



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.728.318 - SP (2018/0034674-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA
PROCURADOR : GLAUBER FERRARI OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP197383
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : SAO LUCAS IMOVEIS LTDA

EMENTA

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LITISCONSÓRCIO DESNECESSÁRIO. PODER-DEVER DE FISCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO.

1. No que atine à suscitada contrariedade aos arts. 114 e 115 do CPC/2015, nulidade do processo em virtude da não formação de litisconsórcio passivo necessário, em relação aos adquirentes e moradores da área em litígio, tem-se que a participação dos adquirentes de boa-fé e dos invasores na relação jurídico-processual é de somenos importância, porquanto o que se está a definir é se a desafetação e a ocupação da área institucional, por iniciativa dos corréus na demanda coletiva, afrontaram, ou não, a norma de regência.

2. O Tribunal local afastou a hipótese de litisconsórcio necessário sob os seguintes fundamentos (fl. 1.179, e-STJ): "*Primeiro, porque a solução ora adotada não atinge o direito dos adquirentes, já que serão mantidos na área. Em segundo, porque foi dada a oportunidade, nesta instância, a todos os terceiros interessados se manifestarem, como se verifica do edital a fls. 1045/1050*".

3. O órgão julgador decidiu a questão após percuciente análise dos fatos e das provas relacionados à causa, sendo certo asseverar que, para chegar a conclusão diversa, torna-se imprescindível reexaminar o conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado em Recurso Especial. Imiscuir-se na presente aferição encontraria óbice no édito 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

4. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada (AgRg no AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJe 22/04/2014). A propósito: REsp 1.377.734/AC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016, REsp 1.170.929/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 27/5/2010 e AgRg no REsp 1.310.642/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 9/3/2015.

5. Quanto aos demais pontos levantados, o STJ entende ser inviável o Recurso Especial, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, que não especifica quais normas legais foram violadas. Incide, na espécie, por analogia, o princípio contido na Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia."

6. Recurso Especial parcialmente conhecido, mas não provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 20 de agosto de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.728.318 - SP (2018/0034674-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA
PROCURADOR : GLAUBER FERRARI OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP197383
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : SAO LUCAS IMOVEIS LTDA

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 de São Paulo cuja ementa é a seguinte:

ACÇÃO CIVIL PUBLICA. Loteamento irregular. Pretensão de regularização do loteamento parcialmente construído em área de preservação permanente. Danos urbanísticos e ambientais. Matéria reservada à Câmara do Meio Ambiente. Aplicação das Resoluções res 240/2005, 512/2010 e 623/2013. Competência em razão da matéria, que é absoluta, improrrogável e inderrogável. Recursos não conhecidos, com determinação.

O recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu violação dos arts. 114 e 115 do CPC/2015 e do art. 40 da Lei 6.766/1979, sob a argumentação de que "a ausência de citação dos moradores existentes em tal loteamento, para formação de litisconsórcio passivo necessário e unitário, é causa de nulidade do processo" (fl. 1.188, e-STJ). Defende sua ilegitimidade passiva e que há faculdade para os Municípios no tocante à regularização de loteamentos irregulares. Pleiteia a não intervenção do Poder Judiciário no controle da política pública municipal e a incidência da *Teoria da Reserva do Possível* aos presentes autos. Narra a impossibilidade de a regularização se dar no prazo de 2 (dois) anos.

Contrarrazões apresentadas às fls. 1.207-1.213, e-STJ.

O Recurso Especial não foi admitido na origem em razão do óbice da Súmula 7 do STJ. O Agravo interposto foi convertido em Recurso Especial pela decisão de fl. 1.241, e-STJ.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do Recurso Especial, *in verbis* (fls. 1.247-1.250, e-STJ):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DE MORADORES, QUE SERÃO MANTIDOS NA ÁREA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PODER-DEVER. DANO AMBIENTAL. SOLIDARIEDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

I – Inexiste litisconsórcio passivo necessário relativo aos adquirentes dos imóveis em loteamento dito irregular quando eventual sentença de procedência na ação coletiva não implicar qualquer prejuízo aos mesmos.

II – Nos termos da jurisprudência consolidada dessa Corte Superior, a regularização de loteamento irregular é poder-dever do município, inexistindo faculdade na fiscalização, uma vez que o ente federativo é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade de cunho vinculativo, e não discricionária, possuindo responsabilidade solidária pelo dano ambiental.

III – Parecer pelo não provimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.728.318 - SP (2018/0034674-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 5 de março de 2018.

A irresignação não merece prosperar.

Cuida-se de inconformismo contra acórdão do Tribunal de origem que, ao apreciar Apelação contra a sentença que julgou procedente a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Franco da Rocha e São Lucas Imóveis Ltda., julgou o recurso parcialmente procedente tão somente para alterar dois pontos do *decisum* de primeira instância, mantendo incólume as demais obrigações.

No que atine à suscitada contrariedade aos arts. 114 e 115 do CPC/2015, o recorrente suscita a nulidade do processo em virtude da não formação de litisconsórcio passivo necessário, em relação aos adquirentes e moradores da área em litígio, os quais serão diretamente afetados em razão da decisão judicial.

A presente tese não merece acolhida.

Inicia-se a análise investigando o disciplinamento legal da matéria. Nesse diapasão, mister registrar o teor dos arts. 114 e 115 do CPC/2015:

Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I – nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II – ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.

Parágrafo único. Nos casos de litisconsórcio passivo necessário, o juiz determinará ao autor que requeira a citação de todos que devam ser litisconsortes, dentro do prazo que assinar, sob pena de extinção do processo.

Ora, a controvérsia gravita em torno do uso e parcelamento do solo, do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

zoneamento urbano e da tutela ao meio ambiente, matérias sujeitas ao regime jurídico de Direito Público, fincado nos *princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado* e da *legalidade*.

Vale dizer, a participação dos adquirentes de boa-fé e dos invasores na relação jurídico-processual é de somenos importância, porquanto o que se está a definir é se a desafetação e a ocupação da área institucional, por iniciativa dos corréus na demanda coletiva, afrontaram, ou não, a norma de regência.

O Tribunal local afastou a hipótese de litisconsórcio necessário sob os seguintes fundamentos (fl. 1.179, e-STJ):

Primeiro, porque ***a solução ora adotada não atinge o direito dos adquirentes, já que serão mantidos na área.***

Em segundo, porque ***foi dada a oportunidade, nesta instância, a todos os terceiros interessados se manifestarem***, como se verifica do edital a fls. 1045/1050.

Assim, a preliminar arguida pela Municipalidade resta superada.

Observa-se que o órgão julgador decidiu a questão após percuciente análise dos fatos e das provas relacionados à causa, sendo certo asseverar que, para chegar a conclusão diversa, torna-se imprescindível reexaminar o conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado em Recurso Especial. Imiscuir-se na presente aferição encontraria óbice no édito 7/STJ: "*A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.*"

Os fatos são aqui recebidos tais como estabelecidos pelo Tribunal *a quo*, senhor na análise probatória. E, se a violação do dispositivo legal invocado perpassa pela necessidade de fixar premissa fática diversa da que consta do acórdão impugnado, inviável o apelo nobre.

Prosseguindo, o recorrente defende a faculdade (e não obrigação) dos Municípios no tocante à regularização de loteamentos irregulares.

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada (AgRg no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJe 22/04/2014).

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA. LOTEAMENTOS IRREGULARES. RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Município de Rio Branco, ora recorrente, contra Ipê Empreendimentos Imobiliários Ltda., ora recorrido, postulando medidas contra o réu para regularização do loteamento.

2. O Juiz de 1º grau julgou extinto o processo, nos termos do artigo 267, inciso VI, do CPC.

3. O Tribunal a quo negou provimento à Apelação do ora recorrente e assim consignou: "Desta forma, é dever do Município regularizar o parcelamento, as edificações, a ocupação e o uso do solo. Sendo assim, não poderá a Municipalidade ajuizar ações civis públicas para compelir as construtoras a regularizar loteamentos irregulares, pois tal ente é tão responsável quanto às rés na efetivação do mandamento constitucional." (fl. 273).

4. A jurisprudência do STJ é firme no sentido "de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária." (REsp 447.433/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 22/6/2006, p. 178).

5. Contudo, esse poder-dever de agir do Município não exclui a sua legitimidade ativa para a Ação Civil Pública contra o loteador. 6. Esclareça-se que a responsabilidade civil do Município é solidária com o loteador, mas é de execução mediata, ou seja, só deverá pagar ou regularizar caso o loteador não possa fazê-lo.

7. Assim, pode o Município propor a Ação Civil Pública contra o loteador. 8. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade ativa do Município e determinar o retorno dos autos para a origem a fim de que o Tribunal a quo prossiga no julgamento.

(REsp 1.377.734/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 19/12/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.

2. Não merece prosperar o argumento de que o mencionado entendimento jurisprudencial somente diz respeito à Constituição do Estado de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

São Paulo, eis que o art. 40 da Lei Federal 6.766/79 foi efetivamente analisado por esta Corte ao firmar o entendimento.

(AgRg no AREsp 109.078/AC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 25/8/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infra-estrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações.

2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária. Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(REsp 1.170.929/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 27/5/2010).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. LOTEAMENTO. OBRAS DE INFRAESTRUTURA. EXEGESE DO ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

1. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada." (AgRg no AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJe 22/04/2014).

2. Todavia, "o art. 40 da Lei n. 6.766/1979 concede ao município o direito e não a obrigação de realização de obras de infraestruturas em loteamento, o que revela uma faculdade do ente federativo, sob o critério de conveniência e oportunidade" (REsp 859.905/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 1º/09/2011, DJe 16/03/2012).

Agravo regimental improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(AgRg no REsp 1.310.642/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 9/3/2015).

Quanto aos demais pontos levantados, o STJ entende ser inviável o Recurso Especial, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, que não especifica quais normas legais foram violadas. Incide, na espécie, por analogia, o princípio contido na Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia." Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. PRESCRIÇÃO. COFINS. TRIBUTO SUJEITO A LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. APLICAÇÃO DA TESE DOS CINCO MAIS CINCO. PRECEDENTE DO RECURSO ESPECIAL REPETITIVO N. 1002932/SP. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA N. 284 DO STF, POR ANALOGIA. VIOLAÇÃO À DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. ATRIBUIÇÃO DO STF.

(...)

2. Não se conhece da irresignação que não indica nas razões do apelo nobre qual o dispositivo de lei federal teria sido violado. Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

(...)

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(REsp 1149976/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 20/09/2010).

Diante do exposto, **conheço parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, nego-lhe provimento.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0034674-5 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.728.318 / SP**

Números Origem: 00109848520108260198 109848520108260198 1873/2010 18732010
198.01.2010.010984-6/000000-000 19801201001098460000000000

PAUTA: 20/08/2019

JULGADO: 20/08/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA
PROCURADOR : GLAUBER FERRARI OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP197383
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : SAO LUCAS IMOVEIS LTDA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio
Ambiente - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

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 e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.