



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2144761 - MG (2024/0178011-3)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ITABIRA
ADVOGADO : LUIZ EDSON BUENO GUERRA - MG074491

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Ministério Público de Minas Gerais contra acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que extinguiu ação civil pública sem resolução de mérito, sob o fundamento de inadequação da via eleita.
2. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra o Município de Itabira, pleiteando, entre outros pedidos, a nulidade de autorizações e licenças emitidas em contrariedade à lei, a obrigação de não fazer, a recuperação e a indenização por eventuais danos ambientais.
3. O acórdão recorrido considerou inadequada a ação civil pública para o controle de constitucionalidade de lei municipal, entendendo que tal controle, com efeitos *erga omnes*, configuraria usurpação da competência do órgão responsável pelo controle difuso de constitucionalidade.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Questões em discussão: (i) saber se houve violação ao artigo 1.022 do CPC/2015, em razão de negativa de prestação jurisdicional; e (ii) saber se a ação civil pública é via processual adequada para o controle difuso de constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, em caráter incidental.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A alegação de violação ao artigo 1.022 do CPC/2015 foi formulada de forma genérica, sem a indicação clara e precisa dos pontos específicos do acórdão recorrido que seriam omissos, contraditórios ou obscuros, atraindo a aplicação da Súmula 284 do STF.

6. A ação civil pública é via processual adequada para o controle difuso da constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional seja veiculada como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal, e não como objeto da demanda.

7. No caso concreto, o objeto da ação civil pública não é a declaração de nulidade de norma em tese, mas sim a tutela de interesses transindividuais relacionados à regularidade de atos administrativos específicos, sendo a alegação de inconstitucionalidade da lei municipal apenas um fundamento incidental.

8. Reconhecida a adequação da via eleita, os autos devem retornar à origem para prosseguimento do julgamento da ação civil pública.

IV. DISPOSITIVO

9. Resultado do Julgamento: Recurso parcialmente provido para reconhecer a adequação da via eleita e determinar o retorno dos autos à origem para prosseguimento do julgamento da 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 04/12/2025 a 10/12/2025, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, 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 Afrânio Vilela.

Brasília, 11 de dezembro de 2025.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2144761 - MG (2024/0178011-3)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ITABIRA
ADVOGADO : LUIZ EDSON BUENO GUERRA - MG074491

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Ministério Público de Minas Gerais contra acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que extinguiu ação civil pública sem resolução de mérito, sob o fundamento de inadequação da via eleita.
2. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra o Município de Itabira, pleiteando, entre outros pedidos, a nulidade de autorizações e licenças emitidas em contrariedade à lei, a obrigação de não fazer, a recuperação e a indenização por eventuais danos ambientais.
3. O acórdão recorrido considerou inadequada a ação civil pública para o controle de constitucionalidade de lei municipal, entendendo que tal controle, com efeitos *erga omnes*, configuraria usurpação da competência do órgão responsável pelo controle difuso de constitucionalidade.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Questões em discussão: (i) saber se houve violação ao artigo 1.022 do CPC/2015, em razão de negativa de prestação jurisdicional; e (ii) saber se a ação civil pública é via processual adequada para o controle difuso de constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, em caráter incidental.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A alegação de violação ao artigo 1.022 do CPC/2015 foi formulada de forma genérica, sem a indicação clara e precisa dos pontos específicos do acórdão recorrido que seriam omissos, contraditórios ou obscuros, atraindo a aplicação da Súmula 284 do STF.

6. A ação civil pública é via processual adequada para o controle difuso da constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional seja veiculada como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal, e não como objeto da demanda.

7. No caso concreto, o objeto da ação civil pública não é a declaração de nulidade de norma em tese, mas sim a tutela de interesses transindividuais relacionados à regularidade de atos administrativos específicos, sendo a alegação de inconstitucionalidade da lei municipal apenas um fundamento incidental.

8. Reconhecida a adequação da via eleita, os autos devem retornar à origem para prosseguimento do julgamento da ação civil pública.

IV. DISPOSITIVO

9. Resultado do Julgamento: Recurso parcialmente provido para reconhecer a adequação da via eleita e determinar o retorno dos autos à origem para prosseguimento do julgamento da ação civil pública.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, com fundamento no art. 105, inciso III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assim ementado (fl. 277):

REEXAME NECESSÁRIO DE OFÍCIO - APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI – CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE - PLANO DIRETOR DE ITABIRA – SUSPENSÃO DOS EFEITOS – EFICÁCIA *ERGA OMNES* – INADMISSIBILIDADE - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

- Não se admite o controle de constitucionalidade de lei, com efeitos erga omnes, por meio da Ação Civil Pública, por resultar em usurpação da competência do Órgão responsável pelo controle difuso de constitucionalidade.
- A Ação Civil Pública é meio inadequado para o exercício do controle de constitucionalidade de Lei Complementar Municipal.

Opostos embargos de declaração, foram estes rejeitados (fls. 307/312).

Em razões de recurso especial, o recorrente aponta "violação ao artigo 1.022, II, do CPC, ante a negativa de prestação jurisdicional e violação aos artigos 1º e 21, da Lei n. 7.347/85 e 81, 90 e 117, do CDC (Lei 8.078/90)" (fl. 322).

Alega que "Na petição dos Embargos de Declaração, foi requerido que a Turma Julgadora *a quo* emitisse juízo expresso acerca dos seguintes pontos, imprescindíveis à solução da controvérsia" e que "O d. Órgão Colegiado de origem, todavia, não se debruçou nem solucionou os aludidos pontos questionados pelo Ministério Público, limitando-se a tecer considerações meramente genéricas e conceituais sobre os embargos e a ratificar os fundamentos do acórdão embargado" (fl. 323/324).

Quanto ao mérito, defende que "a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir – e não de pedido –, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental" (fl. 326).

Reclama que "O acórdão recorrido inviabiliza o exercício da ação civil pública, ainda que seja necessário, como tema incidental, o reconhecimento da inconstitucionalidade de norma municipal" (fl. 329).

Requer, ao final, o provimento do recurso especial.

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 335). O Recurso Especial foi admitido na origem (fl. 336/341).

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso (fl. 376):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. POSSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA.

1 – O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais examinou expressamente a matéria posta em juízo, de maneira clara, precisa e suficiente, embora com conclusão contrária à pretensão do recorrente. Assim, não há que se falar em violação ao artigo 1022, II, do CPC/15.

2 – A ação civil pública consiste em via processual adequada para o controle difuso da constitucionalidade de leis ou de atos do Poder Público, em caráter incidental, desde que a controvérsia constitucional seja veiculada não como o objeto único da demanda, mas como causa de pedir ou como questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal, como no presente caso.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, verifica-se da análise da petição de recurso especial, no que tange à aventada violação ao artigo 1.022 do CPC, que o recorrente aponta contrariedade à referida norma sem, contudo, individualizar, de forma clara e precisa, os pontos específicos do acórdão que considera omissos, contraditórios ou obscuros, tampouco demonstra a pertinência dessas questões para a solução da controvérsia, não bastando para essa finalidade citar pontos que foram apontados nos embargos de declaração.

Tal proceder importa em fundamentação recursal manifestamente deficiente a atrair, por analogia, a exegese do enunciado 284 da Súmula do STF à espécie, *verbis*: **"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia"**.

De fato, "sem precisa e clara indicação do vício em que teria incorrido a decisão embargada e das matérias sobre as quais deveria pronunciar-se a instância ordinária e sem específica demonstração da relevância delas para o deslinde da controvérsia, a afirmação genérica de afronta ao art. 1.022 do CPC/2015 atrai a incidência da Súmula 284 do STF". (AgInt no REsp n. 2.120.487/DF, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 17/6/2024).

No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E FINANCEIRO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL. LITISPENDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DE OFÍCIO. AUSÊNCIA DE PRQUESTIONAMENTO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284 DO STF. FUNDAMENTO SUFICIENTE NÃO IMPUGNADO NAS RAZÕES RECURSAIS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 283 DO STF. DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA PREJUDICADA. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA MEDIDA CAUTELAR NA ADI 4917 PARA SUSPENDER, TAMBÉM, OUTROS DISPOSITIVOS LEGAIS. INCLUSÃO DOS CITY GATES NO CONCEITO DE INSTALAÇÃO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL. PREJUDICADO O PEDIDO DE CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO.

(...)

3. Quanto à preliminar de ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC, registro que as alegações da recorrente foram formuladas de forma genérica, sem explicitação dos dispositivos legais ou das teses sobre as quais o acórdão recorrido teria incorrido em omissão, contradição ou obscuridade. Além disso, a recorrente não demonstrou a relevância das ditas omissões para o

deslinde da controvérsia, o que impossibilita o conhecimento do recurso especial no ponto, haja vista o óbice da Súmula n. 284 do STF, in verbis: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".

(...)

9. Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial.

(AREsp n. 2.264.084/DF, rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 9/8/2024)

No entanto, em relação ao mérito, é sabido que não se admite a propositura de ação civil pública com a finalidade de atacar norma em tese ou, em caráter abstrato, a constitucionalidade de ato normativo. Isso porque a ação civil pública visa solucionar uma ameaça de lesão ou uma lesão concreta a um objeto litigioso definido, que será delineado considerando uma situação jurídica material concreta.

No entanto, quando a alegação de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo for apenas um fundamento para a tutela de um interesse transindividual deduzido em juízo, será excepcionalmente aceito. Neste caso, a alegação deve se restringir a análise como prejudicial de mérito da questão principal.

Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO PRINCIPAL. INVIABILIDADE.

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, "a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -", como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental (REsp 1.569.401/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 15/03/2016).

2. Hipótese em que a alegação de inconstitucionalidade da Lei n. 19.452/2016, deduzida pelo MP/GO, confunde-se com o pedido principal da causa, inviabilizando o manejo da presente ação civil pública.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.736.396/GO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 27/4/2022.)

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.

(AgInt no REsp n. 1.848.418/RS, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 28/5/2025, DJEN de 3/6/2025.)

No caso concreto, verifica-se que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra o Município de Itabira, pleiteando (fl. 164):

f.1) Declarar a nulidade de todas as eventuais autorizações, permissões, licenças e quaisquer outros atos de consentimento administrativo já emitidos a terceiros com base na Lei Complementar Municipal nº 5.251/2020;

f.2) Condenar o Município de Itabira na obrigação de não fazer consistente em abster-se de aplicar o limite de 5 (cinco) metros para a reserva de faixa não edificável às margens das rodovias de domínio público de seu perímetro urbano, enquanto não forem realizados os estudos técnicos necessários à definição dessas faixas e a eventual alteração do Plano Diretor venha a observar a exigência de participação popular em conformidade com os ditames da gestão democrática da cidade expressa no Estatuto da Cidade.

f.3) Condenar o Município de Itabira a recuperar o meio ambiente, desfazendo toda e qualquer intervenção eventualmente levada a efeito com base na Lei Complementar Municipal nº 5.251/202 e nos respectivos atos administrativos de consentimento eventualmente já concedidos a terceiros para a finalidade de intervenção em faixas não edificáveis às margens de rodovias de domínio público do perímetro urbano de Itabira, elaborando-se, para tanto, projeto de recuperação ambiental, no prazo de 90 (noventa) dias, a ser executado nos prazos nele previstos (observado o prazo máximo de 3 anos), até total recuperação ambiental (obrigação de resultado);

f.4) A indenizar em pecúnia a parcela irreparável de eventual dano ambiental que vier a ser constatado no curso do processo, cuja valoração ficará a cargo de futura fase de cumprimento de sentença.

f.5) Impor ao requerido multa cominatória diária no valor mínimo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para assegurar a efetivação da tutela;

f.6) Determinar que todas as multas cominadas (astreintes), devidas desde o dia de cada prática infracional, até efetivo desembolso, e atualizadas de acordo com índice oficial (da Corregedoria-Geral de Justiça), mais juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, capitalizados mês a mês, sejam recolhidas ao Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – FUNEMP (previsto na Lei Complementar Estadual 80/2004), sem prejuízo das penas previstas para o crime de desobediência (art. 330 do Código Penal).

O Autor explicou que houve substancial alteração no Plano Diretor do Município em razão da aprovação de uma lei que não observou os requisitos básicos da Lei Federal 10.257 /2001, resultando na redução das faixas não edificáveis de domínio público de rodovias estaduais e federais dentro do perímetro urbano do referido município, limitando-as a apenas 5 metros. Essa

redução não foi acompanhada de motivação técnica justificadora que demonstrasse a necessidade de regularização de núcleo urbano consolidado e/ou direito de permanência de edificações, contrariando a norma federal.

Como se pode observar, o objeto da referida ação civil pública não é a declaração de nulidade de nenhuma norma. A atuação do Ministério Público visa tutelar uma ação específica, que é contrária a norma. Pretende, em verdade, a condenação do réu a reconhecer a nulidade de autorizações, permissões e licenças específicas, a obrigação de não fazer e, por fim, indenizar e recuperar eventual dano ao meio ambiente. Não há, portanto, a finalidade de atacar uma norma em tese.

Dessa forma, não há falar em inadequação da via eleita.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso especial para, reconhecendo a adequação da via eleita, determinar o retorno dos autos à origem para que prossiga no julgamento da Ação Civil Pública.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.144.761 / MG

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0178011-3

Número de Origem:

10000231641895 10000231641895001 10000231641895002 10000231641895003 10000231641895004
50025193920238130317

Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025

Relator

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ITABIRA

ADVOGADO : LUIZ EDSON BUENO GUERRA - MG074491

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
DOMÍNIO PÚBLICO - ORDENAÇÃO DA CIDADE / PLANO DIRETOR

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025, por unanimidade, decidiu dar parcial provimento ao recurso, 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 Afrânio Vilela.

Brasília, 10 de dezembro de 2025

