

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.549.329 - MG (2015/0059524-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : TOGNI S/A MATERIAIS REFRAATARIOS
ADVOGADOS : JUANA NOVAIS MACHADO E OUTRO(S) - MG102333
FERNANDA GUIMARÃES C MARQUES - MG120781
ANDREA VIGGIANO GONCALVES - MG045943N
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CALDAS
ADVOGADO : LUIZ CLAUDIO LUQUINI - MG119103

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO PELO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE, NOS TERMOS DA LEI FEDERAL 9.985/2000. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DA LEI 1.973/2006 DO MUNICÍPIO DE CALDAS. SÚMULA 280/STF. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, como lhe foi apresentada, manifestando-se de forma clara sobre o disposto no art. 22 da Lei Federal 9.985/2000, que permite aos municípios criarem unidades de conservação.
2. No mais, extrai-se das razões do Recurso Especial que a parte recorrente pretende que o Superior Tribunal de Justiça examine possíveis conflitos existentes entre lei municipal (Lei 1.973/06) e lei federal (Lei 9.985/00), o que não se admite, seja pela incidência, *in casu*, do óbice da Súmula 280/STF, seja porque o exame da *vexata quaestio* compete ao Supremo Tribunal Federal. Precedente do STJ.
3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."" Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). GABRIELLA FERNANDES DE ASSUNÇÃO VIAL, pela parte RECORRENTE: TOGNI S/A MATERIAIS REFRAATARIOS"

Brasília, 22 de novembro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.549.329 - MG (2015/0059524-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE : TOGNI S/A MATERIAIS REFRACTORIOS

ADVOGADOS : JUANA NOVAIS MACHADO E OUTRO(S) - MG102333

FERNANDA GUIMARÃES C MARQUES - MG120781

ANDREA VIGGIANO GONCALVES - MG045943N

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CALDAS

ADVOGADO : LUIZ CLAUDIO LUQUINI - MG119103

RELATÓRIO

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

Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais cuja ementa é a seguinte (fl. 1236, e-STJ):

REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROIBIÇÃO DE ATIVIDADE MINERÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI N.º 1.973/06 DO MUNICÍPIO DE CALDAS.

No julgamento do incidente n.º 1.0103.09.010174-4/004, o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça afastou a arguição de inconstitucionalidade dos artigos 7º, V, 8º, VII, 9º, IV e 10, IX e 51, caput, da Lei Municipal n.º 1.973/06, entendendo que os dispositivos não invadem esfera de competência legislativa privativa da União, pois cuidam de normas de proteção ambiental, cuja competência é concorrente entre os entes federados.

Por outro lado, reconheceu-se a inconstitucionalidade da segunda parte do § 1º e do § 2º do artigo 51 da mesma Lei, por trazerem exigência que ofende a autonomia da vontade.

Sentença reformada parcialmente no reexame necessário conhecido de ofício. Prejudicado o recurso da apelação.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fl. 1272, e-STJ).

A recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu violação dos arts. 535, I e II, do CPC, 22 e 25 da Lei 9.985/2000, 6º, §§ 1º e 2º, 8º, 10 e 11 da Lei 6.938/1981, sob o argumento de que não houve a necessária consulta pública para a criação da unidade de conservação. Alega, ademais, que a criação da zona de amortecimento, em área de proteção ambiental, por lei municipal colide com normas federais.

Superior Tribunal de Justiça

Sem contraminuta (fl. 1435, e-STJ).

É o **relatório**.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.549.329 - MG (2015/0059524-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 11.6.2016.

A irresignação não merece prosperar.

O Tribunal de origem, ao decidir a *vexata quaestio*, consignou (fls. 1238-1242/e-STJ):

Conheço de ofício do reexame necessário, na forma do artigo 14, §1º da Lei nº 12.016/09, bem como do recurso de apelação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade.

Infere-se dos autos que os apelantes Togni S/A Materiais Refratários e outros impetraram mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal de Caldas e outros, pretendendo discutir a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Municipal nº 1.973, de 29/12/2006, que criou a "Área de Proteção Ambiental do Município de Caldas - Santuário Ecológico da Pedra Branca".

Requereram a concessão da segurança, para que as autoridades coatoras se abstenham de dar efetividade aos comandos da Lei, uma vez que, segundo narraram, seus dispositivos geram "constrangimento ilegal no direito líquido e certo de desenvolverem a atividade minerária no território hoje compreendido por aquele espaço protegido" (fls. 08).

A primeira questão a ser enfrentada diz respeito ao ato de criação da Área de Proteção Ambiental - APA, que segundo o artigo 22 da Lei Federal nº 9.985/00 deve ser precedido de estudos técnicos e consulta pública. Veja-se:

"Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público:

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º - No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas."

O dispositivo é regulamentado pelos artigos 4º e 5º do Decreto nº 4.340/02, com a seguinte redação:

"Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação

da unidade."

"Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta."

No caso dos autos, verifica-se que houve duas audiências públicas para tratar do projeto de criação da APA, uma no dia 02/06/2006 e outra em 30/06/2006, conforme editais de convocação juntados a fls.436/437 e Ofício Circular de fls. 438.

(...)

A Lei Municipal nº 1.973/06, no entanto, ao trazer as vedações constantes dos dispositivos acima mencionados, acabou por atribuir à APA características típicas de uma "Unidade de Proteção Integral", que é aquela cujo objetivo "é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais" (art.7º, §1º).

No entanto, não foi essa a orientação firmada no já mencionado incidente de inconstitucionalidade nº 1.0103.09.010174-4/004 (fls.1034/1038v), em que o Órgão Especial decidiu pela possibilidade de a legislação municipal estabelecer restrições adicionais, "quando conveniente para a efetiva proteção da unidade de conservação criada.", vinculando, mais uma vez, este julgamento.

Exatamente por isso, sequer é possível analisar a pretensão sob o aspecto da legalidade, tal como requerido pelos apelantes no memorial recebido em 29/01/2014, já que no julgamento do incidente de inconstitucionalidade, o Órgão Especial concluiu pela "possibilidade de a legislação ambiental municipal formular exigências adicionais àquelas já tratadas em legislações federal e estadual." (...)

Inicialmente, constata-se 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, como lhe foi apresentada, manifestando-se de forma clara sobre o disposto no art. 22 da Lei 9.985/00 e sobre os aspectos da constitucionalidade e da legalidade suscitados pela parte recorrente.

Outrossim, extrai-se das razões do Recurso Especial que a parte

Superior Tribunal de Justiça

recorrente pretende que o Superior Tribunal de Justiça examine possíveis conflitos entre lei municipal (Lei 1.973/06) e lei federal (Lei 9.985/00), o que não se admite, seja pela incidência, *in casu*, do óbice da Súmula 280/STF, seja porque o exame da *vexata quaestio* compete ao Supremo Tribunal Federal.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. VIOLAÇÃO AO ART.

535 DO CPC/73. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS.

INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DAS SÚMULAS N. 283 E 284/STF. ACÓRDÃO EMBASADO EM NORMA DE DIREITO LOCAL. LEIS MUNICIPAIS N. 805/66 E N.

3.499/90. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 280/STF. CONFLITO ENTRE LEI LOCAL EM FACE DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DA SUPREMO CORTE. ART. 7º DA LEI MUNICIPAL 3.316/89 EM CONFLITO COM O ART. 33 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. ACÓRDÃO RECORRIDO ASSENTADO EM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - A orientação deste Superior Tribunal de Justiça considera que quando a arguição de ofensa ao dispositivo de lei federal é genérica, sem demonstração efetiva da contrariedade, aplica-se, por analogia, o entendimento da Súmula n. 284, do Supremo Tribunal Federal.

III - A jurisprudência desta Corte considera deficiente a fundamentação quando a parte deixa de impugnar fundamentos suficiente para manter o acórdão recorrido, apresentando razões recursais dissociadas dos fundamentos utilizados pela Corte de origem. Incidência, por analogia, das Súmulas n. 283 e 284/STF.

IV - Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial, rever o acórdão que demanda interpretação de direito local, à luz do óbice contido na Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal.

V - Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar, em única ou última instância, causas em que lei local é contestada em face de lei federal, sendo, portanto, vedada a análise da violação ora apontada por esta Corte, sob pena de usurpação de competência.

VI - O recurso especial possui fundamentação vinculada, não se constituindo

Superior Tribunal de Justiça

em instrumento processual destinado a revisar acórdão em base em fundamentos eminentemente constitucionais, tendo em vista a necessidade de interpretação de matéria de competência exclusiva da Suprema Corte.

VII - É entendimento pacífico dessa Corte que o Recurso Especial não pode ser conhecido com fundamento na alínea c, do permissivo constitucional, ante a ausência de cotejo analítico entre os arestos confrontados.

VIII - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IX - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1360060/SC, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 26/08/2016)

Por fim, o acolhimento da pretensão recursal relativa à inexistência de audiências, consultas públicas e estudos técnicos demanda o reexame do contexto fático probatório, o que não se admite, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

Por tudo isso, **conheço parcialmente do Recurso Especial e, nesta parte, nego-lhe provimento.**

É como **voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2015/0059524-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.549.329 / MG

Números Origem: 01017447120098130103 0103090101744 10103090101744003 10103090101744005
10103090101744006 10103090101744008 103090093552 103090101744

PAUTA: 22/11/2016

JULGADO: 22/11/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MÔNICA NICIDA GARCIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : TOGNI S/A MATERIAIS REFRACTORIOS
ADVOGADOS : JUANA NOVAIS MACHADO E OUTRO(S) - MG102333
FERNANDA GUIMARÃES C MARQUES - MG120781
ANDREA VIGGIANO GONCALVES - MG045943N
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CALDAS
ADVOGADO : LUIZ CLAUDIO LUQUINI - MG119103

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Área de Preservação Permanente

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). **GABRIELLA FERNANDES DE ASSUNÇÃO VIAL**, pela parte RECORRENTE: TOGNI S/A MATERIAIS REFRACTORIOS

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.