

# Superior Tribunal de Justiça

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.261.120 - SP (2011/0080641-4)

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**AGRAVANTE** : **SEICOR COMÉRCIO ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S/A**  
**ADVOGADOS** : **EDIS MILARE E OUTRO(S) - SP129895**  
**LUCAS TAMER MILARÉ - SP229980**  
**AGRAVADO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTERES.** : ██████████  
**ADVOGADO** : **EDINALDO DIAS DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP123610B**  
**INTERES.** : **MUNICÍPIO DE GUARUJÁ**  
**INTERES.** : ██████████  
**INTERES.** : ██████████  
**INTERES.** : ██████████

## EMENTA

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMANDA PARA A DEFESA, EM JUÍZO. IMPLANTAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO CLANDESTINO E A PRETENSÃO DE REGULARIZAÇÃO OU DE EVENTUAL RESSARCIMENTO DE ADQUIRENTES, COM CONSEQÜENTE INDENIZAÇÃO POR DANOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

I - Asseverou-se, no Tribunal de origem, que o Ministério Público do Estado de São Paulo não teria legitimidade para pleitear o reconhecimento da irregularidade do loteamento, pois apenas os compradores dos lotes a teriam, já que o direito perseguido seria individual e disponível.

II - As condições da ação devem ser averiguadas segundo a teoria da asserção, sendo definidas da narrativa formulada inicial e não da análise do mérito da demanda (REsp 1582176/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 30/09/2016).

III - O parcelamento irregular de solo urbano ofende tanto a ordem urbanística como o meio ambiente, razão pela qual se encontra legitimado o Ministério Público. Nesse sentido: REsp 897.141/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 13/11/2009; AgRg no Ag 928.652/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2008, DJe 13/11/2009)

IV - No que se refere ao direito de reparação dos compradores, mesmo se for considerado um direito individual homogêneo disponível, o Ministério Público também tem legitimidade para a propor a referida demanda. Nesse sentido: AgRg nos EDcl nos

# *Superior Tribunal de Justiça*

EDcl no REsp 1499300/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 29/09/2016; REsp 743.678/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 28/09/2009.

V - Correta a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial para anular as decisões ordinárias, reconhecidas a legitimidade e o interesse de agir do Ministério Público do Estado de São Paulo, para exame do mérito da ação civil pública.

VI - Agravo interno improvido.

## **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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília (DF), 21 de novembro de 2017(Data do Julgamento)

**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
Relator

# *Superior Tribunal de Justiça*

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.261.120 - SP (2011/0080641-4)**

## **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

Na origem, trata-se de ação civil pública que objetiva atuação estatal em loteamento no Município de Garujá-SP. Na sentença, revogou-se a liminar concedida e extinguiu-se o processo, sem julgamento do mérito diante da ilegitimidade ativa. No TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, a sentença foi mantida, conforme a seguinte ementa do acórdão:

"Ação civil pública - Não é possível utilizar a demanda para a defesa, em Juízo, de interesses disponíveis e divisíveis. Implantação de parcelamento do solo clandestino e a pretensão de regularização ou de eventual ressarcimento de adquirentes, com conseqüente indenização por danos urbanísticos e ambientais situam-se na esfera de interesses individuais disponíveis que impedem a pertinência subjetiva do 'Parquet' para a demanda. Aplicação do artigo 127, 'caput', da Constituição da República. Sentença de extinção do processo. Recurso desacolhido".

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados.

Interposto recurso especial, deu-se provimento ao recurso para reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Estadual.

Interposto agravo interno, alega a parte agravante que os fundamentos da decisão recorrida foram aplicados de forma equivocada e que não haveria interesse processual do Ministério Público "na questão pertinente à SEICOR, posto que não colaborou para a implantação do loteamento irregular realizado em terreno maior que compreende uma das suas propriedades".

Intimada, a parte agravada apresentou impugnação em que requer o desprovimento do recurso.

É o relatório.

# Superior Tribunal de Justiça

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.261.120 - SP (2011/0080641-4)

## VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

O recurso não merece provimento.

Não há que se falar em ausência de interesse, uma vez que a intervenção do Poder Judiciário é necessária, já que a pretensão exige a condenação de obrigações de fazer e de pagar bem como a ação civil pública proposta é adequada, em atenção ao que dispõe a Lei n. 7.347/1985.

Em sequência, destaco que o parcelamento irregular de solo urbano ofende tanto a ordem urbanística como o meio ambiente, razão pela qual se encontra legitimado o Ministério Público para propor a referida ação civil pública.

Não é outro o entendimento de abalizada doutrina:

"constituindo o loteamento meio de urbanização, a sua correta execução não interessa apenas aos adquirentes dos lotes, mas a toda coletividade em vista dos padrões de desenvolvimento urbano do município, uma vez que tais interesses se caracterizam como difusos. é o patrimônio de uma coletividade que está sendo agredido de maneira ilegal." (VIEGAS, João Francisco Moreira. Ação Civil por dano urbanístico: questões controvertidas, em Temas de Direito Urbanístico, v. 2, p. 61, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000 in MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 776).

Outrossim, a jurisprudência pacífica deste Sodalício é consonante com o entendimento encimado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA.

1. O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública para pleitear nulidade de contratos imobiliários relativos a loteamento irregular.

2. No campo de loteamentos clandestinos ou irregulares, o Ministério Público é duplamente legitimado, tanto pela presença de interesse difuso (= tutela da ordem urbanística e/ou do meio ambiente), como de interesses individuais homogêneos (= compradores prejudicados pelo negócio jurídico ilícito e impossibilidade do objeto). Assim sendo, em nada prejudica ou afasta a legitimação do Parquet o fato de que alguns consumidores, mesmo lesados, preferiram manter-se na

# Superior Tribunal de Justiça

posse do lote irregular.

3. Recurso Especial provido.

(REsp 897.141/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 13/11/2009).

PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM MATÉRIA AMBIENTAL E URBANÍSTICA. LOTEAMENTO IRREGULAR POR AUSÊNCIA DE LICENÇA E ENCONTRAR-SE SOBRE DUNAS. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão que, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. O Ministério Público tem legitimidade para propor Ação Civil Pública para a defesa do meio ambiente e da ordem urbanística.

4. Loteamento sem registro e projetado sobre dunas, o que caracteriza violação frontal da legislação urbanística e ambiental.

5. Irrelevância da apuração do número exato de consumidores lesados, pois a legitimidade do Ministério Público, na hipótese dos autos, estabelece-se na linha de frente, por ofensa a genuínos interesses difusos (ordem urbanística e ordem ambiental).

6. Na análise da legitimação para agir do Ministério Público no campo da Ação Civil Pública, descabe a utilização de critério estritamente aritmético. Nem sempre o Parquet atua apenas em razão do número de sujeitos vulnerados pela conduta do agente, mas, ao contrário, intervém por conta da natureza do bem jurídico tutelado e ameaçado.

7. Por afrontar a Súmula 7, é vedado ao STJ, na instância extraordinária, emitir juízo de valor sobre a legitimação para agir do Ministério Público com calculadora na mão, contando o número de contratos e de vítimas, sobretudo se tal exercício não foi encetado pelas instâncias de origem.

8. O pedido de indenização de eventuais consumidores lesados, em número incerto, é consectário-reflexo do reconhecimento da ilegalidade do empreendimento e da impossibilidade de construção no local.

9. Ausência de prequestionamento, mesmo que implícito, de dispositivos que alegadamente teriam sido violados pelo juiz de primeira instância, que deferiu a liminar requerida pelo Ministério Público, posteriormente confirmada pelo Tribunal a quo. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

10. Mesmo que tivesse havido prequestionamento, na modalidade de ilícito em questão (parcelamento do solo urbano), não incide a prescrição, pois se trata de infrações omissivas de caráter permanente, o que equivale a dizer que, pelo menos no âmbito cível-administrativo, a ilegalidade do loteamento renova-se a cada instante.

11. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo aos recorrentes demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem se caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c", do art. 105, III, da Constituição Federal.

# Superior Tribunal de Justiça

12. Agravo Regimental não provido.  
(AgRg no Ag 928.652/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2008, DJe 13/11/2009)

No que se refere ao direito de reparação dos compradores, entendo que, mesmo se for considerado um direito individual homogêneo disponível, o Ministério Público também tem legitimidade para a propor a referida demanda, em atenção ao que dispõe o art. 81, parágrafo único, III, do Código de Defesa do Consumidor.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA. ART. 461, §6º, DO CPC. REDUÇÃO DO VALOR. AUSÊNCIA DE EXORBITÂNCIA. SÚMULA 7/STJ.

(...)

2. No que diz respeito à legitimidade do Parquet, a jurisprudência do STF e do STJ assinala que, quando se trata de interesses individuais homogêneos, a legitimidade do Ministério Público para propor Ação Coletiva é reconhecida se evidenciado relevante interesse social do bem jurídico tutelado, atrelado à finalidade da instituição, mesmo em se tratando de interesses individuais homogêneos disponíveis. Nesse sentido: RE 631.111, Relator: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 7/8/2014, DJe-213; REsp 1.209.633/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 14/4/2015, DJe 4/5/2015.

(...)

(AgRg nos EDcl nos EDcl no REsp 1499300/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 29/09/2016).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. AQUISIÇÃO DE LOTES IRREGULARES. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO EM PROL DOS ADQUIRENTES FEITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA.

1. O Ministério Público possui legitimidade para, no âmbito de ação civil pública em que se discute a execução de parcelamento de solo urbano com alienação de lotes sem aprovação de órgãos públicos competentes, formular pedido de indenização em prol daqueles que adquiriram os lotes irregulares. É isso por três motivos principais.

2. Em primeiro lugar, porque os arts. 1º, inc. VI, e 5º, inc. I, da Lei n. 7.347/85 lhe conferem tal prerrogativa.

3. Em segundo lugar porque, ainda que os direitos em discussão, no que tange ao pedido de indenização, sejam individuais homogêneos, a verdade é que tais direitos, no caso, transbordam o caráter puramente patrimonial, na medida que estão em jogo a moradia, a saúde e o saneamento básico dos adquirentes e, além disso,

# Superior Tribunal de Justiça

valores estéticos, ambientais e paisagísticos - para dizer o mínimo - do Município (art. 1º, inc. IV, da Lei n. 7.347/85). Aplicação, com adaptações, do decido por esta Corte Superior na IF 92/MT, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Corte Especial, j. 5.8.2009.

4. Em terceiro e último lugar, porque os adquirentes, na espécie, revestem-se da qualidade de consumidor - arts. 81, p. ún., inc. III, e 82, inc. I, do CDC.

5. Recurso especial provido.

(REsp 743.678/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 28/09/2009).

Quanto à suposta ausência de prova sobre a degradação ambiental, o que foi usado como fundamento pelo Tribunal a quo para afastar o interesse processual no que se refere a ora recorrida Seicor Comércio Administração e Participações S/A, com razão o recorrente.

Segundo remansosa jurisprudência desta Corte, as condições da ação devem ser averiguadas segundo a teoria da asserção, sendo definidas da narrativa formulada inicial e não da análise do mérito da demanda (REsp 1582176/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 30/09/2016).

O fato de não haver prova da degradação ambiental, o que será revelado apenas durante a fase de instrução, é matéria de mérito, a qual poderá basear eventual improcedência da ação, jamais a sua carência.

Observado que os entendimentos aqui consignados, lastreados na jurisprudência, são prevalentes no Superior Tribunal de Justiça, aplica-se o enunciado da Súmula n. 568/STJ, *in verbis*:

O relator, monocraticamente e no STJ, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema.

Sem correções a serem feitas na decisão recorrida que, com fundamento no art. 255, § 4º, III, do RI/STJ, deu provimento ao recurso especial para anular as decisões ordinárias, reconhecidas a legitimidade e o interesse de agir do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, e determinar a baixa dos autos à origem

# *Superior Tribunal de Justiça*

para examine o mérito da respectiva ação civil pública.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.





# Superior Tribunal de Justiça

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0080641-4

AgInt no  
REsp 1.261.120 / SP

Números Origem: 7769775000 7769775201 994081847736

PAUTA: 21/11/2017

JULGADO: 21/11/2017

### Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MÔNICA NICIDA GARCIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

### AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECORRIDO : ██████████  
ADVOGADO : EDINALDO DIAS DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP123610B  
RECORRIDO : SEICOR COMÉRCIO ADMINISTRAÇÃO E PERTICIPAÇÕES S/A  
ADVOGADOS : EDIS MILARE E OUTRO(S) - SP129895  
LUCAS TAMER MILARÉ - SP229980  
INTERES. : MUNICÍPIO DE GUARUJÁ  
INTERES. : ██████████  
INTERES. : ██████████  
INTERES. : ██████████

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

### AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : SEICOR COMÉRCIO ADMINISTRAÇÃO E PERTICIPAÇÕES S/A  
ADVOGADOS : EDIS MILARE E OUTRO(S) - SP129895  
LUCAS TAMER MILARÉ - SP229980  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTERES. : ██████████  
ADVOGADO : EDINALDO DIAS DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP123610B  
INTERES. : MUNICÍPIO DE GUARUJÁ  
INTERES. : ██████████  
INTERES. : ██████████  
INTERES. : ██████████

### 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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto

# *Superior Tribunal de Justiça*

do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.

