

# Superior Tribunal de Justiça

**RECURSO ESPECIAL Nº 191.507 - SP (1998/0075513-6)**

**RELATOR** : **MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**  
**RECORRENTE** : **MUNICÍPIO DE LIMEIRA**  
**ADVOGADO** : **MÁRCIA APARECIDA CONCEIÇÃO VICTAL E OUTROS**  
**RECORRIDO** : **VALDEMAR APARECIDO DONIZETTI DOMINGUES**

## **EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 211 E 7 DO STJ. LOTEAMENTO IRREGULAR. REGULARIZAÇÃO. MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79.

1. *"Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal a quo"* (Súmula n. 211 do STJ).
2. O acesso à via excepcional, nos casos em que o tribunal *a quo*, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não soluciona a omissão apontada, depende da veiculação, nas razões do recurso especial, de ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil. Precedentes da Corte.
3. *"A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial"* (Súmula n. 7/STJ).
4. O STJ, ao interpretar a regra disposta no art. 40 da Lei n. 6.766/79, entende que o Município tem o poder-dever de agir para regularizar loteamentos irregulares de sua propriedade, descabendo o pedido de anulação do contrato.
5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, 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, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, negar-lhe provimento nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon e Franciulli Netto votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Franciulli Netto.  
Brasília, 1º de março de 2005 (data do julgamento).

**MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**  
Relator

**RECURSO ESPECIAL Nº 191.507 - SP (1998/0075513-6)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA:**

A Sexta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de apelação, acordou a seguinte ementa:

*"Compromisso de venda e compra - Anulação pretendida pela Prefeitura - Loteamento não registrado - Rejeição do pedido.*

*'Não se anula compromisso de compra e venda celebrado pela Prefeitura Municipal na condição de loteador particular, ainda que não esteja o loteamento regularmente aprovado e inscrito'."*

A recorrente opôs embargos de declaração, que restaram rejeitados.

Irresignado, o MUNICÍPIO DE LIMEIRA, com amparo na alínea "a" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal, interpõe o presente recurso especial.

Sustentando negativa de vigência ao art. 37 da Lei n. 6.766/79, alega que *"a certidão juntada aos autos (documento 5) expedida pela Prefeitura Municipal de Limeira, como Administradora e não como Contratante, esclarece que para a aprovação do loteamento em tela é necessária a interferência de diversos órgãos públicos, inclusive o do Ministério da Aeronáutica, tendo em vista a proximidade da área em questão com o Aeroporto Municipal"*.

Em adição, defende a ocorrência de equívoco no *decisum* impugnado, uma vez que a aplicação do art. 40 da Lei n. 6.766/79, em detrimento do art. 37 do mesmo diploma legal, *"implicaria no deferimento de alvará para a prática de fato definido na lei como crime"*.

Aduz também violação do art. 145, incisos I e II, do Código Civil de 1916, tendo em vista que o contrato de compromisso de compra e venda celebrado é nulo de pleno direito, não podendo gerar obrigações entre as partes, pois envolve a venda de lote inexistente em loteamento não-registrado, além do que *"a licitude do objeto é exigida para a validade do negócio jurídico realizado, e tendo ocorrido a revogação do ato administrativo que autorizou a possibilidade de contratar, pois à administração cabe rever os próprios atos, a prestação se tornou impossível pela perda do objeto, o que invalida o contrato celebrado"*.

Admitido o recurso, sem as contra-razões, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 191.507 - SP (1998/0075513-6)**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 211 E 7 DO STJ. LOTEAMENTO IRREGULAR. REGULARIZAÇÃO. MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79.

1. "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal *a quo*" (Súmula n. 211 do STJ).
2. O acesso à via excepcional, nos casos em que o tribunal *a quo*, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não soluciona a omissão apontada, depende da veiculação, nas razões do recurso especial, de ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil. Precedentes da Corte.
3. "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial" (Súmula n. 7/STJ).
4. O STJ, ao interpretar a regra disposta no art. 40 da Lei n. 6.766/79, entende que o Município tem o poder-dever de agir para regularizar loteamentos irregulares de sua propriedade, descabendo o pedido de anulação do contrato.
5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não-provido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (RELATOR):**

Trata-se de ação de anulação de contrato de compromisso de compra e venda proposta pela municipalidade de Limeira contra o ora recorrido, Valdemar Aparecido Donizetti Domingues, sob a alegação de que o loteamento denominado Jardim Residencial Ernesto Kuhl não fora devidamente registrado.

A sentença monocrática julgou improcedente a ação. Foi interposto recurso de apelação, que restou improvido pelo Tribunal *a quo*.

Nas razões do presente recurso especial, o Município de Limeira defende a ocorrência de equívoco no acórdão recorrido, no qual foi aplicada a Lei n. 6.766/79, porquanto o contrato de compromisso de compra e venda celebrado é nulo de pleno direito, não podendo gerar obrigações entre as partes, pois, envolve a venda de lote inexistente de loteamento não registrado.

O apelo não merece prosperar.

Inicialmente, não conheço da alegada violação do art. 145, incisos I e II, do Código Civil de 1916, pois a matéria ressenete-se do indispensável prequestionamento, tendo em vista que referido dispositivo, a despeito da oposição dos embargos declaratórios, não foi examinado pelo Tribunal de origem.

Registre-se, por oportuno, que, nesse caso, o recorrente deveria ter suscitado, nas razões do apelo especial, violação do art. 535 do Código de Processo Civil. Como não o fez, inviabilizou seu acesso à via excepcional, conforme já assentou o STJ em diferentes oportunidade. A propósito, cito o seguinte precedente:

# *Superior Tribunal de Justiça*

*"RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INOCORRÊNCIA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ARTIGO 68 DA LEI Nº 8.112/90. REGULAMENTAÇÃO. NECESSIDADE.*

*1. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça consolidou já entendimento segundo o qual deve a parte vincular a interposição do recurso especial à violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, quando, mesmo após a oposição de embargos declaratórios, o tribunal a quo persiste em não decidir questões que lhe foram submetidas a julgamento, por força do princípio tantum devolutum quantum apelatum, ou, ainda, quando persista desconhecendo obscuridade ou contradição argüidas como existentes no decisum.*

*[...]" (Sexta Turma, REsp n. 119.459, relator Ministro Hamilton Carvalhido, DJ de 24.3.2003).*

Prosseguindo na análise, constato que, para a solução da controvérsia, o Tribunal *a quo* não levou em consideração a alegação de que, para a implantação do loteamento na área determinada no presente caso, seria preciso a aprovação do Ministério da Aeronáutica, tendo em vista a proximidade da área em questão com o Aeroporto Municipal. Sendo assim, afigura-se inviável analisar as violações legais postas no recurso especial sem antes examinar o conjunto probatório considerado para o deslinde do litígio. Inequívoca, pois, a aplicação da Súmula n. 7/STJ.

Ainda que superados tais óbices, a irresignação, no tocante à aplicação do art. 37 em vez do art. 40 da Lei n. 6.766/79, não lograria êxito.

Dispõem os referidos dispositivos o seguinte:

*"Art. 37 - É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.*

*Art. 40 (caput) - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes".*

O acórdão recorrido, aplicando ao caso a regra do art. 40 da Lei n. 6.766/79, bem definiu a questão, de modo a não merecer reparos. Cito, a propósito, os seguintes trechos do acórdão regional:

*"Quem praticou infração à lei no caso, entretanto, foi a própria Prefeitura, uma vez que assumiu a condição de loteador particular, comprometendo-se diretamente a vender ao réu lote determinado do loteamento denominado Jardim Residencial Ernesto Kuhl (fls. 12/14).*

*(...)*

*A circunstância de não estar regularizado o loteamento não é motivo bastante para a resolução da avença. A qualquer tempo poderá haver o saneamento das falhas (lei nº 6.766/79, art. 40), quando então terá o adquirente oportunidade*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*de registrar a propriedade do seu lote, 'valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado' (lei cit., art. 41).*

*Segundo assinalou julgado desta Corte em caso parelho, 'em se tratando de loteamento irregular ou mesmo inexistente, não pode o loteador estar em Juízo para pleitear sua nulidade por ato que lhe competia praticar, além de poder a Administração promover a regularização do loteamento às expensas do loteador' (JTJ Lex 193/47)".*

Com efeito, se o Município tem o poder-dever de agir para regularizar loteamentos irregulares promovidos por terceiros para o fim de defender o bem-estar da população, que dirá quando for a regularização de loteamentos de sua propriedade.

Sendo assim, não prospera a pretensão do Município de Limeira de anular o contrato de promessa de compra e venda de lote irregular, pois a própria Administração pode promover a regularização do loteamento.

Destaco que esta Corte, em caso idêntico, assim decidiu a matéria:

**"LOTEAMENTO. MUNICÍPIO. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DO CONTRATO. BOA-FÉ. ATOS PRÓPRIOS.**

**- TENDO O MUNICÍPIO CELEBRADO CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE LOTE LOCALIZADO EM IMÓVEL DE SUA PROPRIEDADE, DESCABE O PEDIDO DE ANULAÇÃO DOS ATOS, SE POSSÍVEL A REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO QUE ELE MESMO ESTA PROMOVENDO. ART. 40 DA LEI 6.766/79.**

**- A TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS IMPEDE QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RETORNE SOBRE OS PRÓPRIOS PASSOS, PREJUDICANDO OS TERCEIROS QUE CONFIARAM NA REGULARIDADE DE SEU PROCEDIMENTO.**

**RECURSO NÃO CONHECIDO"** (Quarta Turma, REsp n. 141.879/SP, relator Ministro Ruy Rosado de Aguiar, DJ de 22.6.1998).

Ante o exposto, **conheço parcialmente do recurso especial e, nessa parte, nego-lhe provimento.**

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 1998/0075513-6

**RESP 191507 / SP**

Números Origem: 110404 1104098 99595

PAUTA: 01/03/2005

JULGADO: 01/03/2005

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCIULLI NETTO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DULCINÉA MOREIRA DE BARROS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE LIMEIRA

ADVOGADO : MÁRCIA APARECIDA CONCEIÇÃO VICTAL E OUTROS

RECORRIDO : VALDEMAR APARECIDO DONIZETTI DOMINGUES

ASSUNTO: Administrativo - Intervenção do Estado na Propriedade - Loteamento Irregular

**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 parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon e Franciulli Netto votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 01 de março de 2005

**VALÉRIA ALVIM DUSI**

Secretária