



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.081.999 - MS (2008/0184431-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : HERCILDA THEREZINHA MELLÃO CECCHI
ADVOGADO : VLADIMIR ROSSI LOURENÇO E OUTRO(S)
AGRAVADO : PREFEITO MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADOR : NORIVAL NUNES E OUTRO(S)
INTERES. : VALDIR DE SOUZA COELHO
ADVOGADO : MOZART VILELA ANDRADE

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIAÇÃO DE ESTRADA POR LEI MUNICIPAL. INTERPRETAÇÃO DE LEI LOCAL NO ÂMBITO DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STF.

1. No caso concreto, eventual violação de lei federal seria reflexa, e não direta, uma vez que para o deslinde da controvérsia seria imprescindível rever a interpretação dada pela Corte Estadual à Lei nº 1.802/06 do Município de Bonito/MS.

2. "A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, este Sodalício deixou de ser competente para a apreciação da demanda, visto que a análise de lei local contestada em face de lei federal é matéria de cunho constitucional, atribuível, portanto, ao Supremo Tribunal Federal" (**AgRg no AREsp 98.895/SC**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/3/2012).

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 09 de dezembro de 2014(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.081.999 - MS (2008/0184431-4)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **HERCILDA THEREZINHA MELLÃO CECCHI**
ADVOGADO : **VLADIMIR ROSSI LOURENÇO E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **PREFEITO MUNICIPAL DE BONITO**
PROCURADOR : **NORIVAL NUNES E OUTRO(S)**
INTERES. : **VALDIR DE SOUZA COELHO**
ADVOGADO : **MOZART VILELA ANDRADE**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Cuida-se de agravo regimental manejado contra decisão que negou seguimento a recurso especial, sob o fundamento de que a revisão da conclusão da Corte de origem, acerca da alegada afronta aos artigos 1º, 15, 16 e 17 da LC 101/2000, enseja a análise de legislação local (Lei Municipal 1.080/2006), o que é inviável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 280/STF. Ademais, a contestação de uma lei local em face de lei federal é incabível na via eleita, ante a previsão do art. 102, III, *d*, da CF. Por fim, quanto à necessidade do estudo prévio do impacto ambiental, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de fundamentos eminentemente constitucionais.

Irresignada, a agravante sustenta que o Superior Tribunal de Justiça "*pode - e deve -, em sede de recurso especial, apreciar leis municipais que estejam em desacordo com dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*" (fl. 338). Aduz, também, que "*há legislação federal que impõe o estudo de impacto ambiental (art. 8º, II, da Lei Federal nº 6.938/81), dispositivo esse não observado pela lei municipal em comento*" (fl. 339). Alega, ainda, "*que se o tema fosse abordado somente em sede de recurso extraordinário, a decisão do STF seria pelo não conhecimento do recurso por violação meramente reflexa de norma constitucional*" (fl. 339).

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a submissão do feito à apreciação do Colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.081.999 - MS (2008/0184431-4)

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): O inconformismo não merece prosperar.

Ao solucionar a controvérsia, o Tribunal **a quo** asseverou (fls. 234/238):

1. Consta nos autos que o Município de Bonito editou a Lei n. 1.082, de 25.4.2006, com o seguinte teor:

“O Prefeito Municipal de Bonito, Estado de Mato Grosso do Sul, no uso das atribuições que lhe confere o art. 66, III, da Lei Orgânica, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º. O acesso compreendido entre a Fazenda Lago Azul e a Fazenda Nossa Senhora da Conceição fica transformado em estrada vicinal, de uso comum do povo.

[...]

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (f. 44)

A iniciativa do respectivo projeto de lei foi do Vereador Job Sanches, que apresentou a seguinte justificativa:

“O acesso à Fazenda Nossa Senhora da Conceição, de há muito é considerado como via pública, de uso comum do povo. Com a transformação desse acesso em estrada vicinal possibilitará sua manutenção e conservação através do apoio da Administração Pública Municipal.

Portanto, a instituição do acesso à Fazenda Nossa Senhora da Conceição como estrada vicinal, é o reconhecimento de que se trata de servidão de trânsito, contínua e aparente, e como tal pública e notoriamente reconhecida.” (f. 46)

A estrada vicinal transpassa o aludido imóvel rural da impetrante ao longo de mais de 4 (quatro) quilômetros.

[...]

3. A apelante argumenta que a Lei Municipal n. 1.082/06 é flagrantemente inconstitucional por vício formal de iniciativa do processo legislativo, pois, ao propor aumento de despesa, somente poderia ter se iniciado por mensagem do próprio Poder Executivo.

[...]

Como o projeto de lei municipal não era de iniciativa exclusiva do Prefeito, nem foi por ele apresentado, os dispositivos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucionais transcritos não se aplicam à Lei n. 1.082/06.

Ademais, o texto da lei impugnada não contém nenhuma previsão de dispêndio financeiro. O legislador municipal, ao justificar o projeto de lei apresentado, esclareceu que o aludido acesso “de há muito é considerado como via pública, de uso comum do povo”.

Logo, não há evidências de que a aplicação imediata da lei municipal venha a acarretar gastos de implantação, até porque, de fato, não está sendo criada uma nova estrada, mas apenas sendo transformado em estrada vicinal o acesso à Fazenda Nossa Senhora da Conceição, que já existe há muito tempo.

Ressalte-se que o parecer técnico elaborado por ETPLAN Ltda. – Escritório Técnico de Planejamento Agropecuário, juntado pela autoridade impetrada, dá notícia de que a estrada “se apresenta em bom estado de conservação, podendo ser transitada normalmente sem a necessidade de maiores reparos” (f. 79).

Portanto, não havia necessidade de previsão de recursos financeiros destinados especificamente para a transformação do acesso em estrada vicinal.

Por conseguinte, assim como o insigne representante do Ministério Público, entendo que não houve usurpação, pela Câmara Municipal, de iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal para a edição da Lei Municipal n. 1.802/06.

4. Muito menos há falar em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal no caso em apreço, seja porque esta lei rege a conduta não do legislador, mas do gestor ou administrador de verbas públicas, seja porque, como visto, não há previsão de dispêndio com a transformação do acesso em estrada vicinal.

5. Tampouco se acolhe o argumento de que a inexistência de estudo de impacto ambiental acarretaria a inconstitucionalidade da referida lei, uma vez que a estrada há muito tempo já está implantada e em uso como via pública.

Com efeito, segundo estabelece a Constituição Federal:

“Art. 225. 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 defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Dessa forma, o estudo de impacto ambiental é exigível para a instalação de obra potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente, ao passo que, no caso presente, o acesso já existe e, de acordo com as informações nos autos, é de uso comum do povo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

há muito tempo.

Por conseguinte, não está demonstrada a necessidade do aludido estudo para a simples transformação do acesso em estrada reconhecida como vicinal pelo poder público.

Verifica-se, portanto, que, em relação à alegação de afronta ao art. 1º, 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, o exame da controvérsia, tal como enfrentada pelas instâncias ordinárias, exigiria a análise de dispositivos de legislação local (Lei Municipal 1.080/2006), pretensão insuscetível de ser apreciada em recurso especial, conforme a Súmula 280/STF ("Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.").

Nesse mesmo sentido, destacam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. CONCURSO PÚBLICO. EXAME PSICOLÓGICO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DA EXIGÊNCIA. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF.

[...]

6. Eventual violação de lei federal seria reflexa, e não direta, porque para o deslinde da controvérsia seria imprescindível a interpretação de dispositivos das Leis Complementares 363/2006 e 369/2006, não cabendo, portanto, o exame da questão em recurso especial.

7. O exame de normas de caráter local é inviável em recurso especial, em virtude da vedação prevista na Súmula 280 do STF, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 519.072/ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 19/8/2014)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 1.228 E 1.229 DO CÓDIGO CIVIL. DIREITO DE CONSTRUIR. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO NA INTERPRETAÇÃO DE LEI LOCAL E NAS PROVAS DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E 7 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. Verifica-se que o Tribunal de origem solucionou a lide com fundamento na legislação local, qual seja, a Lei Municipal n. 8.001/73. Assim, mostra-se inviável a análise do apelo nobre, ante o óbice da Súmula 280/STF.

2. Registre-se que eventual violação de lei federal seria reflexa, e não direta, uma vez que para o deslinde da controvérsia seria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

imprescindível rever a interpretação dada pela Corte Estadual à norma local supramencionada.

[...]

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1367030/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 6/3/2014)

Ademais, o inconformismo enseja, em última análise, a contestação de uma lei local em face de lei federal. Contudo, o exame dessa questão refoge aos limites do recurso especial, uma vez que, nos termos do art. 102, III, d, da Constituição da República, é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. A propósito, sobressaem os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE ÁGUA. PRÉDIO COMERCIAL. RECONHECIMENTO DO "SISTEMA DE ECONOMIAS". ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. ANÁLISE DE LEI LOCAL EM FACE DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS E REGIMENTAIS E SIMILITUDE.

1. A Corte de origem dirimiu o tema com base na interpretação do Decreto Estadual 41.446/1996, de modo a afastar a competência do Superior Tribunal de Justiça para o deslinde da questão. Aplicação da Súmula 280 do STF.

2. A competência para a análise de lei local em face de lei federal, após a Emenda Constitucional 45/2004 é do Supremo Tribunal Federal.

3. A divergência jurisprudencial deve ser demonstrada com indicação da similitude fática e jurídica entre os acórdãos.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 100.666/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2013)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL SERVIDOR TEMPORÁRIO. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO EM LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STF. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A par de não ser possível o exame de matéria local em sede de recurso especial, tampouco o reexame do conjunto probatório que levou à convicção do Tribunal de origem acerca da ausência de nulidade na contratação do autor, observa-se que a controvérsia subsume-se à hipótese descrita no art. 102, III, "d", da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Supremo Tribunal Federal julgar recurso extraordinário quando a decisão impugnada julgar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

válida lei local contestada em face de lei federal.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 200.246/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/12/2012)

Destarte, a decisão agravada merece subsistir.

Em face do exposto, nega-se provimento ao agravo regimental.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2008/0184431-4

AgRg no
REsp 1.081.999 / MS

Números Origem: 20070316227 20070316227000100 20070316227000200

EM MESA

JULGADO: 09/12/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : HERCILDA THEREZINHA MELLÃO CECCHI
ADVOGADO : VLADIMIR ROSSI LOURENÇO E OUTRO(S)
RECORRIDO : PREFEITO MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADOR : NORIVAL NUNES E OUTRO(S)
INTERES. : VALDIR DE SOUZA COELHO
ADVOGADO : MOZART VILELA ANDRADE

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção
do Estado na Propriedade - Servidão Administrativa

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : HERCILDA THEREZINHA MELLÃO CECCHI
ADVOGADO : VLADIMIR ROSSI LOURENÇO E OUTRO(S)
AGRAVADO : PREFEITO MUNICIPAL DE BONITO
PROCURADOR : NORIVAL NUNES E OUTRO(S)
INTERES. : VALDIR DE SOUZA COELHO
ADVOGADO : MOZART VILELA ANDRADE

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.