



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1926267 - ES (2021/0196694-2)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : QUALITY IMOVEIS LTDA
ADVOGADO : PRESLEY MODELO DE ASSUNCAO - ES021964
AGRAVADO : MUNICIPIO DE VILA VELHA
ADVOGADOS : CARLOS MAGNO RODRIGUES VIEIRA - ES003612
FLÁVIO NARCISO CAMPOS - ES011779
BRUNO HEMERLY SILVA - ES025593

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DIREITO URBANÍSTICO. ESTADO DEMOCRÁTICO E ECOSSOCIAL DE DIREITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. DIREITO DE CONSTRUIR. INÍCIO DE OBRA SEM LICENÇA. EMBARGO DE OBRA. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO AMBIENTAL E NO DIREITO URBANÍSTICO, DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO TÁCITA. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO ATENDENDO ÀS DETERMINAÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULAS 280/STF E 7/STJ.

1. Não se pode conhecer da irresignação contra a ofensa ao art. 371 do Código de Processo Civil, pois a tese legal apontada não foi analisada pelo acórdão recorrido. Para que se configure o prequestionamento é necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre o dispositivo legal indicado e a tese recursal a ele vinculada, julgando-se a sua aplicação ou não ao caso concreto.

2. Nesse contexto, por simples cotejo das razões recursais com os fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal vinculada ao dispositivo tido como ofendido não foi apreciada pela Corte *a quo*. Perquirir, nesta via estreita, a violação à referida norma, sem que se tenha explicitado a tese jurídica no juízo *a quo*, é frustrar a exigência constitucional do prequestionamento, pressuposto inafastável que objetiva evitar a supressão de instância. Ao ensejo, confira-se o teor da Súmula 282 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada".

3. Ademais, deduz-se que o fundamento central da controvérsia é de cunho eminentemente amparado em legislação local, a saber, Leis Municipais 1.253/1968 e 1.674/1977. Inviável a discussão em Recurso Especial acerca de suposta afronta a matéria local, sendo defesa sua apreciação pelo STJ. Incide, *in casu*, por analogia, a Súmula 280/STF, *in verbis*: "Por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário". Acrescente-se que o Tribunal de Justiça decidiu a lide com base em fatos e provas, inclusive documental, questões que não podem ser reapreciadas por

meio de Recurso Especial, em face da vedação da Súmula 7/STJ.

4. Ainda que se superassem tais óbices, a irresignação não mereceria prosperar, porquanto o Tribunal de origem lançou fundamentos irretocáveis. O requisito constitucional e legal do licenciamento ambiental e urbanístico não caracteriza mera formalidade, nem perfumaria prescrita por arquitetos desocupados ou utópicos do Estado Democrático e Eossocial de Direito. Ao contrário, surge para garantir um mínimo de ordem na anarquia da exploração predatória de ecossistemas, do espaço público e da paisagem, quer na cidade, quer no campo. Logo, o licenciamento existe para ser cumprido com exatidão e para ser energeticamente cobrado, nas instâncias administrativa e judicial, pelo Estado, organizações não governamentais e cidadãos. Saliente-se, por outro lado, que a letargia estatal em apreciar pedido de licença ou autorização não franqueia ao requerente iniciar, por *motu proprio*, obras e atividades que delas dependam. E assim ocorre porque o mutismo administrativo, no campo urbanístico e ambiental, não corresponde à autorização ou licença tácitas. Quem age, constrói, degrada ou utiliza recursos naturais sem licença e autorização ambiental ou urbanística o faz à sua conta e risco, em prática vedada de autotutela extralegal e extrajudicial.

5. 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 02/08/2022 a 08/08/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 08 de agosto de 2022.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.926.267 - ES
(2021/0196694-2)**

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : QUALITY IMOVEIS LTDA
ADVOGADO : PRESLEY MODOLO DE ASSUNCAO - ES021964
AGRAVADO : MUNICIPIO DE VILA VELHA
ADVOGADOS : CARLOS MAGNO RODRIGUES VIEIRA - ES003612
FLÁVIO NARCISO CAMPOS - ES011779
BRUNO HEMERLY SILVA - ES025593

RELATÓRIO

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

Cuida-se de Agravo Interno contra decisão monocrática que conheceu do Agravo para não conhecer do Recurso Especial.

A parte agravante sustenta:

Nesse contexto, eminente Relator, a questão infraconstitucional suscitada nos aclaratórios – *error in iudicando* na apreciação das provas constantes da lide – atendia, ainda, que implicitamente, o requisito do prequestionamento, sendo, por isso, devido o seu exame no julgamento do recurso especial. Com efeito, com vista a suprimir a alegação de que não foi pontuado nos embargos, é que não tem espaço para aplicação em comento o óbice previsto na Súmula n. 282/STF.

(...)

Portanto, eminente Ministro Relator, sem maiores delongas, apoia-se o Recorrente na jurisprudência para insistir na necessidade de que seja conhecido o Recurso Especial, tendo em vista o prequestionamento realizado acerca da violação a lei federal apontada e, no mérito, reformado o v. acórdão do eg. TJ/ES.

Requer a reconsideração do *decisum* ou a submissão do feito à Turma.

Sem impugnação.

É o relatório.

**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.926.267 - ES
(2021/0196694-2)**

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : QUALITY IMOVEIS LTDA
ADVOGADO : PRESLEY MODOLO DE ASSUNCAO - ES021964
AGRAVADO : MUNICIPIO DE VILA VELHA
ADVOGADOS : CARLOS MAGNO RODRIGUES VIEIRA - ES003612
FLÁVIO NARCISO CAMPOS - ES011779
BRUNO HEMERLY SILVA - ES025593

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DIREITO URBANÍSTICO. ESTADO DEMOCRÁTICO E ECOSSOCIAL DE DIREITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. DIREITO DE CONSTRUIR. INÍCIO DE OBRA SEM LICENÇA. EMBARGO DE OBRA. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO AMBIENTAL E NO DIREITO URBANÍSTICO, DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO TÁCITA. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO ATENDENDO ÀS DETERMINAÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULAS 280/STF E 7/STJ.

1. Não se pode conhecer da irresignação contra a ofensa ao art. 371 do Código de Processo Civil, pois a tese legal apontada não foi analisada pelo acórdão recorrido. Para que se configure o prequestionamento é necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre o dispositivo legal indicado e a tese recursal a ele vinculada, julgando-se a sua aplicação ou não ao caso concreto.

2. Nesse contexto, por simples cotejo das razões recursais com os fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal vinculada ao dispositivo tido como ofendido não foi apreciada pela Corte *a quo*. Perquirir, nesta via estreita, a violação à referida norma, sem que se tenha explicitado a tese jurídica no juízo *a quo*, é frustrar a exigência constitucional do prequestionamento, pressuposto inafastável que objetiva evitar a supressão de instância. Ao ensejo, confira-se o teor da Súmula 282 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada".

3. Ademais, dessume-se que o fundamento central da controvérsia é de cunho eminentemente amparado em legislação local, a saber, Leis Municipais 1.253/1968 e 1.674/1977. Inviável a discussão em Recurso Especial acerca de suposta afronta a matéria local, sendo defesa sua apreciação pelo STJ. Incide, *in casu*, por analogia, a Súmula 280/STF, *in verbis*: "Por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário". Acrescente-se que o Tribunal de Justiça decidiu a lide com base em fatos e provas, inclusive documental, questões que não podem ser reapreciadas por meio de Recurso Especial, em face da vedação da Súmula 7/STJ.

4. Ainda que se superassem tais óbices, a irresignação não mereceria prosperar, porquanto o Tribunal de origem lançou fundamentos irretocáveis. O requisito

constitucional e legal do licenciamento ambiental e urbanístico não caracteriza mera formalidade, nem perfumaria prescrita por arquitetos desocupados ou utópicos do Estado Democrático e Ecossocial de Direito. Ao contrário, surge para garantir um mínimo de ordem na anarquia da exploração predatória de ecossistemas, do espaço público e da paisagem, quer na cidade, quer no campo. Logo, o licenciamento existe para ser cumprido com exatidão e para ser energicamente cobrado, nas instâncias administrativa e judicial, pelo Estado, organizações não governamentais e cidadãos. Saliente-se, por outro lado, que a letargia estatal em apreciar pedido de licença ou autorização não franqueia ao requerente iniciar, por *motu proprio*, obras e atividades que delas dependam. E assim ocorre porque o mutismo administrativo, no campo urbanístico e ambiental, não corresponde à autorização ou licença tácitas. Quem age, constrói, degrada ou utiliza recursos naturais sem licença e autorização ambiental ou urbanística o faz à sua conta e risco, em prática vedada de autotutela extralegal e extrajudicial.

5. Agravo Interno não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 2.6.2022.

O Agravo Interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado.

Conforme já disposto no *decisum* combatido, não se pode conhecer da irresignação contra a ofensa ao art. 371 do Código de Processo Civil, pois a tese legal apontada não foi analisada pelo acórdão hostilizado.

Com efeito, para que se configure o prequestionamento, é necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como que seja exercido juízo de valor sobre o dispositivo legal indicado e a tese recursal a ele vinculada, interpretando-se sua aplicação ou não ao caso concreto.

Nesse contexto, por simples cotejo das razões recursais com os fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal vinculada ao dispositivo tido como ofendido não foi apreciada pela Corte capixaba.

Assim, perquirir, nesta via estreita, a ofensa da referida norma, sem que se tenha explicitado a tese jurídica no juízo *a quo* é frustrar a exigência constitucional do prequestionamento, pressuposto inafastável que objetiva evitar a supressão de instância. Ao ensejo, confira-se o teor da Súmula 282 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada".

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DISPOSITIVO APONTADO COMO VIOLADO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. TRIBUTÁRIO. PARCELAMENTO. LEI 11.941/2009. PREJUÍZO FISCAL E BASE DE CÁLCULO DA CSLL. LEGALIDADE DAS PORTARIAS.

1. O recurso especial não merece ser conhecido em relação a questão que não foi tratada no acórdão recorrido, sobre a qual nem sequer foram

Superior Tribunal de Justiça

apresentados embargos de declaração, ante a ausência do indispensável prequestionamento (Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia).

(...) 5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.449.601/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16.10.2015).

Ainda que fosse superado tal óbice, a irresignação não mereceria prosperar, porquanto o Tribunal de origem lançou estes fundamentos:

Nesse diapasão, o Código de Obras do município de Vila Velha (Lei nº 1.253, de 30 de dezembro de 1968), estabelece, no "caput" do seu artigo 3º, que todas as obras de construção, acréscimo, modificação ou reforma, bem como a subdivisão de terrenos a serem executadas no Município só poderão ser iniciadas após o licenciamento da Prefeitura e pagamentos dos tributos devidos.

Cumprе registrar que de acordo com o precitado diploma municipal o infrator deve ser imediatamente autuado quando iniciar obra sem a devida licença da Prefeitura e sem o pagamento dos tributos devidos (art. Art. 34, inciso I), que o embargo da obra é aplicável no caso de execução de obras ou funcionamento de instalações sem a licença ou alvará da Prefeitura (art. 37, inciso I), bem como prevê a aplicação de multa àquele infrator que der início ou execução da obra sem a competente licença (art. 44, inciso III).

(...)

Insta salientar que o art. 21 do então vigente Código De Edificações Gerais do Município de Vila Velha (Lei nº 1.674/1977) estatua que esgotado o prazo determinado para a análise da concessão de licença para construir, sem que o processo recebesse despacho final, poderia o requerente iniciar a construção, desde que comunicasse oficialmente ao Departamento de Edificações e Obras e respeitasse os ditames estabelecidos naquele Código. Ademais, o parágrafo único do artigo 21 previa que as construções iniciadas com amparo neste artigo estariam isentas de multas, ficando, porém sujeitas a demolição das partes construídas em desacordo com as prescrições daquela lei.

Nada obstante essa exceção prevista na legislação, a apelada deu início às obras, sem, ao menos, comunicar o seu início à municipalidade, infringindo o parágrafo único do artigo 21 da Lei nº 1.674/1977, em vigor na época, o que gerou a autuação e embargo da obra, nos termos do que preconizado pela lei, não havendo que se falar em qualquer ilegalidade no ato administrativo. Nesse ponto, portanto, merece reparos o comando decisório de primeiro grau, que declarou a nulidade do Auto de Infração nº 01472.

Dessume-se que o fundamento central da controvérsia é de cunho eminentemente amparado em legislação local, a saber, Leis Municipais 1.253/1968 e 1.674/1977. Destaco a inviabilidade da discussão em Recurso Especial acerca de suposta afronta a matéria local, sendo defesa sua apreciação pelo STJ. Incide, *in*

casu, por analogia, a Súmula 280/STF, *in verbis*: "Por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário".

Como se percebe da transcrição acima, decidiu com acerto o Tribunal estadual. Logo, se fosse possível conhecer do mérito do recurso (o que, em definitivo, não é, **em face dos insuperáveis óbices sumulares acima apontados**), nada haveria a acrescentar ou a alterar nos pontos trazidos no Recurso Especial e, agora, no Agravo. O acórdão, de que foi relatora a Desembargadora Substituta **Cláudia Vieira de Oliveira Araújo**, afirmou, categoricamente, que "Assumiu o apelado, por sua conta e risco, o início do empreendimento, mesmo sem a competente licença para construir. Não se pode olvidar que a demora na análise de pedidos na órbita administrativa pode caracterizar ofensa aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, conforme preceitua a Lei 9.784/1999 e os dispositivos insertos nos artigos 5º, inciso LXXVIII, e 37, 'caput', da Constituição Federal. Pondero, todavia, que o ordenamento jurídico fornece opções para que o administrado promova o andamento do seu pedido, como, por exemplo, a impetração de mandado de segurança".

O requisito constitucional e legal do licenciamento ambiental e urbanístico não caracteriza mera formalidade, nem perfumaria prescrita por arquitetos desocupados ou utópicos do Estado Democrático e Ecosocial de Direito. Ao contrário, surge para garantir um mínimo de ordem na anarquia da exploração predatória de ecossistemas, do espaço público e da paisagem, quer na cidade, quer no campo. Baderna que afeta negativamente o meio ambiente natural e construído, *corrosão habitual da qualidade de vida do povo*, que a todos sacrifica, inclusive as gerações futuras, por isso mesmo incompatível com a verdadeira prosperidade humana – o desenvolvimento sustentável. Logo, o licenciamento existe para ser cumprido com exatidão e para ser energeticamente cobrado, nas instâncias administrativa e judicial, pelo Estado, organizações não governamentais e cidadãos.

Saliente-se, por outro lado, que a letargia estatal em apreciar pedido de licença ou autorização não franqueia ao requerente iniciar, por *motu proprio*, obras e atividades que delas dependam. Não se trata, em absoluto, de aguardar passiva e

indefinidamente por manifestação da autoridade competente, ou de se conformar com o silêncio administrativo. A omissão injustificável de quem deveria agir e não agiu abre, isso sim, opções com medidas de correção da desídia estatal, ora na esfera administrativa (disciplinares, p. ex.), ora na esfera judicial (p. ex., estabelecimento pelo juiz de prazo razoável para que cesse a paralisia, com análise do pleito pendente, além de improbidade administrativa).

Em síntese, em caso de inércia ou morosidade do órgão público encarregado de examinar e deliberar sobre requerimento do interessado, o nosso sistema abomina o exercício infrene de direito de construir ou de exploração de recursos naturais. E assim ocorre porque o mutismo administrativo, no campo urbanístico e ambiental, não corresponde à autorização ou licença tácitas. Quem age, constrói, degrada ou utiliza recursos naturais sem licença e autorização ambiental ou urbanística o faz à sua conta e risco, em prática vedada de autotutela extralegal e extrajudicial.

Finalmente, despropositado que o infrator de prescrição normativa de licenciamento ambiental ou urbanístico bata às portas do Judiciário em busca de blindagem contra as consequências do seu exclusivo comportamento pessoal ilícito (= *venire contra factum proprium*), vale dizer, com a pretensão de que o juiz conceda tutela específica substitutiva da vontade do órgão público ou afaste eventual sanção administrativa cabível, mesmo que, para fazê-lo, solape o interesse maior da sociedade e rasgue a lei, da qual se espera seja o supremo guardião.

Ausente a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Interno que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 1.926.267 / ES
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2021/0196694-2

Número de Origem:
00232527420138080035

Sessão Virtual de 02/08/2022 a 08/08/2022

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : QUALITY IMOVEIS LTDA

ADVOGADO : PRESLEY MODOLO DE ASSUNCAO - ES021964

AGRAVADO : MUNICIPIO DE VILA VELHA

ADVOGADOS : CARLOS MAGNO RODRIGUES VIEIRA - ES003612

FLÁVIO NARCISO CAMPOS - ES011779

BRUNO HEMERLY SILVA - ES025593

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : QUALITY IMOVEIS LTDA

ADVOGADO : PRESLEY MODOLO DE ASSUNCAO - ES021964

AGRAVADO : MUNICIPIO DE VILA VELHA

ADVOGADOS : CARLOS MAGNO RODRIGUES VIEIRA - ES003612

FLÁVIO NARCISO CAMPOS - ES011779

BRUNO HEMERLY SILVA - ES025593

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 02/08/2022 a 08/08/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 09 de agosto de 2022