

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **RECURSO ESPECIAL Nº 252.512 - SP (2000/0027425-9)**

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON  
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

### **EMENTA**

ADMINISTRATIVO - LOTEAMENTO INACABADO RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPUTAÇÃO POR AÇÃO DE REGRESSO À EMPRESA LOTEADORA.

1. É dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução de obras.

2. A CF 88 e a lei de parcelamento do solo (Lei 6.766/79) estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infra-estrutura (art. 40).

3. Legitimidade do município para responder pela sua omissão e inação da loteadora.

4. Recurso especial provido.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial. Votaram com a Relatora os Ministros Franciulli Netto, Laurita Vaz, Paulo Medina e Francisco Peçanha Martins.

Brasília-DF, 25 de setembro de 2001 (Data do Julgamento)

Ministra Eliana Calmon  
Presidente e Relatora

**RECURSO ESPECIAL Nº 252.512 - SP (2000/0027425-9)**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

**RELATÓRIO**

**EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:**

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgando ação civil pública movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO** contra a Prefeitura Municipal de Cajamar e Outros, decorrente de alegado descumprimento de obrigações assumidas na realização de obras de infra-estrutura em loteamento autorizado pela municipalidade, decidiu em acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento - Inexecução de obras constantes em memorial descritivo além de algumas obrigatórias em razão do art. 18, V, da Lei 6.766/79 - Obrigação de fazer procedente - Solidariedade entre empresa loteadora e as pessoas jurídicas que dela fazem parte - Improcedência da ação contra o Município - Penalização indevida de outros municípios por descaso, responsabilidade pessoal dos Prefeitos de Cajamar - Descabimento de danos - Recurso do Ministério Público provido em parte, improvido o dos réus.

(fl. 306)

Após a rejeição dos embargos de declaração, interpôs o **MINISTÉRIO PÚBLICO** o presente recurso especial com fulcro na letra "a" do permissivo constitucional, alegando afronta ao art. 40 da Lei 6.766/79; art. 3º da Lei Complementar Estadual 94/74; e arts. 15, 159 e 1.518, parágrafo único do CC, e contrariedade ao art. 535, II do CPC.

Sem contra-razões. subiram os autos, tendo o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** opinado pelo provimento do recurso.

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 252.512 - SP (2000/0027425-9)**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

**RELATÓRIO**

**EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:**

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgando ação civil pública movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO** contra a Prefeitura Municipal de Cajamar e Outros, decorrente de alegado descumprimento de obrigações assumidas na realização de obras de infra-estrutura em loteamento autorizado pela municipalidade, decidiu em acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento - Inexecução de obras constantes em memorial descritivo além de algumas obrigatórias em razão do art. 18, V, da Lei 6.766/79 - Obrigação de fazer procedente - Solidariedade entre empresa loteadora e as pessoas jurídicas que dela fazem parte - Improcedência da ação contra o Município - Penalização indevida de outros municípios por descaso, responsabilidade pessoal dos Prefeitos de Cajamar - Descabimento de danos - Recurso do Ministério Público provido em parte, improvido o dos réus.

(fl. 306)

Após a rejeição dos embargos de declaração, interpôs o **MINISTÉRIO PÚBLICO** o presente recurso especial com fulcro na letra "a" do permissivo constitucional, alegando afronta ao art. 40 da Lei 6.766/79; art. 3º da Lei Complementar Estadual 94/74; e arts. 15, 159 e 1.518, parágrafo único do CC, e contrariedade ao art. 535, II do CPC.

Sem contra-razões. subiram os autos, tendo o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** opinado pelo provimento do recurso.

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 252.512 - SP (2000/0027425-9)**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

**VOTO**

**EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA):**

- Em preliminar, não vislumbro violação ao art. 535, II, do CPC, porque restaram prequestionados a tese e os dispositivos indicados no especial, ainda que implicitamente.

Não conheço do especial quanto ao art. 3º da Lei Complementar Estadual 94/74, por se tratar, na espécie, de direito local, sendo aplicável a Súmula 280/STF.

Desta forma, a análise do presente recurso restringe-se à legitimidade ou não do município para figurar como autor em ação civil pública, que tem por objetivo o cumprimento de obrigações na realização de obras de infra-estrutura, em loteamento autorizado pela municipalidade.

A questão não é nova neste Tribunal, existindo precedentes em ambas as Turmas de direito público.

Deixei de aplicar o art. 557 do CPC, por entender que, sendo poucos os precedentes, inexistente jurisprudência reiterada.

A questão diz respeito à interpretação dada à Lei 6.766, de 19/12/79, diploma que disciplinou o parcelamento do solo urbano.

Na hipótese, o loteamento foi aprovado pela Prefeitura Municipal, mas não foram realizadas as obras de infra-estrutura por parte da empresa loteadora.

Para o **MINISTÉRIO PÚBLICO** há solidariedade da empresa loteadora com o Município, porque deixou a municipalidade de realizar a fiscalização imprescindível.

O Tribunal de Justiça, diferentemente, restringiu a responsabilidade à loteadora e aos sócios da mesma, entendendo que o município também sofreu lesão patrimonial.

O controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano é encargo dos municípios, por excelência, como previsto na CF/88 (art. 30, VIII), na Constituição do Estado de São Paulo (art. 180/183) e na Lei Orgânica dos Municípios (art. 148/159), cabendo-lhes fiscalizar e aplicar sanções a quem não efetue o parcelamento do solo sem prévia aprovação municipal ou em desacordo com o plano respectivo, prevendo a Lei 6.766/79, no artigo 40, a obrigação da Prefeitura do Município de regularizar o loteamento ou desmembramento, executado sem observância das determinações constantes da licença, evitando assim lesão aos padrões de desenvolvimento urbanístico, e defendendo direitos

**RECURSO ESPECIAL Nº 252.512 - SP (2000/0027425-9)**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

**VOTO**

**EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA):**

- Em preliminar, não vislumbro violação ao art. 535, II, do CPC, porque restaram prequestionados a tese e os dispositivos indicados no especial, ainda que implicitamente.

Não conheço do especial quanto ao art. 3º da Lei Complementar Estadual 94/74, por se tratar, na espécie, de direito local, sendo aplicável a Súmula 280/STF.

Desta forma, a análise do presente recurso restringe-se à legitimidade ou não do município para figurar como autor em ação civil pública, que tem por objetivo o cumprimento de obrigações na realização de obras de infra-estrutura, em loteamento autorizado pela municipalidade.

A questão não é nova neste Tribunal, existindo precedentes em ambas as Turmas de direito público.

Deixei de aplicar o art. 557 do CPC, por entender que, sendo poucos os precedentes, inexistente jurisprudência reiterada.

A questão diz respeito à interpretação dada à Lei 6.766, de 19/12/79, diploma que disciplinou o parcelamento do solo urbano.

Na hipótese, o loteamento foi aprovado pela Prefeitura Municipal, mas não foram realizadas as obras de infra-estrutura por parte da empresa loteadora.

Para o **MINISTÉRIO PÚBLICO** há solidariedade da empresa loteadora com o Município, porque deixou a municipalidade de realizar a fiscalização imprescindível.

O Tribunal de Justiça, diferentemente, restringiu a responsabilidade à loteadora e aos sócios da mesma, entendendo que o município também sofreu lesão patrimonial.

O controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano é encargo dos municípios, por excelência, como previsto na CF/88 (art. 30, VIII), na Constituição do Estado de São Paulo (art. 180/183) e na Lei Orgânica dos Municípios (art. 148/159), cabendo-lhes fiscalizar e aplicar sanções a quem não efetue o parcelamento do solo sem prévia aprovação municipal ou em desacordo com o plano respectivo, prevendo a Lei 6.766/79, no artigo 40, a obrigação da Prefeitura do Município de regularizar o loteamento ou desmembramento, executado sem observância das determinações constantes da licença, evitando assim lesão aos padrões de desenvolvimento urbanístico, e defendendo direitos

# Superior Tribunal de Justiça

dos adquirentes de lotes.

Temos, então, expressamente estabelecido, o dever da municipalidade em solidariedade com a loteadora, o que não o exige pelo benefício de ordem ou de excussão. Daí o equívoco contido no aresto impugnado que, ouvindo as previsões do art. 40 da Lei 6.766/79, enfatizou os parágrafos, os quais tratam da subsidiariedade pelo regresso que tem o município contra a empresa loteadora.

A jurisprudência desta Corte caminha no sentido deste voto, como demonstram os arestos transcritos em suas ementas:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PARCELAMENTO DE SOLO MUNICIPAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. O Município, em se tratando de Ação Civil Pública para obrigar o proprietário de imóvel a regularizai' parcelamento do solo, em face do modo clandestino como o mesmo ocorreu, sem ter sido repellido pela fiscalização municipal, é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda.

2. O Município tem a poder-dever de agir para que loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição.

3. O exercício dessa atividade é vinculada,

4. Recurso provido para que o Município, conforme chamamento feito na inicial pelo Ministério Público, autor da ação, figure no pólo passivo da demanda.

(REsp 194.732/SP; Rel. Min. José Delgado: Primeira Turma. Unânime; DJ 21/06/99)

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PARCELAMENTO DE SOLO - REGULARIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO - PODER-DEVER - LEI 6 766/79, ART 40 - LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO.

- O Município tem o poder-dever de agir no sentido de regularizar loteamento urbano ocorrido de modo clandestino, sem que a Prefeitura Municipal tenha usado do seu poder de polícia ou das vias judiciais próprias, para impedir o uso ilegal do solo. O exercício desta atividade é vinculada.

- Recurso não conhecido.

(REsp. 124 714/SP; Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma; Unânime; DJ 25/09/2000)

Com estas considerações, dou provimento ao recurso para reformar o acórdão e julgar procedente a ação, nos termos do pedido inicial.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2000/0027425-9

**RESP 252512/ SP**

PAUTA: 25/09/2001

JULGADO: 25/09/2001

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidenta da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Subprocurador(a)-Geral da República

Exmo(a). Sr(a). Dr(a). **EXMO. SR. DR. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO**

Secretária

Bela **BÁRDIA TUPY VIEIRA FONSECA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

ASSUNTO : AÇÃO - CIVIL PÚBLICA

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto da Sra, Ministra-Relatora".

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2000/0027425-9

**RESP 252512/ SP**

PAUTA: 25/09/2001

JULGADO: 25/09/2001

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidenta da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Subprocurador(a)-Geral da República

Exmo(a). Sr(a). Dr(a). **EXMO. SR. DR. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO**

Secretária

Bela **BÁRDIA TUPY VIEIRA FONSECA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAJAMAR  
ADVOGADO : ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA  
RECORRIDO : DAURI CRUZ DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : JOSÉ RENATO FERREIRA

ASSUNTO : AÇÃO - CIVIL PÚBLICA

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto da Sra, Ministra-Relatora".

# *Superior Tribunal de Justiça*

Os Srs. Ministros Franciulli Netto, Laurita Vaz, Paulo Medina e Francisco Peçanha Martins votaram com a Sra. Ministra Relatora.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 25 de setembro de 2001

BÁRDIA TUPY VIEIRA FONSECA  
Secretária

