

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.113.789 - SP (2009/0043846-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RECORRIDO** : **GILDO BENÍCIO DOS SANTOS - ESPÓLIO**  
**REPR. POR** : **MARIA LUÍZA SANTOS - INVENTARIANTE**  
**ADVOGADO** : **ERALDO BARBOZA FERRO E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **MUNICÍPIO SE SÃO PAULO**  
**PROCURADOR** : **SILVANA NAVES DE OLIVEIRA SILVA ROSA E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **MARIA DOS SANTOS**  
**RECORRIDO** : **ROSANA DOS SANTOS DAS NEVES**  
**RECORRIDO** : **RITA APARECIDA RIVERA DO PRADO**  
**ADVOGADO** : **RITA A R PRADO E OUTRO(S)**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes.

2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.

6. Recurso especial provido.

**ACÓRDÃO**

# *Superior Tribunal de Justiça*

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, dar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de junho de 2009(data do julgamento).

Ministro Castro Meira  
Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.113.789 - SP (2009/0043846-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RECORRIDO** : **GILDO BENÍCIO DOS SANTOS - ESPÓLIO**  
**REPR. POR** : **MARIA LUÍZA SANTOS - INVENTARIANTE**  
**ADVOGADO** : **ERALDO BARBOZA FERRO E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **MUNICÍPIO SE SÃO PAULO**  
**PROCURADOR** : **SILVANA NAVES DE OLIVEIRA SILVA ROSA E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO** : **MARIA DOS SANTOS**  
**RECORRIDO** : **ROSANA DOS SANTOS DAS NEVES**  
**RECORRIDO** : **RITA APARECIDA RIVERA DO PRADO**  
**ADVOGADO** : **RITA A R PRADO E OUTRO(S)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** O Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública em face do Município de São Paulo e outros por improbidade administrativa e parcelamento do solo em desacordo com a legislação vigente.

O Juízo de primeiro grau julgou procedentes em parte os pedidos e excluiu do pólo passivo da demanda a municipalidade.

A Corte Paulista manteve a sentença quanto à ilegitimidade municipal, como se observa do seguinte fragmento de voto que transcrevo:

"O recurso do Ministério Público tampouco prospera. Não há como responsabilizar o próprio Município pela ausência de fiscalização eficaz, pois tanto equivale a responsabilizar o Estado por não policiar todas as vias públicas de forma a impedir a prática de qualquer criem, situação que se mostra impossível. Assim não fosse, e seria plausível, o que não é, se responsabilizar o representante do Ministério Público porque abiu um inquérito em 1995 e só foi ajuizar a ação em 1999, quando o dano já estava causado. É o quanto basta para se afastar a responsabilidade do Município.

O Poder Público age de acordo com as normas legais, e estas estabelecem uma forma de agir, consistente em imposição de embargos e de multas. Tendo atuado dentro dos limites da lei, não se lhe pode imputar responsabilidade. Não é possível se atribuir ao Município a responsabilidade, que é do loteador obrigando-o a regularizar todo e qualquer loteamento, quando na verdade deve o loteamento ser embargado e despejados aqueles que ocupam a área urbana de forma ilegal.

Da mesma forma não foi o Município que deu azo aos danos ambientais, mas sim todos aqueles que de forma direta promoveram o desmatamento, ou dele se aproveitaram para auferir lucro, ou para, a pretexto de 'exercer o direito de moradia', dilapidaram o patrimônio natural. A responsabilidade por danos causados por loteamento clandestino é do loteador e dos compradores dos lotes ilegais e não do Município, sendo isento o Administrador que agiu dentro dos limites da lei. Por isso, no caso concreto, não se vislumbra a responsabilidade do Município ou do Administrador Regional na forma como requerida" (fls. 2.283-2.284).

# *Superior Tribunal de Justiça*

A ementa ficou assim redigida:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO CLANDESTINO - A responsabilidade por danos causados por loteamento clandestino é do loteador e dos compradores dos lotes ilegais e não do Município, sendo isento o Administrador que agiu dentro dos limites da lei. Recurso do co-réu Gildo provido, improvidos os demais" (fl. 2.280).

Os embargos de declaração opostos na sequência foram acolhidos para fins de prequestionamento, sendo importante registrar os seguintes acréscimos:

"Não se vislumbra omissão quanto a aplicação do art. 30, VIII, da Constituição Federal, eis que não se trata de promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso do solo, pois se está diante de loteamento ilegal que foi multado e embargado pela Municipalidade.

O artigo 40, da Lei n.º 6.766/79 tampouco resta violado, porque se determinou ao loteador que procedesse à regularização do loteamento às suas expensas. Destarte, apenas após os loteadores desatenderem a determinação é que o Município poderá regularizar o loteamento, o fazendo às expensas do loteador remisso. Ademais, o dispositivo legal que afirma poder o Município regularizar um loteamento não pode ser interpretado como 'deverá' o Município regularizar, eis que se cuida de poder e não dever.

Assim posta a questão se acolhem os embargos, sem alteração do resultado do julgamento" (fl. 2.295).

Por meio de recurso especial, fundado nas alíneas "a" e "c" do inciso III do art. 105 da CF/88, o Ministério Público do Estado de São Paulo aponta violação do art. 40 da Lei 6.766/79, pois o "poder" atribuído ao Município pelo dispositivo de lei citado deveria ser compreendido como "dever", dada a natureza vinculada da determinação. Afirma ser de responsabilidade municipal a adequação do loteamento às exigências legais, bem como a promoção das medidas que levem à recuperação dos danos causados ao meio-ambiente. Aponta, ainda, dissídio jurisprudencial.

Foi interposto recurso extraordinário, ao qual se negou seguimento (fls. 2.351-2.352).

Admitido o especial na origem (fls. 2349-2350), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público federal, em parecer de lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República Dr<sup>a</sup> Maria Caetana Cintra Santos, opina pelo provimento do apelo (fls. 2.378-2.384).

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.113.789 - SP (2009/0043846-2)**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes.

2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.

6. Recurso especial provido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** O Ministério Público Estadual alega que o aresto recorrido viola o disposto no art. 40 da Lei 6.766/79, pois, segundo entende, o "poder" atribuído ao Município por essa norma deve ser compreendido como "dever", dada a natureza vinculada da determinação. Assim, entende que o Município, se não impediu a consumação do dano ambiental e o prejuízo ao erário, deve ser responsabilizado conjuntamente com aqueles que promoveram o loteamento irregular, sendo parte legítima para figurar no pólo passivo da ação civil pública.

O art. 40 da Lei 6.766/79, que "dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências", determina o seguinte:

"Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, **poderá regularizar** loteamento ou

# Superior Tribunal de Justiça

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" (sem grifos no original).

Para o aresto recorrido, esse dispositivo estabeleceria poder discricionário ao município, que não pode ser compelido a regularizar o loteamento irregular, como se observa do seguinte excerto de voto:

"O artigo 40, da Lei n.º 6.766/79 tampouco resta violado, porque se determinou ao loteador que procedesse à regularização do loteamento às suas expensas. Destarte, apenas após os loteadores desatenderem a determinação é que o Município poderá regularizar o loteamento, o fazendo às expensas do loteador remisso. Ademais, o dispositivo legal que afirma poder o Município regularizar um loteamento não pode ser interpretado como 'deverá' o Município regularizar, eis que se cuida de poder e não dever" (fl. 2.295).

Não há dúvida quanto ao questionamento do dispositivo indicado no recurso especial como malferido. Portanto, presentes os demais pressupostos de recorribilidade, conheço do apelo e passo a examinar a tese de fundo, que consiste em saber se o art. 40 da Lei 6.766/79, ao estatuir que o município "poderá regularizar" loteamentos irregulares, fixou uma discricionariedade ou um poder-dever vinculado.

A determinação contida no art. 40 da Lei n. 6.766/99 envolve um 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, por cuidar-se da prática de uma atuação de natureza vinculada.

Nesta linha, colaciono os seguintes precedentes desta Turma:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAS. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. PODER-DEVER. ARTS. 13 E 40 DA LEI N. 6.766/79.

1. 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".

2. Da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei nº 6.766/79 e 225 da CF, 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.

3. Recurso especial provido" (REsp 333.056/SP, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 06.02.06);

# Superior Tribunal de Justiça

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO PARA FINS SOCIAIS IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO.

1. As exigências contidas no art. 40 da Lei n. 6.766/99 encerram um dever da municipalidade de, mesmo que para fins sociais, regularizar loteamento urbano, visto que, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, compete-lhe promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

2. Recurso especial parcialmente conhecido e não-provido" (REsp 131697/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 13.06.05);

"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 n. 124.714-SP, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 25.09.00);

"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA VINCULADA.

No que concerne à alegação de que a Lei n. 6.766/79 não se aplica aos conjuntos habitacionais de interesse social, o recurso não merece prosperar. Com efeito, como bem salientou o Ministério Público Federal, 'a Lei 6.766/79 é aplicável a toda e qualquer forma de parcelamento do solo para fins urbanos (art. 1º da Lei), independentemente de haver vinculação ou não com os programas habitacionais de interesse social' (fl. 517).

Por outro lado, nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.'

Cumpra, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, 'se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever' (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002).

No mesmo diapasão, sustentou o Ministério Público Federal que 'o Município não pode se furtar do poder-dever de agir vinculado e constitucionalmente previsto com vistas à regularização do solo urbano, sob pena de responsabilização, como sucedeu no caso por intermédio da via judicial adequada que é a ação civil pública' (fl. 518).

# Superior Tribunal de Justiça

Recurso especial improvido" (REsp 259.982-SP, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 27.09.04).

Ora, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar e controlar os loteamentos irregulares, quando os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de promover as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. Caso as determinações municipais não sejam atendidas, deve o município autuar os infratores e determinar a paralisação de qualquer obra que não obedeça as leis de edificação e parcelamento do solo urbano.

Assim, o fato de ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento não o exime da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79 de proceder, ele próprio e às expensas do loteador, à regularização do loteamento, executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

Nesse ponto, portanto, também merece reparo o acórdão recorrido, segundo o qual a responsabilidade do município se esgotaria na aplicação da multa e no embargo da obra, *verbis*:

"O Poder Público age de acordo com as normas legais, e estas estabelecem uma forma de agir, consistente em imposição de embargos e de multas. Tendo atuado dentro dos limites da lei, não se lhe pode imputar responsabilidade. Não é possível se atribuir ao Município a responsabilidade, que é do loteador obrigando-o a regularizar todo e qualquer loteamento, quando na verdade deve o loteamento ser embargado e despejados aqueles que ocupam a área urbana de forma ilegal" (acórdão que julgou a apelação).

"Não se vislumbra omissão quanto a aplicação do art. 30, VIII, da Constituição Federal, eis que não se trata de promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso do solo, pois se está diante de loteamento ilegal que foi multado e embargado pela Municipalidade" (acórdão que julgou os embargos).

É vinculada a atuação preconizada no art. 40 da Lei 6.766/79, como está pacificado na jurisprudência desta Corte. Portanto, não se encerra a responsabilidade municipal com a simples autuação do infrator e embargo das obras, mas vai além: também deve proceder à regularização do loteamento, às expensas do loteador, "para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes".

Assim, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, não afastada a possibilidade de, posteriormente, acionar o próprio loteador regressivamente, já que o art. 40 da Lei 6.766/79 o obriga a promover a regularização do loteamento, às expensas do responsável.

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso especial.**

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2009/0043846-2

**REsp 1113789 / SP**

Números Origem: 4262245 4262245901 4861999 48699

PAUTA: 16/06/2009

JULGADO: 16/06/2009

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : GILDO BENÍCIO DOS SANTOS - ESPÓLIO  
REPR. POR : MARIA LUÍZA SANTOS - INVENTARIANTE  
ADVOGADO : ERALDO BARBOZA FERRO E OUTRO(S)  
RECORRIDO : MUNICÍPIO SE SÃO PAULO  
PROCURADOR : SILVANA NAVES DE OLIVEIRA SILVA ROSA E OUTRO(S)  
RECORRIDO : MARIA DOS SANTOS  
RECORRIDO : ROSANA DOS SANTOS DAS NEVES  
RECORRIDO : RITA APARECIDA RIVERA DO PRADO  
ADVOGADO : RITA A R PRADO E OUTRO(S)

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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de junho de 2009

**VALÉRIA ALVIM DUSI**  
Secretária