



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 553.447 - RJ (2014/0181953-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : NERÊO CARDOSO DE MATOS JUNIOR E OUTRO(S)
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - IBDD
ADVOGADO : CAIO SILVA DE SOUSA E OUTRO(S)
INTERES. : VIAÇÃO SAENS PENA S/A
ADVOGADO : MAXIMINO GONÇALVES FONTES NETO E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PESSOAS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. ÔNIBUS. ADAPTAÇÃO DOS COLETIVOS. LEI MUNICIPAL. SÚMULA 280/STF. CONDENAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. AGRADO REGIMENTAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta com o objetivo de compelir o Município do Rio de Janeiro a impedir a entrada em circulação de novos ônibus da Viação Saens Pena S.A. que não sejam acessíveis às pessoas com deficiência e condenar ambos os réus a procederem à adaptação dos coletivos que já se encontrem em circulação.

2. O Tribunal *a quo* consignou na sua decisão: "***Na esfera estadual, a própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê, em seus artigos 338 e 342, garantias aos direitos das pessoas com deficiência de plena inserção na vida econômica e social e, no âmbito municipal, fundamenta-se na LOMRJ e na Lei nº 1.058/87.***" "***E a alegação de que não se escoou o prazo para adaptação dos coletivos às necessidades das pessoas com deficiência motora não encontra respaldo. Isso porque se baseia no Decreto Municipal n. 29.896/08, que fixou o termo final em 02/12/2014, sendo certo que não se admite que disposição de hierarquia inferior modifique disposição expressa de texto legislativo de hierarquia superior, no caso a Lei 1.058/87, que determinou que após sua publicação somente poderiam entrar em circulação novos ônibus adaptados às necessidades das pessoas com deficiência motora, inclusive com cadeira de rodas.***" "Desta forma, como bem explicitado na sentença alvejada, 'considerando, pois, as informações trazidas pela Secretaria Municipal de Transportes no último ofício acostado aos autos, de onde se extrai que os coletivos ali descritos possuem ano de fabricação **muito posterior à data de publicação da Lei nº 1.058/87, e que muitos deles ainda não estão adaptados (fls. 282), o que é corroborado por informação prestada pela própria empresa Ré (fls. 295), afigura-se inequívoca a violação ao comando legal acima mencionado, valendo repetir que o Decreto Municipal nº 29.896/08 se caracteriza apenas como simples ato administrativo de hierarquia inferior, desprovido daquela potestade que o sistema atribui somente à norma legal e, nesta condição, não pode servir**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

motivação suficiente para o afastamento do comando legal, em face da ofensa ao princípio da hierarquia das leis". (grifo acrescentado) (fls. 807-809).

3. Para o deslinde da controvérsia é imprescindível a interpretação da Lei Municipal 1.058/87 e do Decreto Municipal 29.896/08. Registre-se, porém, que sua análise é obstada em Recurso Especial, por analogia, nos termos da Súmula 280/STF.

4. Contudo, quanto à condenação nos honorários advocatícios de sucumbência, tem prevalecido o recente entendimento de que "Por simetria, em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do réu em honorários". (REsp 1.407.860/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.12.2013).

5. No mais, a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

6. Agravo Regimental parcialmente provido apenas para excluir a condenação nos honorários advocatícios de sucumbência.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 28 de abril de 2015(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 553.447 - RJ (2014/0181953-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**
PROCURADOR : **NERÊO CARDOSO DE MATOS JUNIOR E OUTRO(S)**
AGRAVADO : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - IBDD**
ADVOGADO : **CAIO SILVA DE SOUSA E OUTRO(S)**
INTERES. : **VIAÇÃO SAENS PENA S/A**
ADVOGADO : **MAXIMINO GONÇALVES FONTES NETO E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Agravo Regimental interposto contra decisão monocrática que negou provimento ao Agravo que assim dispôs:

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta com o objetivo de compelir o Município do Rio de Janeiro a impedir a entrada em circulação de novos ônibus da Viação Saens Pena S.A. que não sejam acessíveis às pessoas com deficiência e condenar ambos os réus a procederem à adaptação dos coletivos que já se encontrem em circulação, de modo a torná-los acessíveis.

O Tribunal *a quo* assim consignou na sua decisão:

Passa-se a análise do mérito.

Os serviços públicos são prestações materiais essenciais a fruição dos direitos fundamentais e indispensáveis a dignidade da pessoa humana, quer sejam prestados pelo Estado ou por delegatário.

Além de cristalino, tal direito tem natureza de direito fundamental indisponível e é regulado em diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. São várias, portanto, as fontes do Direito que sustentam a pretensão esboçada na inicial.

De fato, o autor fundamenta seus pedidos nas normas constitucionais insculpidas nos artigos 30, IV, 52 caput e XLI e 227, II, § 2º da CRFB, e em normas infraconstitucionais de origem federal, estadual e municipal. No âmbito federal, o pedido tem por base a Lei nº 7.853/89, regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99 e a Lei nº 10.098/00. Na esfera estadual, a própria ***Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê, em seus artigos 338 e 342, garantias aos direitos das pessoas com deficiência de plena inserção na vida econômica e social e, no âmbito municipal, fundamenta-se na LOMRJ e na Lei nº 1.058/87.***

Equivocam-se, portanto, os apelantes ao suporem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que as normas constitucionais não são plenamente eficazes, mas sim programáticas. Como se tratam de direitos fundamentais, são normas de plena e imediata eficácia, ainda que a garantia de sua efetividade se encontre em norma infraconstitucional, como é o caso em tela.

Com efeito, nenhum dos argumentos invocados pelos apelantes é capaz de abalar a conclusão acertada da sentença.

É que, não obstante as diversas considerações feitas acerca dos atos normativos que tratam sobre a necessidade de adaptação dos transportes públicos, cumpre frisar que o permissionário não pode ficar alheio ao problema real e notório da acessibilidade dos portadores de deficiência física aos serviços públicos.

A adoção de qualquer medida nesse sentido já denotaria sua boa-fé e preocupação no atendimento de seus usuários, como o estabelecimento de procedimento específico para atendimento dessas situações e orientação de seus funcionários; o que se revela inadmissível a total indiferença da prestadora de serviços, ocultando-se atrás de normas para se blindar de qualquer tipo de responsabilidade.

E a alegação de que não se escoou o prazo para adaptação dos coletivos às necessidades das pessoas com deficiência motora não encontra respaldo.

Isso porque se baseia no Decreto Municipal n. 29.896/08, que fixou o termo final em 02/12/2014, sendo certo que não se admite que disposição de hierarquia inferior modifique disposição expressa de texto legislativo de hierarquia superior, no caso a Lei 1.058/87, que determinou que após sua publicação somente poderiam entrar em circulação novos ônibus adaptados às necessidades das pessoas com deficiência motora, inclusive com cadeira de rodas.

Lei nº 1058 de 15.09.87 - Estabelece critérios para renovação das frotas de ônibus destinados ao transporte coletivo público no Município do Rio de Janeiro.

Art. 1º - O Poder Executivo somente permitirá a entrada em circulação de novos ônibus destinados ao Transporte Coletivo Público no Município do Rio de Janeiro quando esses atenderem às seguintes condições:

I - Facilidade de acesso para cidadãos portadores de deficiência física motora, inclusive com cadeira de rodas.

Art. 20 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias após sua publicação, estabelecendo rigorosos critérios técnicos quanto ao disposto no artigo 1º.

Parágrafo Único - Na elaboração da regulamentação da Lei será considerado parecer do Conselho



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Desta forma, como bem explicitado na sentença alvejada, "considerando, pois, as informações trazidas pela Secretaria Municipal de Transportes no último ofício acostado aos autos, de onde se extrai que os coletivos ali descritos possuem ano de fabricação ***muito posterior à data de publicação da Lei nº 1.058/87, e que muitos deles ainda não estão adaptados (fls. 282), o que é corroborado por informação prestada pela própria empresa Ré (fls. 295), afigura-se inequívoca a violação ao comando legal acima mencionado***, valendo repetir que o Decreto Municipal nº 29.896/08 se caracteriza apenas como simples ato administrativo de hierarquia inferior, desprovido daquela potestade que o sistema atribui somente à norma legal e, nesta condição, não pode servir motivação suficiente para o afastamento do comando legal, em face da ofensa ao princípio da hierarquia das leis".

Existindo, portanto, inúmeras normas constitucionais e legais garantindo o direito de livre acesso de pessoas com deficiência física ao transporte público coletivo, a recusa das empresas concessionárias em tornar efetiva tal prerrogativa revela-se de todo ilícita.

Saliente-se, ademais, que o direito ao adequado transporte público prevalece sobre o interesse financeiro das empresas, que deverão, em sede própria e se for o caso, rever o contrato firmado com o ente público.

Por outro lado, não menos ilícita tem sido a omissão do Município do Rio de Janeiro em realizar seu inafastável mister fiscalizatório, pois a realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal não pode ser encarada como uma opção do governante, não pode ser vista como resultado de um juízo discricionário, nem pode ser considerada como questão dependente unicamente de sua vontade política.

A 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao idoso e pessoa com deficiência elucidou significativamente a questão, motivo pelo qual, transcreve-se parte de seu parecer e acolhem-se seus fundamentos:

(...)

Noutro giro, necessário analisar o prazo fixado para o cumprimento da obrigação, bem como a multa arbitrada em caso de descumprimento.

Alegam os Apelantes que a obrigação à qual foram condenados é impossível de ser cumprida, tendo em vista o curto espaço de tempo estipulado pela sentença, que fixou prazo de 60 dias para a retirada de circulação de coletivos não adaptados e arbitrou multa de R\$ 500,00 em caso de descumprimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tendo em vista que uma parte da frota já está adaptada, oferecendo acessibilidade às pessoas com deficiência, constata-se a razoabilidade do prazo fixado para a retirada de circulação dos veículos ainda não adaptados. E observada a proporcionalidade necessária consecução da finalidade da medida determinada pelo Juízo, razoável a multa arbitrada, motivo pelo qual inalterável o seu valor.

De outro lado, correta a condenação dos réus ao pagamento de honorários advocatícios.

Isso porque inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios recaiu sobre os réus, em razão de sua sucumbência.

De fato, em relação ao réu, faz-se aplicável a regra do art. 20 do CP Civil, uma vez que inexistente regra específica na Lei nº 7.347/85, e ainda em razão da incidência do diploma processual geral, quando não contraria suas disposições (art. 19).

Assim, sendo procedente a ação, devem os réus, vencidos na demanda, arcar com os ônus da sucumbência, cabendo-lhe, em consequência, pagar ao vencedor as despesas processuais e os honorários advocatícios.

(...)

Por todo o exposto, dá-se parcial provimento ao primeiro recurso, para excluir o dever de reembolso do primeiro apelante quanto à taxa judiciária, que deverá ser arcada, integralmente, pelo segundo apelante e nega-se provimento ao segundo. No mais, em reexame necessário, mantém-se a sentença em seus termos. (fls. 473-479, grifei).

Adoto como razão de decidir o parecer do *Parquet* Federal exarado pela Subprocuradora-Geral da República Dra. Maria Caetana Cintra Santos às fls. 800-804, que bem analisou a questão:

AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. ACESSIBILIDADE. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 282/STF. **SUPOSTA OFENSA A DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF.** PROCEDÊNCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO DOS RÉUS AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ.

- Parecer pelo desprovimento dos agravos.

(...)

7. Os agravos devem ser desprovidos.

8. Sobressai, de plano, que nos recursos especiais, inadmitidos na origem, não se desenvolveu o devido prequestionamento dos demais preceitos legais apontados como violados que, em momento algum, foram objeto de exame no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

âmbito da Egrégia Corte de origem.

9. Por conseguinte, pertinente a incidência do Enunciado nº 282 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: “Súmula 282/STF - É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.”

10. Demais disso, ***constata-se que a apreciação dos recursos, no que tange à suposta violação de leis federais (arts. 16 da Lei nº 10.098/2000, 9º, §§2º, 4º e 10 da Lei nº 8.987/95; 35 da Lei nº 9.074/95; 38, §3º, do Decreto 5.296/2004), implica na interpretação, por via reflexa, da legislação local que lastreia o decisor recorrido, peculiaridade que encontra óbice na Súmula 280/STF.***

11. ***Nessa linha de interpretação, confira-se a fundamentação do aresto hostilizado, litteris:***

“... E a alegação de que não se escoou o prazo para adaptação dos coletivos às necessidades das pessoas com deficiência motora não encontra respaldo. Isso porque se baseia no Decreto Municipal n. 29.896/08, que fixou o termo final em 02/12/2014, sendo certo que não se admite que disposição de hierarquia inferior modifique disposição expressa de texto legislativo de hierarquia superior, no caso a Lei 1.058/87, que determinou que após sua publicação somente poderiam entrar em circulação novos ônibus adaptados às necessidades das pessoas com deficiência motora, inclusive com cadeira de rodas.” (fls. 475 e-PGR)

12. ***Assim, afigura-se inviável analisar as pretensões recursais, porquanto induzem ao conhecimento e à interpretação do conteúdo de lei local (Decreto Municipal nº 29.896/08), exercício inadmissível em sede de recurso especial por força da Súmula 280/STF***, assim redigida: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. O tema recursal não envolve contrariedade à lei federal, pelo menos de forma direta, se existisse, seria meramente reflexa, pois a solução da controvérsia está direcionada para a interpretação do diploma legal aludido.

13. Por fim, no que tange, especificamente, ao recurso interposto pela Viação Saens Pena S/A, sustenta-se a vulneração aos arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/85 e ao art. 20 do Código de Processo Civil. ***O presente caso, porém, difere da disciplina emanada da Lei de Ação Civil Pública, porquanto aqui os réus foram condenados a pagar honorários advocatícios, em razão da procedência da demanda e obediência ao princípio da causalidade, com fundamento no art. 20 do CPC.***

14. Nesse sentido, o precedente:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

3. A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios recaiu sobre os réus, em razão de sua sucumbência.

6. Recurso especial não provido.” 1 (grifo nosso)

15. Assim, a tese defendida pelo recorrente não prospera por falta de amparo legal, e também, porque contraria a jurisprudência pacífica desse Tribunal Superior, atraindo, por consequência, a aplicação da Súmula nº 83/STJ, a seguir transcrita: “Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.”

16. Diante do exposto, pronuncia-se a representante do Ministério Público Federal pelo desprovimento dos agravos. (grifei).

Enfim, para o deslinde da controvérsia é imprescindível a interpretação da Lei Municipal 1.058/87 e do Decreto Municipal 29.896/08, contudo, registre-se que a sua análise é obstada em Recurso Especial, por



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

analogia, nos termos da Súmula 280/STF.

Súmula 280/STF: "Por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário."

Nesse sentido:

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO. PRESCRIÇÃO DE FUNDO DE DIREITO. REVISÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF.

1 - Examinando hipóteses semelhantes a dos presentes autos, nas quais também se discutia a inclusão da gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) na base de cálculo do adicional por tempo de serviço, a jurisprudência predominante desta Corte tem se orientado no sentido de que o exame da alegação de que teria ocorrido a prescrição do próprio fundo de direito, exigiria a análise de dispositivos de legislação local (Decreto Estadual 5.045/1998), pretensão insuscetível de ser apreciada em recurso especial, conforme a Súmula 280/STF ("Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.").

2 - Precedentes específicos.

3 - Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 305.936/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 27/09/2013).

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. PRESCRIÇÃO. ACÓRDÃO EMBASADO EM DIREITO LOCAL. REVISÃO. SÚMULA 280/STF.

1. O recorrente defende a prescrição do fundo de direito, pois, entre o início da vigência do Decreto Estadual 5.045/98 - que teria negado o próprio direito de recebimento de adicional por tempo de serviço sobre a TIDE - e a data da propositura dessa ação, passaram-se mais de 5 anos.

2. O Tribunal a quo entendeu não configurada a prescrição do fundo de direito, mas apenas de trato sucessivo, nos termos da Súmula 85/STJ, porquanto o Decreto estadual em questão não teria negado o direito pleiteado.

3. Na espécie em análise, para verificar a violação dos arts. 1º e 3º do Decreto 20.910/32, por não se ter declarado a prescrição do próprio fundo de direito, faz-se necessário analisar as normas presentes no Decreto estadual 5.045/98 - para aferir se o direito dos recorridos foi efetivamente negado pela norma estadual -, o que é inviável, na via especial, a teor da Súmula 280/STF. (...)

(AgRg no AREsp 266.070/PR, Rel. Ministro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 09/04/2013, grifei).

Por fim, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/08/2007; e, REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/06/2007.

Diante do exposto, **nego provimento aos Agravos da Viação Saens Pena S.A., e do Município do Rio de Janeiro, com fulcro no art. 544, § 4º, II, "a", do CPC.**

No presente Agravo Regimental, alega o agravante que:

Com efeito, ao revés do consignado no decisum atacado, a detida leitura do acórdão demonstra de forma robusta que a lide foi decidida com fundamento em Lei Federal, mais precisamente a Lei 10.098/2000, ao contrário do exposto na decisão vergastada.

Com todas as vênias, a violação reside justamente no fato de ter sido aplicado à hipótese o disposto no artigo 20, do CPC, quando deveriam ter sido aplicados os artigos 17 e 18, da Lei n. 7.347/85. Aí reside a violação! (fl. 829).

Pleiteia a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do recurso à

Turma.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 553.447 - RJ (2014/0181953-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): O

Agravo Regimental merece parcial provimento apenas quanto à condenação nos honorários advocatícios de sucumbência.

Dispõe o *decisum* agravado:

O Tribunal *a quo* assim consignou na sua decisão:

Passa-se a análise do mérito.

Os serviços públicos são prestações materiais essenciais à fruição dos direitos fundamentais e indispensáveis à dignidade da pessoa humana, quer sejam prestados pelo Estado ou por delegatário.

(...)

De fato, o autor fundamenta seus pedidos nas normas constitucionais insculpidas nos artigos 30, IV, 52 caput e XLI e 227, II, § 2º da CRFB, e em normas infraconstitucionais de origem federal, estadual e municipal. No âmbito federal, o pedido tem por base a Lei nº 7.853/89, regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99 e a Lei nº 10.098/00. Na esfera estadual, a própria ***Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê, em seus artigos 338 e 342, garantias aos direitos das pessoas com deficiência de plena inserção na vida econômica e social e, no âmbito municipal, fundamenta-se na LOMRJ e na Lei nº 1.058/87.***

(...)

E a alegação de que não se escoou o prazo para adaptação dos coletivos às necessidades das pessoas com deficiência motora não encontra respaldo.

Isso porque se baseia no Decreto Municipal n. 29.896/08, que fixou o termo final em 02/12/2014, sendo certo que não se admite que disposição de hierarquia inferior modifique disposição expressa de texto legislativo de hierarquia superior, no caso a Lei 1.058/87, que determinou que após sua publicação somente poderiam entrar em circulação novos ônibus adaptados às necessidades das pessoas com deficiência motora, inclusive com cadeira de rodas.

Lei nº 1058 de 15.09.87 - Estabelece critérios para renovação das frotas de ônibus destinados ao transporte coletivo público no Município do Rio de Janeiro.

Art. 1º - O Poder Executivo somente permitirá a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entrada em circulação de novos ônibus destinados ao Transporte Coletivo Público no Município do Rio de Janeiro quando esses atenderem às seguintes condições:

I - Facilidade de acesso para cidadãos portadores de deficiência física motora, inclusive com cadeira de rodas.

Art. 20 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias após sua publicação, estabelecendo rigorosos critérios técnicos quanto ao disposto no artigo 1º.

Parágrafo Único - Na elaboração da regulamentação da Lei será considerado parecer do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Desta forma, como bem explicitado na sentença alvejada, "considerando, pois, as informações trazidas pela Secretaria Municipal de Transportes no último ofício acostado aos autos, de onde se extrai que os coletivos ali descritos possuem ano de fabricação muito posterior à data de publicação da Lei nº 1.058/87, e que muitos deles ainda não estão adaptados (fls. 282), o que é corroborado por informação prestada pela própria empresa Ré (fls. 295), afigura-se inequívoca a violação ao comando legal acima mencionado, valendo repetir que o Decreto Municipal nº 29.896/08 se caracteriza apenas como simples ato administrativo de hierarquia inferior, desprovido daquela potestade que o sistema atribui somente à norma legal e, nesta condição, não pode servir motivação suficiente para o afastamento do comando legal, em face da ofensa ao princípio da hierarquia das leis".

Existindo, portanto, inúmeras normas constitucionais e legais garantindo o direito de livre acesso de pessoas com deficiência física ao transporte público coletivo, a recusa das empresas concessionárias em tornar efetiva tal prerrogativa revela-se de todo ilícita.

(...)

Tendo em vista que uma parte da frota já está adaptada, oferecendo acessibilidade às pessoas com deficiência, constata-se a razoabilidade do prazo fixado para a retirada de circulação dos veículos ainda não adaptados. E observada a proporcionalidade necessária consecução da finalidade da medida determinada pelo Juízo, razoável a multa arbitrada, motivo pelo qual inalterável o seu valor.

De outro lado, correta a condenação dos réus ao pagamento de honorários advocatícios.

Isso porque inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recaiu sobre os réus, em razão de sua sucumbência.

De fato, em relação ao réu, faz-se aplicável a regra do art. 20 do CP Civil, uma vez que inexistente regra específica na Lei nº 7.347/85, e ainda em razão da incidência do diploma processual geral, quando não contraria suas disposições (art. 19).

Assim, sendo procedente a ação, devem os réus, vencidos na demanda, arcar com os ônus da sucumbência, cabendo-lhe, em consequência, pagar ao vencedor as despesas processuais e os honorários advocatícios.

(...)

Por todo o exposto, dá-se parcial provimento ao primeiro recurso, para excluir o dever de reembolso do primeiro apelante quanto à taxa judiciária, que deverá ser arcada, integralmente, pelo segundo apelante e nega-se provimento ao segundo. No mais, em reexame necessário, mantém-se a sentença em seus termos. (fls. 473-479, grifei).

Adoto como razão de decidir o parecer do *Parquet* Federal exarado pela Subprocuradora-Geral da República Dra. Maria Caetana Cintra Santos às fls. 800-804, que bem analisou a questão:

AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. ACESSIBILIDADE. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 282/STF. **SUPOSTA OFENSA A DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF.** PROCEDÊNCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO DOS RÉUS AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ.

- Parecer pelo desprovimento dos agravos.

(...)

10. Demais disso, *constata-se que a apreciação dos recursos, no que tange à suposta violação de leis federais (arts. 16 da Lei nº 10.098/2000, 9º, §§ 2º, 4º e 10 da Lei nº 8.987/95; 35 da Lei nº 9.074/95; 38, § 3º, do Decreto 5.296/2004), implica na interpretação, por via reflexa, da legislação local que lastreia o decisum recorrido, peculiaridade que encontra óbice na Súmula 280/STF.*

11. *Nessa linha de interpretação, confira-se a fundamentação do aresto hostilizado, litteris:*

“... E a alegação de que não se escoou o prazo para adaptação dos coletivos às necessidades das pessoas com deficiência motora não encontra respaldo. Isso porque se baseia no Decreto Municipal n. 29.896/08, que fixou o termo final em 02/12/2014, sendo certo que não se admite que disposição de hierarquia inferior modifique disposição expressa de texto legislativo de hierarquia superior, no caso a Lei 1.058/87, que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

determinou que após sua publicação somente poderiam entrar em circulação novos ônibus adaptados às necessidades das pessoas com deficiência motora, inclusive com cadeira de rodas.” (fls. 475 e-PGR)

12. *Assim, afigura-se inviável analisar as pretensões recursais, porquanto induzem ao conhecimento e à interpretação do conteúdo de lei local (Decreto Municipal nº 29.896/08), exercício inadmissível em sede de recurso especial por força da Súmula 280/STF*, assim redigida: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. O tema recursal não envolve contrariedade à lei federal, pelo menos de forma direta, se existisse, seria meramente reflexa, pois a solução da controvérsia está direcionada para a interpretação do diploma legal aludido.

13. Por fim, no que tange, especificamente, ao recurso interposto pela Viação Saens Pena S/A, sustenta-se a vulneração aos arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/85 e ao art. 20 do Código de Processo Civil. ***O presente caso, porém, difere da disciplina emanada da Lei de Ação Civil Pública, porquanto aqui os réus foram condenados a pagar honorários advocatícios, em razão da procedência da demanda e obediência ao princípio da causalidade, com fundamento no art. 20 do CPC.***

14. Nesse sentido, o precedente:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

3. A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. ***Inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios recai sobre os réus, em razão de sua sucumbência.***

6. Recurso especial não provido.” 1 (grifo nosso)

15. Assim, a tese defendida pelo recorrente não prospera por falta de amparo legal, e também, porque contraria a jurisprudência pacífica desse Tribunal Superior, atraindo, por consequência, a aplicação da Súmula nº 83/STJ, a seguir transcrita: “Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.”

16. Diante do exposto, pronuncia-se a representante do Ministério Público Federal pelo desprovimento dos agravos. (grifei).

Enfim, para o deslinde da controvérsia é imprescindível a interpretação da Lei Municipal 1.058/87 e do Decreto Municipal 29.896/08, contudo, registre-se que a sua análise é obstada em Recurso Especial, por analogia, nos termos da Súmula 280/STF.

Súmula 280/STF: "Por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário."

Nesse sentido:

(...)

Diante do exposto, **nego provimento aos Agravos da Viação Saens Pena S.A., e do Município do Rio de Janeiro, com fulcro no art. 544, § 4º, II, "a", do CPC.** (fls. 807-813, grifei).

Enfim, reitero que para o deslinde da controvérsia é imprescindível a interpretação da Lei Municipal 1.058/87 e do Decreto Municipal 29.896/08. Contudo, registre-se que a sua análise é obstada em Recurso Especial, por analogia, nos termos da Súmula 280/STF.

Quanto à condenação nos honorários advocatícios de sucumbência, tem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prevalecido o recente entendimento de que "Por simetria, em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do réu em honorários". (REsp 1407860/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 18/12/2013).

Nesse sentido:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - DETRO - RJ. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil o aresto que resolve suficientemente a lide, ainda que não acate os argumentos apresentados por uma das partes.

2. Recurso especial a que se nega provimento.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DA RÁPIDO MACAENSE LTDA. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO PERMISSÃO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 480, 481 E 482 DO CPC E 42, § 2º, DA LEI N. 8987/95. AFRONTA À RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil o aresto que resolve suficientemente a lide, ainda que não acate os argumentos apresentados por uma das partes.

2. A análise da existência de cerceamento de defesa esbarra na Súmula 7/STJ, mormente quando a questão posta desborda dos lindes da ação civil pública.

3. No recurso especial, a empresa não combate diretamente fundamento do aresto recorrido segundo o qual a norma de efeito concreto que estipulou o contrato de adesão não pode ser objeto de controle de constitucionalidade. Aplicação da Súmula 283/STJ.

4. Por sua vez, a Corte de origem, a despeito de argumentos constitucionais, aferiu o descompasso do contrato de adesão com a Lei de Concessões, o que não constituiu violação da cláusula de reserva de plenário.

5. Nos termos do art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, deve a Administração promover certame licitatório para novas concessões de serviços públicos, não sendo razoável a prorrogação indefinida de contratos de caráter precário.

6. Por simetria, em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do réu em honorários. Precedentes.

7. Recurso especial conhecido em parte e provido apenas em parte.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. INDENIZAÇÃO. NÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CABIMENTO. LIMITES DA LIDE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Configura violação do art. 462 do Código de Processo Civil, a aplicação de legislação superveniente que escapa os lindes objetivos da lide. Precedentes.

2. Este Tribunal entende que o art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 não se aplica a permissões, o que per se já justificaria o afastamento da indenização destinada aos concessionários. Precedentes.

3. O entendimento deste Tribunal entende ser "indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso." (REsp 1354802/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19.9.2013, DJe 26.9.2013).

4. Ausente prévio procedimento licitatório, a Administração não deve indenizar empresas permissionárias, mormente quando se busca mera adequação de serviço público à legislação de regência e à Carta da República. Precedentes.

5. Por simetria, em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do réu em honorários. Precedentes.

6. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1407860/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 18/12/2013) (grifei).

Por fim, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Portanto, não há necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, com exceção da condenação nos honorários advocatícios de sucumbência.

Por tudo isso, **dou parcial provimento ao Agravo Regimental para excluir a condenação nos honorários advocatícios de sucumbência.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0181953-7 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgRg no AREsp 553.447 / RJ**

Números Origem: 161914520058190001 200102450170187 20040011283010 20050010168252
201424556541

PAUTA: 28/04/2015

JULGADO: 28/04/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITO BELLO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : VIAÇÃO SAENS PENA S/A
ADVOGADO : MAXIMINO GONÇALVES FONTES NETO E OUTRO(S)
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : NERÊO CARDOSO DE MATOS JUNIOR E OUTRO(S)
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM
DEFICIÊNCIA - IBDD
ADVOGADO : CAIO SILVA DE SOUSA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Garantias
Constitucionais - Pessoas com deficiência

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : NERÊO CARDOSO DE MATOS JUNIOR E OUTRO(S)
AGRAVADO : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM
DEFICIÊNCIA - IBDD
ADVOGADO : CAIO SILVA DE SOUSA E OUTRO(S)
INTERES. : VIAÇÃO SAENS PENA S/A
ADVOGADO : MAXIMINO GONÇALVES FONTES NETO E OUTRO(S)

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.