



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1848418 - RS (2019/0301357-3)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
AGRAVANTE : PORTO ALEGRE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUAS E ESGOTOS
ADVOGADA : FERNANDA RITA KLEIN BERNARDON - RS072824
AGRAVADO : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA E INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR
ADVOGADOS : JOSÉ DIONISIO DE BARROS CAVALCANTI NETO - RS054456
MAIRA HUBERT - RS060673

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. DIVERGÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 568/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O entendimento alcançado no acórdão impugnado diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido da possibilidade da declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Precedentes.

2. Agravo interno não provido.

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 22/05/2025 a 28/05/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 29 de maio de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1848418 - RS (2019/0301357-3)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
AGRAVANTE : PORTO ALEGRE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUAS E ESGOTOS
ADVOGADA : FERNANDA RITA KLEIN BERNARDON - RS072824
AGRAVADO : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA E INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR
ADVOGADOS : JOSÉ DIONISIO DE BARROS CAVALCANTI NETO - RS054456
MAIRA HUBERT - RS060673

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. DIVERGÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 568/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O entendimento alcançado no acórdão impugnado diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido da possibilidade da declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Precedentes.

2. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, agravo interno interposto pelo PORTO ALEGRE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUAS E ESGOTOS contra a decisão que deu provimento ao recurso especial, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para apreciação do mérito da demanda.

Argumenta a parte agravante, em síntese, que (fls. 880-881):

19. Como se vê, ainda que não peçam formal e expressamente a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da lei complementar municipal, os pedidos se destinam a afastar a sua incidência no todo, revelando o descabimento da ação civil pública no presente caso e o

consequente acerto das decisões locais que indeferiram a petição inicial.

20. Em suma, os pedidos liminares e os de mérito (idênticos!) denotam que, embora sob a roupagem de controle incidental, a intenção é impugnar em tese a legitimidade de ato normativo revestido de impessoalidade, abstração e generalidade: o art. 46 da Lei Complementar Municipal no 170/87 de Porto Alegre.

Defende, ainda, que (fl. 882):

[...] a admissão jurisprudencial sobre o controle de constitucionalidade incidental em uma ACP não se aplica ao presente caso, na medida em que, interpretado conforme sua finalidade prática, o pedido envolve diretamente a controvérsia constitucional, uma vez que se destinam a afastar a incidência do dispositivo municipal no todo.

Por fim, pugna pela reconsideração da decisão agravada ou pela submissão da questão ao Colegiado.

Impugnação da parte agravada pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Conheço do recurso, porquanto presentes os seus pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

O agravo interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para desconstituir os fundamentos da decisão ora agravada torna inalterado o entendimento nela firmado.

Com efeito, a matéria está pacificada na jurisprudência desta Corte no mesmo sentido em que proferida a decisão agravada:

Segundo a jurisprudência consolidada desta Corte, "é possível a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* de lei ou ato normativo federal ou local em sede de ação popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes: AgInt no REsp n. 1.995.417/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 4/11/2022; AgInt no AREsp n. 1.299.825/MG, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 25/9/2019; e AgInt no REsp n. 1.352.498/DF,

relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 8/6/2018" (AgInt no AREsp 1.802.748/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 23/6/2023).

No caso, o Tribunal de origem manteve a sentença que indeferiu a inicial, asseverando que "a declaração de inconstitucionalidade do artigo 46 da Lei Complementar Municipal nº 170/1987, com a invalidação desse dispositivo da lei local com eficácia 'erga omnes', assim dissimulando, em realidade, tentativa de obter declaração em tese de inconstitucionalidade do referido enunciado normativo, por via transversa" (fl. 27).

Ocorre que a autora ajuizou ação civil pública em face do Departamento Municipal de Águas e Esgotos, objetivando a sua condenação em obrigação de não fazer, qual seja, não transferir as dívidas geradas pelos usuários do consumo de água aos proprietários do imóvel, com base nos seguintes fundamentos:

A Lei Complementar Municipal nº 170/87 de Porto Alegre, que estabelece normas para instalações hidrossanitárias e serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos, em seu artigo 46, fixou a responsabilidade solidária do proprietário do imóvel pelo pagamento do consumo/dívida deixada pelo usuário.

Art. 46. As contas previstas no artigo anterior serão devidas pelo usuário, ficando o proprietário do imóvel respectivo solidário nessa dívida.

Entende a Autora, que o legislador do Município de Porto Alegre, extrapolou a competência instituída pela Carta Política, para legislar sobre direito civil, causando severo prejuízo ao consumidor/proprietário do imóvel, pelo objeto de cobrança deixada por usuário/inquilino.

[...]

Do simples confronto do inciso I do artigo 22 da Constituição Federal com o artigo 46 da Lei Municipal 170/87 de Porto Alegre, denota-se a ilegalidade da imputação ao proprietário do imóvel ao pagamento da dívida gerada pelo usuário, isso porque não compete a Câmara do nosso Município legislar sobre responsabilidade civil.

[...]

Veja que a norma federal, que trata das concessões e permissões de serviços públicos, prevista no art. 175 da Constituição Federal, resta alinhada com a Carta Política ao estabelecer a responsabilidade do inadimplemento da obrigação ao usuário.

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade. (lei 8.987/95)

Cabe dizer que as concessões de serviços públicos atinentes a telecomunicações e energia elétrica respeitam o Código Civil Brasileiro e a lei no 8.987/95, não podendo a concessão de serviço público Municipal estabelecer responsabilidade civil diversa da norma Federal, este entendimento resta pacificado no STJ.

[...]

Na hipótese de locação a responsabilidade é do locatário pelo pagamento das despesas de água e esgoto, porque a legislação Federal detém lógica jurídica.

Art. 23. O locatário é obrigado a:

[...]

VIII - pagar as despesas de telefone e de consumo de força, luz e gás, água e esgoto; (Lei de Locações)

O destrato da CF e da norma Federal por partes do Réu vai mais longe, no momento em que aceita o parcelamento do débito em nome do usuário, mantendo o ramal instalado, aumentando /gerando dívida em nome do proprietário sem que o mesmo tenha ciência ou tenha dado autorização para tanto (fls. 761-764).

Assim, não há falar em extinção do processo sem resolução do mérito, porquanto não há pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 46 da Lei Complementar Municipal 170/1987, tratando-se de causa de pedir na resolução do litígio principal.

No mesmo sentido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - Hipótese em que o Tribunal local entendeu por não caber na via eleita a declaração de inconstitucionalidade de lei em ação civil pública.

II - O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme e consolidada de que "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público" (REsp 437.277/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13.12.2004). Outros precedentes: REsp 1659824/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 30/6/2017; AgRg nos EDcl no REsp 1495317/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 10/3/2016, DJe 22/3/2016; e REsp 1659824/SP, Rel.

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 30/6/2017.

III - No caso dos autos, fica claro que a arguição incidental de inconstitucionalidade do art. 18, § 4º, da Lei n. 12.651/2012, novo Código Florestal, não constitui pedido da ação civil pública, e sim fundamento vinculado à tese recursal de que é obrigatória a manutenção e a averbação de área de reserva legal no percentual mínimo exigido em lei.

IV - Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que proceda à análise da arguição de inconstitucionalidade (AgInt no REsp 1.665.331/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 12/9/2018).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR.

1. Hipótese em que o Tribunal local entendeu por não caber na via eleita a declaração de inconstitucionalidade de lei em Ação Civil Pública.

2. O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme e consolidada de que "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público" (REsp 437.277/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13.12.2004). Nesse sentido: REsp 1.569.401/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 15.3.2016; REsp 1.181.511/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 11.4.2014; AgRg no REsp 1.418.192/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.2.2014.

3. Recurso Especial provido, sendo determinado o retorno dos autos à instância de origem para apreciação do mérito da demanda (REsp 1.659.824/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 30/6/2017).

Portanto, correto o provimento do recurso especial, com fundamento na orientação contida na Súmula 568/STJ: "O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema."

Por fim, deve ser indeferido o pedido de condenação à multa por litigância de má-fé. Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte possui entendimento no sentido de que "a interposição de recursos cabíveis não acarreta a imposição de multa por

litigância de má-fé à parte adversa, ainda que com argumentos reiteradamente refutados ou sem alegação de fundamento novo" (REsp n. 2.089.691/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/9/2023, DJe de 11/9/2023).

Isso posto, nego provimento ao recurso.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no REsp 1.848.418 / RS

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2019/0301357-3

Número de Origem:

00118030920198217000 01389683920198217000 01510573120188217000 118030920198217000
1389683920198217000 1510573120188217000 70077858454 70080398944 70081670598
90282101620188210001

Sessão Virtual de 22/05/2025 a 28/05/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

**RECORRENTE : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA E INFORMAÇÃO DO
CONSUMIDOR**

**ADVOGADOS : JOSÉ DIONISIO DE BARROS CAVALCANTI NETO - RS054456
MAIRA HUBERT - RS060673**

**RECORRIDO : PORTO ALEGRE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUAS E
ESGOTOS**

ADVOGADA : FERNANDA RITA KLEIN BERNARDON - RS072824

**ASSUNTO : DIREITO DO CONSUMIDOR - CONTRATOS DE CONSUMO -
FORNECIMENTO DE ÁGUA**

AGRAVO INTERNO

**AGRAVANTE : PORTO ALEGRE DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUAS E
ESGOTOS**

ADVOGADA : FERNANDA RITA KLEIN BERNARDON - RS072824

**AGRAVADO : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA E INFORMAÇÃO DO
CONSUMIDOR**

ADVOGADOS : JOSÉ DIONISIO DE BARROS CAVALCANTI NETO - RS054456

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 22/05/2025 a 28/05/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 28 de maio de 2025