de primeiro grau que havia julgado parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação civil pública.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão da 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, assim ementado (fl. 744):

REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO IPHAN. LIMITAÇÃO AOS BENS CULTURAIS ACAUTELADOS EM ÂMBITO FEDERAL. IN 001/2015. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO PROVIDAS.

1. Remessa necessária e apelação interposta em face da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido autoral para condenar o ente público municipal na obrigação de não emitir licenças ambientais para empreendimentos listados no anexo II da Instrução Normativa do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN nº 001/2015, sem prévia manifestação da autarquia federal, em relação ao bens arqueológicos, para empreendimentos localizados até o limite de 600 metros a partir de sítios cadastrados, e de 300 metros a partir dos polígonos cadastrados, e também nas Zonas de Requisição de Parecer - ZRP.
2. O patrimônio cultural é definido no artigo 216 da Constituição Federal, incluindo-se, nos termos do inciso V, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, que, por seu turno, são regidos sob a guarda e proteção da Lei nº 3.924/1961. O IPHAN, por sua vez, estabelece os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental por meio da Instrução Normativa nº 001/2015.
3. Nos termos do art. 1º da IN nº 001/2015, incumbe ao IPHAN se manifestar exclusivamente nos procedimentos de licenciamento ambiental em que incida o empreendimento em intervenção na Área de Influência Direta - AID de bens culturais federais, e não em todos os expedientes procedimentais instaurados.
4. É indevida a intromissão do Poder Judiciário ao caso, pois a este não cabe, em nenhuma hipótese, substituir-se à Administração Pública e proceder à determinação de sua forma de atuação.
5. A responsabilidade pelos danos causados a sítios arqueológicos em decorrência da concessão de autorização pelo ente municipal, sem o devido licenciamento ambiental, deve abranger ação autônoma, a ser ajuizada em autos apartados, com demonstração do dano, da conduta comissiva ou omissiva e o nexo causal entre ambos.
6. Remessa necessária e apelação providas.

Rejeitados os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Federal e acolhidos, sem efeitos infringentes, os aclaratórios opostos pelo IPHAN (fls. 790-794).

Nas razões do recurso especial (fls. 801-809), o recorrente sustenta que o acórdão recorrido violou os arts. 489, § 1º, incisos IV e V, e 1.022 do Código de Processo Civil, ao apresentar fundamentação genérica, limitada à afirmação de impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário na atuação administrativa, sem enfrentar argumentos relevantes deduzidos na demanda, especialmente quanto à natureza preventiva da ação civil pública e à jurisprudência que admite a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais.

Destaca que nos termos da jurisprudência STF (Tema 698), a omissão/demora do Poder Público em implementar políticas públicas revela-se circunstância idônea a, por si só, autorizar a atuação do Poder Judiciário, sem que reste caracterizada ingerência indevida na discricionariedade administrativa ou contrariedade ao Princípio da Separação dos Poderes.

Aduz também contrariedade ao art. 497, parágrafo único, do CPC, ao argumento de que o acórdão partiu de premissa equivocada ao exigir demonstração de dano concreto e ao afirmar que eventual responsabilização do ente público deveria ser buscada em ação autônoma voltada à reparação de danos já ocorridos, desconsiderando que a pretensão deduzida possui caráter eminentemente inibitório — consistente em impedir a emissão de licenças ambientais sem prévia manifestação do IPHAN —, sendo irrelevante, para a concessão da tutela específica, a comprovação de dano efetivo, culpa ou dolo.

Aponta, ainda, afronta ao art. 4º da Lei n. 7.347/1985, sob o fundamento de que o acórdão recorrido esvaziou a função preventiva da ação civil pública ao afastar a possibilidade de atuação jurisdicional antes da concretização do dano, em descompasso com a norma que expressamente admite medidas cautelares e preventivas destinadas a evitar lesão ao meio ambiente e a bens de valor cultural. Segundo o recorrente, a demanda foi proposta justamente para prevenir danos a sítios arqueológicos existentes no Município de São Mateus/ES, diante de irregularidades constatadas em inquérito civil quanto à concessão de licenças urbanísticas sem observância das exigências do órgão federal competente, sendo inequívoco o interesse de agir preventivo.

Ao final, requer o provimento do recurso especial para reconhecer as violações apontadas e restabelecer a sentença de primeiro grau que havia julgado parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação civil pública.

Intimada, a parte recorrida não apresentou contrarrazões (Certidão de fls. 823).

O Recurso Especial foi admitido na origem (fl. 829).

O Ministério Público Federal manifestou-se, às fls. 836-840, pelo provimento do recurso.

VOTO

A insurgência merece prosperar.

Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Município de São Mateus/ES com o objetivo de assegurar a proteção do patrimônio arqueológico existente em seu território, onde, segundo o *Parquet*, há 104 sítios identificados e cadastrados, sem prejuízo da possibilidade de novas descobertas. Para tanto, pretende a condenação do ente municipal na obrigação de não emitir licenças ambientais para empreendimentos enquadrados no Anexo II da Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015 sem a prévia manifestação favorável do órgão federal competente quanto aos bens arqueológicos, observando-se o procedimento previsto na referida norma (ou regulamento equivalente), bem como a declaração de nulidade das licenças eventualmente concedidas em desconformidade com tais exigências após o ajuizamento da demanda.

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente a ação: (i) "para condenar o Município de São Mateus na obrigação de não emitir licenças ambientais para os empreendimentos listados no anexo II da Instrução Normativa IPHAN nº 001, de 25 de março de 2015, sem que, previamente, haja manifestação favorável da Superintendência Regional do Espírito Santo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN-ES) em relação ao bens arqueológicos, na forma procedimental prevista Instrução Normativa IPHAN 001/2015 (ou regulamento equivalente que venha a substituí-la ou complementá-la), para empreendimentos localizados até o limite de 600 metros a partir de sítios cadastrados, e de 300 metros a partir dos polígonos cadastrados, e também nas Zonas de Requisição de Parecer - ZRP"; e, (ii) em relação ao pedido de nulidade das licenças concedidas, "para que os loteamentos Jacuí III , Residencial Vita Soma, Buritis I, Loteamento Residencial Jacui II, Loteamento Residencial Golden Guriri, Loteamento Residencial Verona e Sítio Aeroporto 2 não recebam, pelo Município de São Mateus, licença ambiental, ou tenham as licenças ambientais suspensas, enquanto não resolvidas as pendências junto ao IPHAN, sendo que as partes devem obedecer a forma da IN 01 de 2015, ou outra que a substitua ou complemente" (fl. 626).

No entanto, a 8ª Turma Especializada do TRF da 2ª Região deu provimento à remessa necessária e à apelação do Município de São Mateus/ES para julgar improcedente o pedido autoral, pelos fundamentos seguintes (fls. 742-743):

O patrimônio cultural é definido no artigo 216 da Constituição Federal, incluindo-se, nos termos do inciso V, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, que, por seu turno, são regidos sob a guarda e proteção da Lei nº 3.924/1961.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, autarquia federal responsável pela preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro, por sua vez, estabelece os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental por meio da Instrução Normativa nº 001/2015.

Nos termos do art. 1º da IN nº 001/2015, as disposições procedimentais administrativas demandam observância pelo IPHAN e incidem "quando

instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta - AID do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal".

Incumbe ao IPHAN, portanto, manifestar-se exclusivamente nos procedimentos de licenciamento ambiental em que incida o empreendimento em intervenção na Área de Influência Direta - AID de bens culturais federais, e não em todos os expedientes procedimentais instaurados.

É indevida a intromissão do Poder Judiciário ao caso, pois a este não cabe, em nenhuma hipótese, substituir-se à Administração Pública e proceder à determinação de sua forma de atuação.

A responsabilidade pelos danos causados a sítios arqueológicos em decorrência da concessão de autorização pelo ente municipal, sem o devido licenciamento ambiental, deve abranger ação autônoma, a ser ajuizada em autos apartados, com demonstração do dano, da conduta comissiva ou omissiva e o nexo causal entre ambos. Coaduna-se, nesse aspecto, o art. 8º da IN 001/2015:

"Art. 8º Constatada a existência de processo de licenciamento de atividade ou empreendimento que configure o disposto no art. 1º sem que o IPHAN tenha sido instado a se manifestar, a Sede Nacional ou a Superintendência Estadual deverá encaminhar ofício ao órgão licenciador competente, comunicando e motivando a necessidade de participação no processo, como também solicitando a adoção de providências que viabilizem sua participação, conforme legislação de proteção aos bens acautelados de que trata o art. 2º e sem prejuízo as demais medidas cabíveis".

Desarrazoada a intervenção da autarquia federal quando não presentes os atributos que imponham sua intervenção, é insuscetível a condenação ao ente público municipal.

No caso, não se verifica a alegada violação aos arts. 489, § 1º, incisos IV e V, e 1.022 do Código de Processo Civil. Pelo excerto do voto transcrito, verifica-se que o Tribunal de origem apreciou a controvérsia de forma suficiente e fundamentada, examinando a questão jurídica posta nos autos e adotando conclusão expressa quanto à impossibilidade de intervenção judicial na forma pretendida, bem como quanto à necessidade de apuração específica de eventual dano em ação própria.

Em síntese, o Tribunal de origem entendeu que não compete ao Poder Judiciário substituir-se à Administração Pública para determinar a forma de atuação do ente municipal no licenciamento ambiental, reputando indevida a intervenção judicial pretendida. Assentou, ainda, que eventual responsabilização por danos a sítios arqueológicos decorrentes da concessão de licenças sem a participação do IPHAN deveria ser buscada em ação autônoma, com demonstração específica de dano, conduta e nexo causal, sendo incabível a condenação genérica do Município, sobretudo quando não demonstrados os pressupostos que impusessem a atuação da autarquia federal nos casos concretos.

O fato de o acórdão ter decidido em sentido contrário ao interesse do recorrente não configura omissão ou negativa de prestação jurisdicional, tampouco impõe ao órgão

julgador o enfrentamento individualizado de todos os argumentos deduzidos pelas partes, quando já suficiente a motivação adotada para a solução da lide.

Diversamente, quanto às demais alegações, assiste razão ao recorrente. Isso porque o acórdão recorrido, ao afastar a pretensão deduzida na ação civil pública sob o fundamento de ausência de dano concreto e de necessidade de propositura de ação autônoma para eventual responsabilização do ente municipal, desconsiderou a natureza eminentemente preventiva e inibitória da tutela postulada, voltada a impedir a emissão de licenças ambientais sem a prévia manifestação do órgão federal competente em matéria de proteção ao patrimônio arqueológico.

Tal compreensão mostra-se incompatível com o disposto no art. 497, parágrafo único, do CPC, segundo o qual é irrelevante, para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de ilícito, a demonstração de dano ou de culpa, bem como com o art. 4º da Lei n. 7.347/1985, que expressamente admite a utilização da ação civil pública para prevenir lesões ao meio ambiente e a bens de valor cultural.

A propósito:

DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. EXTRAÇÃO MINERAL ILEGAL. INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. TUTELA INIBITÓRIA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que negou provimento à apelação do DNPM, mantendo a condenação em ação civil pública para interromper atividades de extração mineral ilegal na região do Amapá-Piranema e abster-se de autorizar novas atividades na área.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se há interesse de agir do Ministério Público na ação civil pública, considerando que o DNPM não praticou ato concreto de licenciamento ambiental na área em questão.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A tutela inibitória é adequada para prevenir atos que atentem contra o interesse público primário, sendo irrelevante a demonstração de dano ou culpa para sua concessão.

4. O interesse de agir do Ministério Público é evidente, pois a ação civil pública é o instrumento processual adequado para a tutela dos direitos difusos relacionados à proteção do meio ambiente.

5. A alegação de ausência de interesse de agir não prospera, pois a tutela inibitória busca resguardar o meio ambiente de novas ações danosas, independentemente de ato concreto de licenciamento.

IV. DISPOSITIVO

6. Resultado do Julgamento: Recurso desprovido.

(REsp n. 2.134.195/RJ, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 10/12/2025, DJEN de 15/12/2025.) (Destaquei)

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPEDIMENTO DE

PROSSEGUIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE. MATÉRIA QUE NÃO RECLAMA O EXAME DE FATOS. PREQUESTIONAMENTO CONFIGURADO.

1. A declaração de interesse processual, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. Com efeito, o juízo que se impõe se restringe à análise de fatos e provas que, tal como delineados pelas instâncias ordinárias, darão suporte (ou não) à determinação de conhecimento da demanda originária.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite o chamado prequestionamento implícito, o qual se caracteriza pela manifestação expressa do Tribunal de origem sobre a tese trazida no recurso especial, a despeito da não indicação explícita dos dispositivos legais em que se fundou a decisão recorrida, o que, como visto, ocorreu na espécie.

3. "O interesse de agir do Parquet e de outros legitimados da Ação Civil Pública independe de finalização do licenciamento e da expedição da respectiva licença ambiental" (REsp 1.616.027/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/3/2017, DJe 5/5/2017). Assim, considerando-se que um dos objetivos da presente demanda é impedir a realização de obras que supostamente causarão dano ambiental, não se pode condicionar o interesse processual do Parquet à prévia emissão do licenciamento pelos órgãos administrativos de controle e fiscalização, pois a atuação do Ministério Público Federal pode dar-se no âmbito preventivo.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.426.007/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 15/6/2020, DJe de 18/6/2020.) (Destaquei)

Ademais, a jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que a ação civil pública constitui instrumento adequado não apenas para a reparação de danos já consumados, mas também para a prevenção de ilícitos e a tutela de interesses difusos, sendo legítima a atuação do Poder Judiciário quando evidenciada omissão ou atuação inadequada do Poder Público na proteção de direitos fundamentais, sem que isso implique violação ao princípio da separação dos poderes.

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 consignado pelo magistrado de primeiro grau, a prova dos autos revela quadro de omissão e inércia do Município no cumprimento de seu dever de proteção ao patrimônio cultural e ambiental. Embora previsse, em seu procedimento de licenciamento, a exigência de anuência do IPHAN para empreendimentos com potencial impacto sobre bens arqueológicos, a Municipalidade não vinha provocando formalmente a manifestação do órgão federal, como determina a Instrução Normativa IPHAN n. 001/2015, permitindo o avanço de processos de licenciamento sem a adequada avaliação dos impactos sobre o patrimônio arqueológico, em desacordo também com a Resolução CONAMA n. 01/1986. Ademais, restou frustrada a tentativa do Ministério Público Federal de solucionar a irregularidade na via

administrativa mediante Termo de Ajustamento de Conduta, diante da resistência do ente municipal, o que evidencia conduta omissiva persistente na adoção das medidas necessárias à proteção do patrimônio existente em seu território.

A respeito, transcrevo trecho da r. sentença (fls. 622-623):

No documento juntado no evento 1-proc adm 3-fl. Fl. 10 a Prefeitura de São Mateus informa o “check list” exigido para os loteamentos. Dentre os requisitos consta anuência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, caso o empreendimento esteja localizado em área de sítios arqueológicos, bens materiais tombados, bens imateriais registrados ou no entorno destes.

Ressalte-se que, nos termos do referido art. 3º da IN 001/2015, o IPHAN irá se manifestar a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador. A manifestação do IPHAN terá por base a Ficha de Caracterização da Atividade-FCA ou documento equivalente que conterá as informações.

A FCA deverá ser preenchida pelo empreendedor e após a abertura do processo administrativo o IPHAN procederá à definição do Termo de Referência Específico-TER aplicável ao empreendimento que deverá ser emitida em até 15 dias e no qual indicará o conteúdo mínimo para a realização dos estudos com vistas à avaliação do impacto do empreendimento sobre os bens culturais.

Destarte, é de se ver que, embora conste como exigência da Prefeitura a anuência do IPHAN, nos termos da Instrução Normativa, o IPHAN deve ser provocado pelo órgão ambiental competente a se manifestar sobre os estudos ambientais que estão a cargo do empreendedor,

Assim, examinando a documentação adunada aos autos, verifica-se que a Municipalidade não vem cumprindo com a exigência de requerer a manifestação do IPHAN, quando o empreendimento esteja localizado em áreas com sítios arqueológicos. Verifica-se que o réu têm permitido que processos de licenciamento ambiental tenham avançado sem a inserção de questões pertinentes ao estudo de impacto ambiental, como prevê o art. 6º da Resolução CONAMA 01/1986 e os procedimentos previsto na IN 01/2015/IPHAN.

Por outro lado, houve a tentativa do MPF de resolver a questão administrativamente firmando um Termo de Ajustamento de Conduta com o Município para que ele se comprometesse a solicitar a manifestação do IPHAN em empreendimentos previstos no anexo II da Instrução Normativa nº 01/2015, o que não ocorreu apesar das diversas tentativas.

Ao contrário do que consignado no r. acórdão, diante da inércia do Poder Público competente, é lícito ao Poder Judiciário determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas para assegura direitos reconhecidos pela Constituição como essenciais, não configurando, tal intervenção, em invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

Neste sentido:

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.

(AgInt no REsp n. 2.177.903/SE, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 13/8/2025, DJEN de 18/8/2025.)
(Destaquei)

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.) (Destaquei)

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 ajuizado 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.) (Destaquei)

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 compelisse 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 levandade 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 omisso 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.)

Ante o exposto, **dou parcial provimento ao recurso especial para restabelecer a sentença de primeiro grau.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.195.999 / ES
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2025/0034857-7

Número de Origem:
50011832220184025003

Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026

Relator

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS

PROCURADORES : LILIAN PAULA DA SILVA LAMAS - ES014143

MOISES DE ALMEIDA BERSANI - ES029619

INTERES. : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO
NACIONAL

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL - PATRIMÔNIO CULTURAL

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026, por unanimidade, decidiu conhecer do recurso e lhe 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, 15 de abril de 2026

