

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
VIGÉSIMA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO na Apelação Cível nº 1644342-33.2011.8.19.0004

EMBARGANTES: ESTADO DO RIO DE JANEIRO e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

EMBARGADO 1: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMBARGADO 2: MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO

Relator: Desembargador FERNANDO CERQUEIRA CHAGAS

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL.
OMISSÃO EMENDADA.
EFEITOS INFRINGENTES AFASTADOS.
PREQUESTIONAMENTO PERSEGUIDO.
DECLARATÓRIOS PARCIALMENTE ACOLHIDOS PARA
EMENDAR O V. ARESTO QUANTO ÀS *ASTREINTES* E
CONSIGNAR QUE ELAS INCIDEM EM DESFAVOR DOS
ORA EMBARGANTES, NA QUALIDADE DE DEVEDORES-
RESERVA.**

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos por **ESTADO DO RIO DE JANEIRO e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA** contra v. acórdão que negou provimento ao Apelo por eles interposto (índex 536).

Alegam que o v. aresto recorrido apresenta omissão quanto à competência municipal para o saneamento básico, consoante entendimento do E. STF e, consequentemente, em relação à ilegitimidade passiva dos ora Embargantes; quanto à repartição de competências na seara estadual, negando vigência à Lei Estadual nº 5.101/99; e ainda quanto ao entendimento jurisprudencial pela responsabilidade subjetiva por omissão do ente estatal, ainda que em matéria ambiental, e à análise do nexo causal.

Asseveram que *a intervenção casuística do Poder Judiciário em políticas públicas específicas coloca em risco a própria continuidade dessas políticas* e que a atuação judicial deve ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador e a avaliação da possibilidade de universalização da providência a ser determinada, consoante recente entendimento do Pretório Excelso (RE 684.612); que o v. aresto violou o princípio da separação dos poderes.

Sustentam a inadmissibilidade da aplicação da multa na hipótese presente, visto que *o cumprimento das obrigações impostas ao Estado e à autarquia estadual no presente caso depende da colaboração do ente municipal*.

Os presentes Declaratórios visam ao prequestionamento dos temas nele agitados e dos seguintes dispositivos legais: arts. 927, I, 489, §1º, VI, e 1.022, II, todos do CPC; art. 102, §2º, da CF, no que se refere à aplicação do art. 17 do CPC e dos arts. 23, VI e IX, 30, I e V, da CF; arts. 2º e 5º da Lei Estadual nº 5.101/99; art. 37, §6º, da CF; arts. 20 e 22 da LINDB; art. 139, IV, do CPC e art. 5º, XLV, da CF (índex 591).

Contrarrazões do *Parquet*, ora primeiro Embargado (índex 611) e do ente municipal, ora segundo Embargado (índex 630), ambas prestigiando o v. aresto recorrido.

Declaratórios rejeitados por este C. Órgão Fracionário (índex 702) cujo v. acórdão foi cassado pelo E. STJ por (índex 955).

É o relatório.

VOTO

Analisando-se as ponderações dos ora Embargantes, passa-se às seguintes considerações.

Quanto à competência municipal para o saneamento básico e a consequentemente ilegitimidade passiva dos ora Embargantes, verifica-se que o v. aresto se desincumbiu do tema nos seguintes termos:

(...) Nos termos insculpidos no art. 23, inc. IX da CF, impõe-se a competência comum do ente estatal e de seu órgão, ora Apelantes, e do ente municipal, ora Interessado, para promoverem a melhoria das condições de saneamento básico.

(...) Outrossim, a CF estabelece que cabe ao ente municipal, ora Interessado, a responsabilidade pela organização e prestação dos serviços públicos de interesse local de caráter essencial, suplementando a legislação estadual no que couber (...)

E ainda, a Carta Magna consigna a competência comum dos entes públicos em relação à proteção ambiental no art. 23, inc. VI, da CF:

(...) Sem prejuízo de legislações estatuais e municipais que disciplinam a matéria, inegável a legitimidade passiva do ESTADO DO RIO DE JANEIRO e INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, ora Apelantes, quanto do MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO, ora Interessado, no que concerne à promoção do saneamento básico e à proteção do meio ambiente.

Acrescenta-se que os fatos trazidos a exame, dentre outros, se referem ao assoreamento do Rio Mata-Paca e à ocupação irregular da ocupação do solo com flagrantes impactos negativos no meio ambiente local - na esteira da i. promoção da Procuradoria de Justiça (índex 494) - cuja solução tangencia a *promoção de melhorias no serviço de saneamento básico (...) de competência comum de todos os entes federados, não pertencendo, portanto, à esfera exclusiva de atuação dos municípios (ARE 1545472 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 12.08.2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13.08.2025 PUBLIC 14.08.2025), impondo-se destacar o caráter comumente intermunicipal de medidas necessárias à implementação desse serviço (RE nº 1.407.817/RJ-AgR, Primeira Turma, Redator p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, Dje de 10.03.2023); exsurgindo ainda a competência comum/solidariedade dos entes federados para promoverem a proteção do meio ambiente (ARE 1421428, Rel. Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 06.06.2024, Publicação: 07/06/2024).*

No que se refere à intervenção casuística do Poder Judiciário em políticas públicas específicas e à violação do princípio da separação dos poderes, consigna-se que o v. aresto recorrido está em sintonia com o entendimento do Pretório Excelso no julgamento de mérito do **RE nº**

684.612/RJ, feito paradigma do Tema nº 698 da sistemática da Repercussão Geral, ocasião na qual ficou fixada as seguintes teses: 1. *A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.* 2. *A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. (...).*

Nesse entendimento:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SEPARAÇÃO DE PODERES. DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINA A REALIZAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL. 1. Agravo interno em face de decisão que reformou acórdão de Tribunal de Justiça que condenara solidariamente Estado, Município e empresa de saneamento por dano ambiental, determinando ainda a finalização de obra de saneamento, com instalação em comunidade de infraestrutura e instalações operacionais de coleta, tratamento e descarte dos esgotos sanitários. 2. Esta Corte admite, em casos excepcionais, seja ordenada a implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais. Precedentes. 3. Avaliar a presença ou não de situação emergencial que demande a atuação do Poder Judiciário é matéria afeta às instâncias ordinárias, quando demanda a reanálise de provas e normas infraconstitucionais, como é a hipótese. 4. No julgamento da ADI 1.842, Redator para acórdão Ministro Gilmar Mendes, esta Corte reafirmou a competência material comum da União, Estados e Municípios no incremento do saneamento básico, destacando o caráter comumente intermunicipal de medidas necessárias à implementação desse serviço. 5. Agravo interno provido” (RE nº 1.407.817/RJ-AgR, Primeira Turma, Redator p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, Dje de 10/03/2023).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS

DE CONTENÇÃO, ESTABILIZAÇÃO E DRENAGEM NECESSÁRIAS NAS ENCOSTAS COM RISCO GEOLÓGICO. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I– O art. 23, IX, da CF/1988, situa a melhoria das condições do saneamento básico entre as competências materiais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o que torna, portanto, legítima a figuração do Estado do Rio de Janeiro na presente ação. II- O Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que é cabível ao Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que se configure violação do princípio da separação dos poderes. Precedentes. III- Agravo regimental, a que se nega provimento” (ARE nº 1.368.364/RJ-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 07/11/2022).

Consigna-se que o v. aresto embargado destacou que a hipótese presente versa sobre responsabilidade objetiva em razão da inobservância do poder-dever ao qual estão vinculados os entes estatais, ora Apelantes e ora Interessado, na esteira de entendimento sedimentado no E. STJ de que "A legitimidade por dano ambiental alcança, imediatamente, aquele que, por ação ou omissão, causou ou permitiu que fosse causado dano ao patrimônio ambiental. Essa responsabilidade de quem assim procede se define da maneira mais objetiva possível, mediante a simples resposta à pergunta quem causou, quem provocou ou quem permitiu que o dano ocorresse" (AgRg no AREsp 796.146/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 25/8/2017) (AgInt no REsp n. 1.205.174/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 28/9/2020, DJe de 1/10/2020).

Outrossim, "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 (AgInt no REsp n. 2.170.606/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/8/2025, DJEN de 18/8/2025).

Nesse entendimento:

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 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.)

Todavia, em relação às *astreintes*, de fato, o v. aresto é omissivo sendo certo que elas incidem em desfavor dos ora Embargantes, na qualidade de *devedores-reserva*, a partir do momento em que o degradador direto descumprir a obrigação (**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).

De outra banda, a irrisignação dos ora Embargantes deve ser objeto de recurso próprio que não os Declaratórios —, razão pela qual não há que se atribuir ao recurso em análise os efeitos modificativos pretendidos.

Por fim, em relação ao prequestionamento, é entendimento tranquilo, segundo o enunciado nº 52 da Súmula deste E. TJERJ, que *inexiste omissão a sanar através de embargos declaratórios, quando o acórdão não enfrentou todas as questões arguidas pelas partes, desde que uma delas tenha sido suficiente para o julgamento do recurso*.

Oportuno destacar, ainda, a orientação adotada pelo E. STJ, assim como por este E. TJERJ, sobre a desnecessidade da manifestação explícita de dispositivos legais nas decisões proferidas, bastando a implícita discussão da matéria em julgamento, sem prejuízo, naturalmente, da satisfação do prequestionamento perseguido, conforme se verifica a seguir:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO INEXISTENTE. PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE.

I - Os embargos declaratórios não constituem recurso de revisão, sendo inadmissíveis se a decisão embargada não padecer dos vícios que autorizariam a sua interposição (obscuridade, contradição e omissão).

II – (...)

III - Não configura omissão do julgado a falta de menção expressa a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais suscitados pela parte, se a decisão restou suficientemente fundamentada. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no AgRg no REsp 1108360/RS; Rel. Ministro FELIX FISCHER; Quinta Turma; DJe 03/11/2009).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL DECIDIDA MONOCRATICAMENTE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. OBJETIVO DE OBTER PRONUNCIAMENTO DA CORTE A RESPEITO DA APLICAÇÃO DE DETERMINADOS DISPOSITIVOS LEGAIS. NEM A DECISÃO SINGULAR TAMPOUCO A DECISÃO COLEGIADA DESRESPEITARAM CITADOS DISPOSITIVOS LEGAIS, CERTO QUE O COLEGIADO, PARA EXPRESSAR SUA CONVICÇÃO, NÃO PRECISA ADUZIR COMENTÁRIOS SOBRE TODOS OS ARGUMENTOS AVENTADOS PELA PARTE. FINALIDADE DE REDISCUTIR A MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE. MESMO PARA FINS DE PREQUESTIONAMENTO, DEVE-SE OBSERVAR OS LINDES DO ART. 535, CPC. ACÓRDÃO CONFIRMADO. DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS E, EM VIRTUDE DE REITERADOS RECURSOS, APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 538 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. (AP. CÍVEL Nº

*2009.001.35288; REL. DES. GALDINO SIQUEIRA NETTO;
DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL; JULG. 17/11/09).*

Diante do exposto, **ACOLHEM-SE PARCIALMENTE** os Embargos de Declaração opostos para emendar o v. aresto quanto às *astreintes* e consignar que elas incidem em desfavor dos ora Embargantes, na qualidade de *devedores-reserva*, nos termos consignados na motivação.

Rio de Janeiro, 5 de fevereiro de 2026.

Desembargador FERNANDO CERQUEIRA CHAGAS
Relator