



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1436701 - SP (2019/0019289-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : ALESSANDRA FERREIRA DE ARAÚJO RIBEIRO E OUTRO(S) - SP228259
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : WILLI GEORGIOS ZOGRAFOS
ADVOGADO : JOSÉ APARECIDO ALVES E OUTRO(S) - SP238473
INTERES. : MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA
ADVOGADO : CATARINA MACHADO E OUTRO(S) - SP127254
INTERES. : GOIACI LEANDRO DE AZEVEDO JUNIOR
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR OU CLANDESTINO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO EM FISCALIZAR E PRESERVAR O MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REGULARIZAR OCUPAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que “o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva.” (AREsp 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021).

2. A conclusão veiculada no acórdão está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, incidindo na hipótese o disposto na Súmula 83/STJ.

3. O Tribunal de origem, ao analisar as provas dos autos, concluiu que tanto o Estado quanto o Município de São Paulo foram omissos, porquanto “não adotaram as medidas concretas, eficazes, necessárias e suficientes para a regularização da ocupação, deixando que ela permanecesse como está(...)”. Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca de fatos e provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à

formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto. Sendo assim, incide no presente caso a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 08/08/2023 a 14/08/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 14 de agosto de 2023.

Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1436701 - SP (2019/0019289-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : ALESSANDRA FERREIRA DE ARAÚJO RIBEIRO E OUTRO(S) - SP228259
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : WILLI GEORGIOS ZOGRAFOS
ADVOGADO : JOSÉ APARECIDO ALVES E OUTRO(S) - SP238473
INTERES. : MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA
ADVOGADO : CATARINA MACHADO E OUTRO(S) - SP127254
INTERES. : GOIACI LEANDRO DE AZEVEDO JUNIOR
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR OU CLANDESTINO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO EM FISCALIZAR E PRESERVAR O MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REGULARIZAR OCUPAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que “o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva.” (AREsp 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021).

2. A conclusão veiculada no acórdão está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, incidindo na hipótese o disposto na Súmula 83/STJ.

3. O Tribunal de origem, ao analisar as provas dos autos, concluiu que tanto o Estado quanto o Município de São Paulo foram omissos, porquanto “*não adotaram as medidas concretas, eficazes, necessárias e suficientes para a regularização da ocupação, deixando que ela permanecesse como está(...)*”. Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca de fatos e provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à

formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto. Sendo assim, incide no presente caso a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Cuida-se de agravo interno interposto pelo ESTADO DE SÃO PAULO contra a decisão monocrática do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho assim ementada (fl. 666):

ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMANDA QUE OBJETIVA NÃO APENAS A REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR, MAS TAMBÉM A RECOMPOSIÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS, POR SER ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. HIPÓTESE EM QUE A CORTE PAULISTA, COM BASE NOS ELEMENTOS PROBATÓRIOS DOS AUTOS, ENTENDEU PRESENTE O NEXO CAUSAL A ENSEJAR A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO RECORRENTE. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DO AGRAVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

A parte agravante, nas razões do agravo interno, refuta o fundamento da decisão agravada alegando que não deve incidir ao presente caso a Súmula 7/STJ, uma vez que a questão seria jurídica. Argumenta, ainda, que houve a violação dos arts. 12, 13 e 40 da Lei 6766/1979.

Sustenta que, conforme o que foi estabelecido no art. 40 da Lei 6.766/1979, o município é o único responsável pela aprovação do loteamento e que *“o Estado de São Paulo não poderia ser responsabilizado pelos danos ambientais decorrentes da edificação do loteamento”* (fl. 685).

Postula, ao final, o provimento do agravo interno para que seja provido o recurso especial nos termos pleiteados.

Impugnação às fls. 696/705.

É o relatório.

VOTO

A despeito das alegações da parte agravante, razão não lhe assiste.

Cuida-se na origem de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do

Estado de São Paulo visando a determinação para que o Estado de São Paulo, ora agravante, o Município de São Paulo e particular realizem, de forma solidária, obras necessárias para a adequação de loteamento irregular (na área denominada Sertório ou Sítio João dos Pinheiros), edificado em área de preservação permanente.

O Tribunal *a quo*, ao apreciar a controvérsia, assim se manifestou (fls. 597/600):

Examinados os recursos em conjunto, o primeiro registro necessário é no sentido de que de acordo com a certidão de fls. 54/63, ofício de fls. 64 da Prefeitura Municipal de Artur Nogueira e laudo de vistoria de fls. 106/107 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, por escritura de 08 de outubro de 1999, Willi adquiriu no município de Artur Nogueira terreno situado em área de preservação permanente objeto da matrícula nº 54.824 do Registro de Imóveis da Comarca de Mogi Mirim, do qual passou a vender sucessivamente partes ideais, promovendo assim loteamento clandestino, tanto que em 30 de abril de 2004 apresentou requerimento de regularização (fls. 90).

Também não existe dúvida que para que a situação irregular se consolidasse muito contribuiu a omissão os órgãos responsáveis do Estado e do Município. Como bem colocado na petição inicial, “O comportamento dos entes políticos, por outro lado, foi decisivo para o advento dessas consequências danosas, que podiam e deviam evitar (o ordenamento jurídico lhes impõe o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente urbano e natural, os recursos hídricos, e de organizar racionalmente os espaços habitáveis). De fato, a omissão do ESTADO e do MUNICÍPIO propiciou a livre implantação do desmembramento. E essa indevida tolerância de ambos com aquela atividade (que não sofreu controle, fiscalização ou repressão concreta) feita, de resto, à luz do dia e de modo ostensivo, transmitiu aos compradores por vezes, pobres, de escassa instrução e carentes de moradia uma aparência de licitude, levando-os a crer que a ocupação do solo, em franco desenvolvimento, era permitida.

MUNICÍPIO e ESTADO, faltando a dever legal, não impediram a abertura da rua que margeia a rede de transmissão de energia elétrica, a demarcação dos lotes e a edificação das casas, limitando-se a constatar sua ocorrência, quando diversas famílias já estavam morando no local. Além disso, verificadas a configuração física e a implantação do desmembramento não adotaram as medidas concretas, eficazes, necessárias e suficientes para a regularização da ocupação, deixando que ela permanecesse como está, inteiramente à margem da lei, ou mesmo medidas meramente formais (“no papel”): era preciso velar para que a ordem administrativa tivesse efetivo cumprimento, o que, na espécie, não aconteceu. Daí a necessidade da tutela jurisdicional.”

E para firmar a responsabilidade dos entes públicos pela reparação tanto quanto possível dos prejuízos, basta o que ficou assentado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 333.056 SP, relator o Ministro Castro Meira:

“As determinações contidas no art. 40 da Lei n. 6. 766/99 consistem num dever-poder do Município, pois, consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Assim, não há como a Municipalidade eximir-se de tal responsabilidade.”

(...)

“Quanto à responsabilidade do Estado de São Paulo em face de sua negligência na devida fiscalização, de mister aplicar-se o disposto na norma contida no art. 13 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano em consonância com os dispositivos da Constituição da República.

(...)

Consoante dispõe o art. 225 da Constituição Federal todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e o dever de defendê-lo e preservá-lo impõe-se ao Poder Público e à coletividade.

Assim, para assegurar a efetividade desse direito constitucional, incumbe à este poder, dentre outros deveres: a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental e o respectivo relatório.

Assim, da interpretação sistemática de tais dispositivos, extrai-se necessidade do Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais, caso dos autos.”

O fato da Fazenda do Estado participar da gestão do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos FID não significa que seja titular dos recursos a ele destinados, despropositado falar em confusão entre devedor e credor relativamente à indenização fixada.

Conforme se depreende do art. 13, I, da Lei 6.766/1979, cabe ao estado *“disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos” “quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal”*.

Ao interpretar o disposto no artigo acima mencionado, juntamente com o art. 225 da Constituição Federal, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que *“o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva.”* (AREsp 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021).

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DOS RÉUS: ESTADO E MUNICÍPIO. ARTIGO DA LEI N. 6.766/1979. COMANDO NORMATIVO INSUFICIENTE. SÚMULA N. 284/STF. DELIBERAÇÃO COM BASE EM DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INCOMPETÊNCIA DO STJ. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

I - Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra

o Estado, o Município de Mirandópolis e outros particulares objetivando, em síntese, a responsabilização pela ausência de regularização de parcelamento de solo clandestino, em imóvel por ele indicado, onde existiriam aproximadamente 20 edificações habitacionais conhecidas por chácaras ou sítios de recreio.

II - A ação foi julgada parcialmente procedente, condenando os réus, de forma solidária, a sanar as ilegalidades do parcelamento, com sua regularização, bem como a reparar os danos ambientais e pagamento de indenização.

III - Em grau recursal, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a decisão monocrática.

IV - O art. 40 da Lei n. 6.766/1979 não contém comando normativo suficiente para amparar a pretensão do Estado de se isentar da respectiva responsabilidade, incidindo o óbice da Súmula n. 284/STF.

V - Ao deliberar sobre a responsabilidade solidária do Estado e da Municipalidade, o acórdão recorrido valeu-se de dispositivos constitucionais, cujo debate é inviável no âmbito do recurso especial, sob pena de usurpação da competência do STF.

VI - Ainda que se pudesse ultrapassar tais óbices, o entendimento a quo acerca da responsabilidade do Estado não destoa da jurisprudência desta Corte. Precedentes: AREsp 1678232/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/08/2021; AgInt no AREsp 1255296/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma. DJe 03/09/2018.

VII - Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial. (AREsp n. 1.929.577/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 3/5/2022, DJe de 5/5/2022.)

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAIS. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA DOS POLUIDORES DIRETOS E INDIRETOS. REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI 6.766/1979. ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS.

1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com pedido de antecipação de tutela, contra o Município de São Paulo, Estado de São Paulo, Gilberto Augusto Camargo, espólio de Joaquim Augusto Lacerda Camargo, espólio de Olavo Lacerda de Camargo Júnior, Celso Mathias da Silva, Aloysio Duarte da Silva, Evelyn Buttner Ribeiro e Telepatch - Sistemas de Comunicações Ltda.

2. O Ministério Público Estadual alega que a área denominada "Sítio Eldorado" ou "Irmãos Camargo", foi invadida irregularmente, com ocupações em áreas de risco e em áreas públicas decorrentes de loteamentos clandestinos e invasões.

3. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido para: (a) condenar os réus proprietários dos lotes ao ressarcimento dos danos ambientais e urbanísticos a serem apurados em liquidação de sentença; e, (b) confirmar a liminar concedida e condenar o Município e o Estado de São Paulo na regularização da área nos termos em que já vem sendo realizado, mormente no que concerne à inclusão da área no Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

4. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem, confirmando a sentença, lançou os seguintes fundamentos: "Também não assiste razão ao Estado de São Paulo, que busca a declaração de sua ilegitimidade passiva nos autos e ausência de responsabilidade pelos danos ambientais causados. Isto porque, conforme a orientação do C. Superior Tribunal de Justiça, a leitura sistemática do art. 13 da Lei nº 6.766/1979, que determina o exame e anuência prévia dos Estados para a aprovação pelos Municípios de loteamentos quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção de mananciais, e do art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, assegurando a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, permite concluir a necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial: (...) Sendo assim, em se tratando de área de proteção de mananciais, tem-se o dever do Estado de São Paulo atuar em conjunto com a Municipalidade ré para a regularização da ocupação da área e garantia da preservação do meio ambiente afetado pelo loteamento clandestino instalado pelos réus particulares".

5. Nos termos da jurisprudência do STJ, da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei 6.766/1979 e 225 da CF/1988 extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais.

6. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005.

7. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

8. Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010.

9. Tendo a Corte de origem, à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, consignado que o Estado de São Paulo, ora recorrente, falhou no dever de prestação do serviço público ao incorrer em omissão, rever tal entendimento demanda reexame dos elementos de cognição dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

10. Ressalte-se, por fim, que fica prejudicada a análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea "a" do permissivo constitucional. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

11. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem, confirmando a sentença, lançou os seguintes fundamentos: "Em que pese o texto legal fazer referência ao termo 'poderá', o comando normativo corresponde a verdadeiro 'poder-dever' da Administração Pública, no caso, da Prefeitura Municipal. Isto porque a regularização de um loteamento clandestino encontra origem na

competência constitucional atribuída aos Municípios para a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). Na medida em que o texto constitucional garante aos Municípios verdadeiro controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, passa a estabelecer limitação ao direito de construir, determinada sob a égide do poder de polícia, assim compreendido:

(...) Logo, o poder de polícia a ser exercido pelos Municípios para o adequado ordenamento territorial busca a proteção do interesse público, que é um dever, a maior obrigação da Administração Pública.

Além do mais, o 'poder-dever' da Prefeitura do Município em promover a regularização do loteamento clandestino decorre do momento em que a municipalidade tem conhecimento do loteamento ilegal consolidado.

Tanto assim, que já se pronunciou esta 5ª Câmara de Direito Público, em caso semelhante ao dos autos, sob a relatoria da Desembargadora Heloísa Martins Mimessi: (...) Desse modo, o Município de São Paulo, detentor do poder de polícia em matéria de organização urbana, tem o dever, e não a faculdade, de promover os atos administrativos e providências executórias para regularizar o loteamento clandestino na área 'Sítio Eldorado' ou 'Irmãos Camargo'. Ainda que alegue que tomou as medidas cabíveis por meio da Instauração do processo administrativo P.A. nº 19970.006.244-9, o dever de regularizar o loteamento clandestino na área discutida nos autos permanece. (...)

Sendo assim, em se tratando de área de proteção de mananciais, tem-se o dever do Estado de São Paulo atuar em conjunto com a Municipalidade ré para a regularização da ocupação da área e garantia da preservação do meio ambiente afetado pelo loteamento clandestino instalado pelos réus particulares. Pelo exposto, pelo meu voto, nego provimento aos recursos e ao reexame necessário, mantendo a r. sentença que deu correta solução à lide".

12. A questão de fundo, ou seja, se os Municípios têm o dever de regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos e qual a extensão dessa responsabilidade, foi examinada no REsp 1.164.893, de minha relatoria, afetado à Primeira Seção.

13. O Município é titular do dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas sua atuação deve restringir-se às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/1979), em especial à infraestrutura necessária para melhoria na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados. Inexiste tal dever em relação às parcelas do loteamento irregular ainda não ocupadas. Tudo sem prejuízo do também dever-poder da Administração de, além de cominar sanções administrativas, civis e penais, cobrar dos responsáveis o custo que sua atuação saneadora acarrete.

14. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

15. Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010.

CONCLUSÃO.

16. Agravos conhecidos para se negar provimento aos Recursos Especiais. (AREsp n. 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021.)

Verifico que a conclusão veiculada no acórdão está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, incidindo na hipótese o disposto na Súmula 83/STJ (*"não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida"*).

Constato que o Tribunal origem, ao analisar as provas dos autos, concluiu que tanto o Estado quanto o Município de São Paulo foram omissos, porquanto *"não adotaram as medidas concretas, eficazes, necessárias e suficientes para a regularização da ocupação, deixando que ela permanecesse como está(...)"* (fl. 598).

Entendimento diverso conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca de fatos e provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto. Sendo assim, incide no presente caso a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual *"a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial"*.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL E LOTEAMENTO IRREGULAR. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 165, 485, II E 535, II DO CPC/1973. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO NA FISCALIZAÇÃO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DO ENTE ESTADUAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2).

2. Não se verifica a alegada violação dos arts. 165, 485, II e 535, II do CPC/1973, uma vez que o Tribunal de origem decidiu a lide de maneira fundamentada. As razões do Agravo Interno (fls. 2.348) demonstram, na verdade, a discordância da parte agravante em relação às conclusões do acórdão recorrido, por não ter este atribuído apenas ao MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP a responsabilidade pelos danos ambientais e urbanísticos. Reitere-se, portanto, que julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa às normas ora invocadas.

3. Sobre a aplicação da Súmula 7 do STJ, também não assiste razão à parte

agravante. Afinal, afastar a ocorrência de omissão específica na fiscalização, constatada pelo Tribunal de origem (fls. 2.162), demandaria reexame do conjunto fático-probatório da causa, o que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e provas, e não de valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o seguimento do Recurso Especial.

4. Agravo Interno do Ente Estadual a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 965.359/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 8/4/2019, DJe de 12/4/2019.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. ACÓRDÃO RECORRIDO COM BASE EM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. RESPONSABILIDADE DO ESTADO DE FISCALIZAR E REGULARIZAR LOTEAMENTO IRREGULAR. ACÓRDÃO DE 2º GRAU QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA OMISSÃO DO ENTE ESTATAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 19/03/2018, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

III. Existindo fundamento de índole constitucional, suficiente para a manutenção do acórdão recorrido, cabia à parte recorrente a interposição do imprescindível Recurso Extraordinário, de modo a desconstituí-lo. Ausente essa providência, o conhecimento do Especial esbarra no óbice da Súmula 126/STJ, segundo a qual "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta-se em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário". Precedentes do STJ.

IV. Ademais, o acórdão recorrido concluiu, à luz da prova dos autos, que "o irregular fracionamento do terreno, sua ocupação desordenada, com degradação de área de proteção de mananciais é manifestamente irregular" e que houve negligência do Estado agravante na devida fiscalização, devendo aplicar-se a regra do art. 13 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, em consonância com os dispositivos da Constituição Federal. Concluiu, ainda, é o "dever da Municipalidade e do Estado trabalhar na organização do território urbano e impedir a ocupação e degradação das áreas de mananciais", devendo, portanto, ser condenados à regularização do loteamento e, juntamente com o loteador à reparação dos danos ambientais. Incidência da Súmula 7/STJ.

V. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 1.255.296/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 23/8/2018, DJe de 3/9/2018.)

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

LOTEAMENTO CLANDESTINO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Antonio Cardoso da Rosa, Estado de São Paulo, Município de São Bento do Sapucaí e diversas pessoas físicas, em razão de loteamento clandestino efetuado por Antonio Cardoso da Rosa, que alienou lotes, para os outros corréus, de imóvel situado em Área de Preservação Permanente, sem prévia anuência dos órgãos competentes.

2. Na sentença, os reús Antonio Cardoso da Rosa, Estado de São Paulo e Município de São Bento do Sapucaí foram condenados solidariamente a promover o desfazimento do loteamento, recuperando-o ambientalmente, no prazo de seis meses do trânsito em julgado da sentença, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00, e os demais corréus (compromissários compradores) deverão demolir suas edificações e recompor a vegetação nativa, nos limites de seus respectivos lotes, sob pena de multa diária de R\$ 500,00.

3. O Tribunal a quo manteve a sentença integralmente, sob os seguintes fundamentos (fls. 971-979, e-STJ): "De início, não merece prevalecer a preliminar de ilegitimidade passiva da Fazenda do Estado de São Paulo, pois foi corretamente colocada nesse polo da demanda em razão de falha da prestação do serviço público pelo Estado, bem como pelo Município, os quais, em razão de omissão, tornaram possível a implantação do loteamento clandestino. (...) Desse modo, diante de tudo quanto fora exposto, tenho que legítima a participação da Fazenda do Estado de São Paulo no polo passivo desta ação. (...) A par das considerações acima mencionadas, verifica-se, no caso entelado, que a prova pericial demonstrou, de forma satisfativa, que o correu Antônio Cardoso da Rosa executou um loteamento clandestino na localidade e que existem várias pessoas no loteamento, além dos corréus apontados na inicial, sendo que há imóveis com construções inseridos totalmente em APP, outros parcialmente incluídos e alguns com 'intervenção nos cursos d'água com lançamentos 'in natura' de esgotos sanitários. (...) In casu, ficou fora de dúvida que houve ilegal ocupação de zona de vida silvestre - ZVS. com supressão de vegetação nativa, decorrente implantação de loteamento clandestino, já que não se subsume à ressalva normativa de eliminação de mata nativa para realização de obras, empreendimentos e atividades de utilidade pública ou de interesse social para fins de saúde pública, que, comprovadamente, não possam localizar-se em outra área. (...) O loteador Antônio Cardoso da Rosa deve ser responsável pela recuperação ambiental de toda a área, inclusive os lotes vendidos. (...) Assim, os pedidos de demolições de edificações e recomposição de vegetação nativa, situados em APP, são medidas que não podem ser dispensadas e que deverão ser realizadas pelo respectivo compromissado comprador e, de forma solidária, pelo coréu Antônio Cardoso da Rosa. Município da Estância Climática de São Bento do Sapucaí e o Estado de São Paulo. O pedido de obrigação de fazer, para que as Fazendas e o corréu Antônio Cardoso da Rosa restaurem as condições primitivas do imóvel, recuperando-o dos danos ambientais, é medida que se impõe, dada a responsabilidade solidária deles em recuperar toda a área do loteamento clandestino. (...) Vale ressaltar, além do já mencionado na r. sentença quanto ao laudo pericial (fls. 592/601), ter a prova técnica esclarecido que o loteamento 'encontra-se localizado em região ondulada, e apresenta uma substancial rede de recursos hídricos'. Ademais, o jurisperito observou que 'o conjunto implantado de moradias, de arruamento no referido Loteamento, não obedece nenhum planejamento técnico de disponibilização de uso e ocupação do solo. Em consequência acaba potencializando a degradação do meio ambiente, e ainda se constituindo um contínuo gerador de poluição de recursos hídricos'".

4. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente

federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005.

5. Tendo a Corte de origem, à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, consignado que o Estado de São Paulo, ora recorrente, falhou no dever de prestação do serviço público ao incorrer em omissão, tornando possível a implantação de loteamento clandestino, rever tal entendimento demanda o reexame dos elementos de cognição dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

6. Recurso Especial conhecido parcialmente e, nessa parte, não provido. (REsp n. 1.666.027/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/10/2017, DJe de 1º/2/2018.)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.436.701 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2019/0019289-0

Número de Origem:

00073648720088260666 666.08.007364-6 666080073646 73648720088260666

Sessão Virtual de 08/08/2023 a 14/08/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : WILLI GEORGIOS ZOGRAFOS
ADVOGADO : JOSÉ APARECIDO ALVES E OUTRO(S) - SP238473
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA
ADVOGADO : CATARINA MACHADO E OUTRO(S) - SP127254
AGRAVANTE : GOIACI LEANDRO DE AZEVEDO JUNIOR
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : ALESSANDRA FERREIRA DE ARAÚJO RIBEIRO E OUTRO(S) - SP228259
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ORDEM URBANÍSTICA - PARCELAMENTO DO SOLO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : ALESSANDRA FERREIRA DE ARAÚJO RIBEIRO E OUTRO(S) - SP228259
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : WILLI GEORGIOS ZOGRAFOS
ADVOGADO : JOSÉ APARECIDO ALVES E OUTRO(S) - SP238473
INTERES. : MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA
ADVOGADO : CATARINA MACHADO E OUTRO(S) - SP127254
INTERES. : GOIACI LEANDRO DE AZEVEDO JUNIOR

ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 08/08/2023 a 14/08/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 15 de agosto de 2023