

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.826.761 - RJ (2019/0164642-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROCURADORE** : **FREDERICK BIGONI BURROWES E OUTRO(S) - RJ087025**  
**S**  
**LUIZ ANTONIO BARRETTO - RJ034043**  
**RECORRIDO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. REVISÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Constata-se que não se configura a ofensa aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia que lhe foi apresentada.

2. Nos danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos degradadores. O autor pode demandar qualquer um deles, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que, de acordo com a jurisprudência do STJ mais recente, não há obrigatoriedade de formar litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes. Confirmam-se precedentes: REsp 1.799.449/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18.6.2019; AgInt no AREsp 8.77.793/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 6.9.2019; REsp 1.708.271/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16.11.2018; REsp 1.694.032/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21.11.2018; AgInt no AREsp 1.221.019/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 26.2.2019; REsp 1.358.112/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28.6.2013; REsp 1.328.874/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 5.8.2013; REsp 884.150/MT, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 7.8.2008; REsp 1.079.713/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31.8.2009.

3. Na hipótese, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos (fls. 961-962, e-STJ): "Há de se considerar que as obrigações do Município detectadas nesta demanda não podem ser afastadas. A ilicitude das construções é acentuada pela ausência da imprescindível licença ambiental para tanto. Por sua natureza preventiva, o sistema de licenciamento ambiental visa assegurar o princípio da precaução, que constitui um dos fundamentos do Direito Ambiental. Acrescente-se, ainda, que as ações de reflorestamento só se iniciaram após o ajuizamento da demanda, restando evidente a omissão culposa do Município em impedir o resultado danoso perpetrado pelos demais réus".

4. Dessume-se que o Tribunal de origem, à luz dos fatos e das provas dos autos, concluiu que o parcelamento ilegal ocorreu em razão da falta de fiscalização do ente público municipal. Incidência, no caso, da Súmula 7/STJ.

5. Ademais, na forma da jurisprudência do STJ, incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, sendo do ente municipal a responsabilidade pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária. No mesmo sentido: REsp 1.739.125/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 11.3.2019; AgInt no AREsp 1.458.475/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23.8.2019; AgInt no AREsp 338.660/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20.5.2019; REsp 1.377.734/AC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 109.078/AC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 25.8.2016; REsp 1.170.929/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 27.5.2010; AgRg no REsp 1.310.642/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 9.3.2015.

6. Recurso Especial parcialmente conhecido, apenas em relação à preliminar de violação do art. 1.022 do CPC/2015, 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: ""A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."" Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 17 de outubro de 2019(data do julgamento).

**MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
Relator

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.826.761 - RJ (2019/0164642-7)**

**RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN**

**RECORRENTE : MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO**

**PROCURADORE : FREDERICK BIGONI BURROWES E OUTRO(S) - RJ087025  
S**

**LUIZ ANTONIO BARRETTO - RJ034043**

**RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

## **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Trata-se de Recurso Especial interposto (art. 105, III, "a", da Constituição da República) contra acórdão assim ementado:

Apelação Cível. Ação Civil Pública. Parcelamento de solo urbano em região de proteção ambiental.

Sentença de Improcedência. Inconformismo do Parquet. Entendimento desta Relatora quanto à reforma da sentença. Os esclarecimentos do perito confirmam o parcelamento clandestino na localidade. Por sua natureza preventiva, o sistema de licenciamento ambiental visa assegurar o princípio da precaução, que constitui um dos fundamentos do Direito Ambiental. Precedentes do TJERJ. CONHECIMENTO e PROVIMENTO DO RECURSO.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados.

Aponta a parte recorrente, em Recurso Especial, a ocorrência de violação, em preliminar, dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015. Aduz ainda ter havido ofensa aos arts. 114 e 492 do CPC/2015, 47 e 286 do CPC/1973; 10, 12 e 18 da Lei 6.766/1979 e 42, VII, da Lei 6.938/1980. Alega que há litisconsórcio passivo necessário, que o pedido principal é incerto e que a sentença não é certa. Afirma que compete aos proprietários do loteamento o projeto e as obras, podendo o Município apenas facultativamente atuar, e que cabe ao poluidor e predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados. Afirma que a responsabilidade atribuída ao Município se pautou numa omissão genérica.

À fl. 1.113, e-STJ, foi dado provimento ao Agravo e determinada sua conversão em Recurso Especial, sem prejuízo de exame posterior mais profundo da admissibilidade.

O Ministério Público Federal opinou pelo não provimento do Recurso Especial

# *Superior Tribunal de Justiça*

(fls. 1.116-1.127, e-STJ).

**É o relatório.**



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.826.761 - RJ (2019/0164642-7)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Os autos ingressaram neste Gabinete em 30.8.2019.

Preliminarmente, constata-se que não se configura a ofensa aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia que lhe foi apresentada.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. (...) VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489, § 1º E 1.022, II, DO CPC/15. (...)

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa aos arts. 489, § 1º e 1.022, II do CPC/15, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos.

(...)

(AgInt no REsp 1630265/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/12/2016)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. (...) VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. (...)

1. Inexiste violação aos artigos 489 e 1.022 do CPC/2015, quando não se vislumbra omissão, obscuridade ou contradição no acórdão recorrido capaz de torná-lo nulo, especialmente se o Tribunal *a quo* apreciou a demanda de forma clara e precisa.

(...)

(AgInt no AREsp 801.104/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 13/10/2016).

Outrossim, nos danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos degradadores. O autor pode demandar qualquer um deles, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que, de acordo com a jurisprudência do STJ mais recente, não há obrigatoriedade de formar litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes

Nesse sentido, confirmam-se os precedentes abaixo mencionados:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NASCENTES. RESPONSABILIDADE CIVIL

# Superior Tribunal de Justiça

SOLIDÁRIA. ILÍCITO AMBIENTAL PRIMÁRIO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 114 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. CITAÇÃO DOS ADQUIRENTES E POSSUIDORES DE LOTES. DESNECESSIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. SÚMULA 613 DO STJ.

1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual de São Paulo contra os ora recorridos em razão de implantação de loteamento irregular em Área de Preservação Permanente (APP).

2. O Tribunal local decidiu pela anulação do processo, determinando a baixa dos autos à origem para que seja o autor intimado a emendar a Inicial, promovendo a citação dos litisconsortes necessários, nos termos do art. 114 do CPC, resultando prejudicada a análise dos demais pontos recursais.

3. Nos danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos degradadores. O autor pode demandar qualquer um deles, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que, de acordo com a jurisprudência do STJ mais recente, não há obrigatoriedade de formar litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.221.019/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 26.2.2019; REsp 1.708.271/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16.11.2018; REsp 1.358.112/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/06/2013; REsp 1.328.874/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 5.8.2013; e REsp 884.150/MT, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 7.8.2008.

4. Em caso de loteamento irregular, eventuais prejuízos sofridos por consumidores disparam a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, não influenciando o deslinde, em si, de eventual Ação Civil Pública Ambiental, nem a legitimidade ou a eficácia de sentença dela decorrente. Até porque a presença de compradores de lotes não altera, na essência, o quadro fático-jurídico de fundo da demanda coletiva em favor do meio ambiente, vale dizer, *in casu* a degradação de Áreas de Preservação Permanente pelos empreendedores e a ilegalidade formal do loteamento na sua totalidade, além de não se admitir "a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental" (Súmula 613 do STJ). Assim, a existência de consumidores-vítimas do comportamento inescrupuloso de vendedores e intermediários mostra-se incapaz de retirar, mitigar ou afetar a ilegalidade da degradação meio ambiente (= ilícito ambiental primário), resolvendo-se, como toda lesão à relação de consumo, no âmbito do Código de Defesa do Consumidor e de seus instrumentos de implementação.

5. Saliente-se, por fim, que, na hipótese concreta dos presentes autos, a Ação Civil Pública traz, entre seus pedidos, precisamente o ressarcimento integral de eventuais danos suportados pelos adquirentes dos lotes, o que lhes permitirá habilitação, como credores dos corresponsáveis pelo loteamento, na fase de liquidação e execução da sentença de índole coletiva.

6. Recurso Especial provido.

(REsp 1799449/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/05/2019, DJe 18/06/2019)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL.

# Superior Tribunal de Justiça

ILEGITIMIDADE PASSIVA. SÚMULA 7/STJ. SUCESSÃO DE EMPRESAS. REVISÃO DAS PREMISSAS DO ACÓRDÃO. NÃO CABIMENTO. DANO AMBIENTAL. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. A falta de menção expressa e direta dos dispositivos requeridos pela parte não consiste em violação do conteúdo do art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015), porquanto o acórdão recorrido fundamentou o seu posicionamento quanto à sucessão processual e sobre a legitimidade da agravante para figurar o polo passivo da lide.

2. O Tribunal *a quo* firmou como premissa que a empresa solicitou ao juízo a sucessão da empresa que era estabelecida no endereço onde se pretende efetivar a demolição, e, concluindo o acórdão impugnado que a matéria é controvertida, a pretensão recursal que busca infirmar essas premissas esbarra no óbice constante da Súmula 7/STJ.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça compreende que, em se tratando "de dano ambiental, mesmo quando presente eventual responsabilidade solidária, não se faz necessária a formação de litisconsórcio" (REsp 1.676.477/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 11/10/2017).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 877793/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2019, DJe 06/09/2019)

PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PEÇA NECESSÁRIA PARA A FORMAÇÃO DO INSTRUMENTO. ART. 525 DO CPC/1973. AFERIÇÃO DA SUFICIÊNCIA DA INSTRUÇÃO OBSTADA EM RECURSO ESPECIAL. AFRONTA AO ART. 526 DO CPC/1973. SÚMULA 7/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. CITAÇÃO DOS ADQUIRENTES E POSSUIDORES DOS LOTES. DESNECESSIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO.

1. Não houve ofensa ao art. 535 do CPC/1973, pois o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

2. No tocante à suposta ofensa ao art. 525, I, do CPC/1973, apreciar a essencialidade das peças juntadas é tarefa que cabe ao tribunal de origem, e sua análise demanda reexame do contexto fático-probatório, o que é vedado nos termos da Súmula 7/STJ

3. É inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial de que houve o descumprimento do art. 526 do CPC/1973, pois descabe rever o conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido no sentido de que se comprovou a inobservância do citado dispositivo. Aplica-se, portanto, novamente o óbice da Súmula 7/STJ.

4. No mais, a irrisignação deve ser acolhida, pois, nos danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos poluidores. O autor pode demandar qualquer um dos poluidores, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que não há obrigatoriedade de se formar o litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes. Precedentes: REsp 1358112/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda

Turma, DJe 28/06/2013; REsp 1328874/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 05/08/2013 e REsp 884.150/MT, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira turma, DJe 07/08/2008.

5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(REsp 1.708.271/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 16/11/2018).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. CITAÇÃO DO CÔNJUGE CO-PROPRIETÁRIO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS POLUIDORES DIRETOS E INDIRETOS.

1. O acórdão recorrido está em dissonância da compreensão sedimentada no STJ, pois a formação de litisconsórcio passivo necessário com o cônjuge do agente poluidor não prospera, tendo em vista que a responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio. Tal conclusão decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei 6.938/1981, que considera "poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental". Nesse sentido: AgInt no AREsp 839.492/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 6.3.2017; AgRg no AREsp 224.572/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11/10/2013; REsp 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/5/2010; e REsp 771.619/RR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe 11/2/2009.

2. Recurso Especial provido.

(REsp 1.694.032/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 21/11/2018).

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA N. 284/STF. DANOS AMBIENTAIS. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. CITAÇÃO DOS POSSUIDORES E PROPRIETÁRIOS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS POLUIDORES DIRETOS E INDIRETOS. PRECEDENTES.

I - Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em desfavor do Estado de São Paulo e do Município de Mairiporã objetivando a regularização do empreendimento (loteamento), a recuperação de danos ambientais e reparação de eventuais danos aos adquirentes dos lotes.

II - Inviável o conhecimento da alegada violação do art. 535 do CPC/1973 quando o recorrente, apesar de anunciar que o acórdão recorrido foi omisso, contraditório ou obscuro, apresenta arrazoado genérico, sem desenvolver argumentos para demonstrar especificamente a suposta mácula. Incide na espécie o enunciado n. 284 da Súmula n. do STF.

III - Acórdão regional recorrido está em desconformidade com a jurisprudência do STJ no sentido de que "[o] autor pode demandar qualquer um dos poluidores, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que não há obrigatoriedade de



se formar o litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes" (REsp n. 1.708.271/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/9/2018, DJe 16/11/2018). Outros precedentes: REsp n. 1.694.032/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 21/11/2018; REsp n. 1.358.112/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/6/2013, DJe 28/6/2013; REsp n. 1.328.874/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 25/6/2013, DJe 5/8/2013; e REsp n. 884.150/MT, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19/6/2008, DJe 7/8/2008.

IV - Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial.

(AgInt no AREsp 1.221.019/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 26/2/2019).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. DESNECESSÁRIO. PRECEDENTES. ALIENAÇÃO POSTERIOR A PROPOSITURA DA AÇÃO.

1. Inexiste violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

2. Firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, na ação civil pública por dano causado ao meio ambiente, mesmo quando presente a responsabilidade solidária, não se faz necessária a formação de litisconsórcio. Precedentes.

3. A alienação promovida em momento posterior à propositura da Ação Civil Pública pela empreendedora não tem o condão de alterar os efeitos subjetivos da coisa julgada, conforme disposto no art. 42, § 3º, do CPC, pois é dever do adquirente revestir-se das cautelas necessárias quanto às demandas existente sobre o bem litigioso.

Recursos especiais providos.

(REsp 1.358.112/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 28/06/2013).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. SERRA DO MAR. MATA ATLÂNTICA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DOS ADQUIRENTES DOS LOTES. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. NULIDADE INEXISTENTE.

1. Não ofende o art. 535, II, do CPC, decisões em que o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Há litisconsórcio passivo facultativo, nas ações civis públicas por dano ambiental em loteamento irregular, entre os responsáveis primários pelos atos ilícitos, os terceiros adquirentes de lotes e seus ocupantes, em razão da responsabilidade solidária por dano ambiental. Precedentes.

3. Recurso especial não provido.

(REsp 1.328.874/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 05/08/2013).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

# *Superior Tribunal de Justiça*

DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EDIFICAÇÃO DE CASA DE VERANEIO. AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO.

1. A ação civil pública ou coletiva por danos ambientais pode ser proposta contra poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6.898/91), co-obrigados solidariamente à indenização, mediante a formação litisconsórcio facultativo, por isso que a sua ausência não tem o condão de acarretar a nulidade do processo. Precedentes da Corte: REsp 604.725/PR, DJ 22.08.2005; Resp 21.376/SP, DJ 15.04.1996 e REsp 37.354/SP, DJ 18.09.1995.

2. Recurso especial provido para determinar que o Tribunal local proceda ao exame de mérito do recurso de apelação.

(REsp 884.150/MT, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe 07/08/2008).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. COMPROVAÇÃO DOS DANOS. SÚMULA 7/STJ. ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina com o fito de paralisar construção de loteamento residencial em área de proteção ambiental, especificamente a Bacia do Rio Ditinho, e obter reparação pelos danos ambientais causados pelas obras já realizadas.

2. O pedido foi julgado procedente pelo Juízo de 1º grau, tendo a sentença sido confirmada pelo Tribunal de Justiça. Após, em Embargos de Declaração, a recorrente argüiu nulidade processual por ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário com a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente – Fatma, órgão estadual que concedeu a licença de instalação do empreendimento, mas não obteve êxito.

3. A tese recursal não prospera, tendo em vista que a responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio. Precedentes do STJ.

(...)

7. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1079713/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 31/08/2009).

Prosseguindo, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos (fls. 961-962, e-STJ):

Há de se considerar que as obrigações do Município detectadas nesta demanda não podem ser afastadas.

A ilicitude das construções é acentuada pela ausência da imprescindível licença ambiental para tanto.

Por sua natureza preventiva, o sistema de licenciamento ambiental visa assegurar o princípio da precaução, que constitui um dos fundamentos do

# Superior Tribunal de Justiça

Direito Ambiental.

Acrescente-se, ainda, que as ações de reflorestamento só se iniciaram após o ajuizamento da demanda, restando evidente a omissão culposa do Município em impedir o resultado danoso perpetrado pelos demais réus.

Dessume-se que o Tribunal de origem, à luz dos fatos e das provas dos autos, concluiu que o parcelamento ilegal ocorreu em razão da falta de fiscalização do ente público municipal. Incidência, no caso, da Súmula 7/STJ.

Ademais, na forma da jurisprudência do STJ, incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, sendo do ente municipal a responsabilidade pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária (REsp 1.739.125/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 11/03/2019).

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. INOCORRÊNCIA. ART. 932, III, DO CPC/2015. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. INTEMPESTIVIDADE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL, EM SEDE DE AGRAVO INTERNO. NÃO CONHECIMENTO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. DEFERIMENTO PARCIAL. REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. FISCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA PARTE, IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento, interposto pela parte agravada contra decisão do Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo/SP, que, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Município de São Paulo em face de Votorantim S/A e da Associação de Moradores da Aldeia Uruai - AMALU - na qual se busca obrigar as rés a "promover a regularização de loteamento que apresenta risco de contaminação do solo e incêndio, em razão da ocupação irregular próxima a oleoduto e sem saneamento básico", deferiu a antecipação dos efeitos da tutela, para que as rés adotassem providências consistentes em remoção dos ocupantes de parte do imóvel de propriedade da Votorantim e providenciassem a desocupação da área, com o desfazimento de construções e desassoreamento do local. O Tribunal de origem deu provimento

ao Agravo de Instrumento, para afastar a responsabilidade da Votorantim S/A, asseverando, à luz da prova dos autos, que a VOTORANTIM alienou a área, em 2007, para a Associação de Moradores, corré na demanda, e que "o parcelamento ilegal ocorreu em razão da falta de fiscalização do ente público municipal, que deixou de fiscalizar a alienação desenfreada das frações do imóvel aos ocupantes, descumprindo o dever constitucional de reassentamento urbano (artigo 30, inciso VIII, da CF/ 88). (...) o Município busca com a demanda repassar, ao particular, obrigações que lhe incumbe em razão de norma editada na sua própria esfera (artigos 12, § 2º e 25, ambos da Lei Municipal n. 11.775/95). Apesar da gravidade dos fatos que motivaram a atuação do Ministério Público, parece que o Município quer inverter os papéis e atribuir para terceiro seu encargo. Mesmo a obrigação de remanejamento das famílias está inserida na competência municipal, porque diz respeito à políticas públicas a serem promovidas pelo Estado, e não pelo particular. Assim, ao menos no que se refere à esfera jurídica da Votorantim, não há como determinar que assuma o ônus de promover a regularização do loteamento e realizar a remoção dos ocupantes e seus bens com a regularização da situação em que serão realocados".

III. Segundo entendimento desta Corte, "no caso de agravo em recurso especial, é perfeitamente admissível o julgamento monocrático, na forma do art. 932, III, IV e VIII, do CPC c/c o art. 253 do RISTJ, quando incidentes a Súmula 7 ou 83 desta Corte, nos exatos termos da Súmula 568/STJ. Nada obstante, como é cediço, os temas decididos monocraticamente sempre poderão ser levados ao colegiado, por meio do controle recursal, o qual foi efetivamente utilizado no caso dos autos, com a interposição do presente agravo regimental" (STJ, AgRg no AREsp 1.131.067/MG, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, DJe de 18/12/2017). Precedentes.

IV. 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.

V. A tese sobre a intempestividade do Agravo de Instrumento, interposto na origem, formulada nas razões do presente Agravo interno, não foi objeto do Recurso Especial, tratando-se, portanto, de indevida inovação recursal, em sede de Agravo interno, que não merece ser conhecida. Na forma da jurisprudência do STJ, "é vedado, em sede de agravo interno, ampliar-se o objeto do recurso especial, aduzindo-se questões novas, não suscitadas no momento oportuno, em virtude da ocorrência da preclusão consumativa" (STJ, AgInt no REsp 1.536.146/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/09/2016).

VI. A iterativa jurisprudência do STJ orienta-se "no sentido de que, para analisar critérios adotados pela instância ordinária para conceder ou não liminar ou antecipação dos efeitos da tutela, é necessário reexaminar os elementos probatórios, a fim de aferir 'a prova inequívoca que convença da verossimilhança da alegação', nos termos do art. 273 do CPC/1973, o que não é possível em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ" (STJ, REsp 1.666.019/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/06/2017).

VII. No caso, o Tribunal de origem, à luz dos fatos e das provas dos autos, concluiu, em sede de antecipação dos efeitos da tutela, que o parcelamento ilegal ocorreu em razão da falta de fiscalização do ente público municipal. Incidência, no caso, da Súmula 7/STJ. Precedentes do STJ.

VIII. Na forma da jurisprudência do STJ, incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, sendo do ente municipal a responsabilidade pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária (STJ, REsp 1.739.125/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/03/2019).

IX. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa parte, improvido.

(AgInt no AREsp 1458475/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2019, DJe 23/08/2019)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO IRREGULAR. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO. PODER-DEVER DO ENTE PÚBLICO. NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS ESSENCIAIS À INFRAESTRUTURA. AGRAVO INTERNO DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL/RS DESPROVIDO.

1. Incumbe ao Município o poder-dever de fiscalizar e regularizar o loteamento irregular, implantando as obras essenciais à infraestrutura necessária para a melhoria da malha urbana, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo de eventual ação regressiva contra os empreendedores. Precedentes: REsp. 1.739.125/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 11.3.2019; AgInt no AREsp. 1.169.567/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 16.4.2018; AgInt no AREsp. 1.034.753/SP, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 27.10.2017.

2. Agravo Interno do MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL/RS desprovido.

(AgInt no AREsp 338.660/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/05/2019, DJe 20/05/2019)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA. LOTEAMENTOS IRREGULARES. RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Município de Rio Branco, ora recorrente, contra Ipê Empreendimentos Imobiliários Ltda., ora recorrido, postulando medidas contra o réu para regularização do loteamento.

2. O Juiz de 1º grau julgou extinto o processo, nos termos do artigo 267, inciso VI, do CPC.

3. O Tribunal *a quo* negou provimento à Apelação do ora recorrente e assim consignou: "Desta forma, é dever do Município regularizar o parcelamento, as edificações, a ocupação e o uso do solo. Sendo assim, não poderá a Municipalidade ajuizar ações civis públicas para compelir as construtoras a regularizar loteamentos irregulares, pois tal ente é tão responsável quanto às rés na efetivação do mandamento constitucional." (fl. 273).

4. A jurisprudência do STJ é firme no sentido "de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária." (REsp 447.433/SP, Rel. Ministra Denise

Arruda, Primeira Turma, DJ 22/6/2006, p. 178).

5. Contudo, esse poder-dever de agir do Município não exclui a sua legitimidade ativa para a Ação Civil Pública contra o loteador.

6. Esclareça-se que a responsabilidade civil do Município é solidária com o loteador, mas é de execução mediata, ou seja, só deverá pagar ou regularizar caso o loteador não possa fazê-lo.

7. Assim, pode o Município propor a Ação Civil Pública contra o loteador.

8. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade ativa do Município e determinar o retorno dos autos para a origem a fim de que o Tribunal *a quo* prossiga no julgamento.

(REsp 1.377.734/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 19/12/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.

2. Não merece prosperar o argumento de que o mencionado entendimento jurisprudencial somente diz respeito à Constituição do Estado de São Paulo, eis que o art. 40 da Lei Federal 6.766/79 foi efetivamente analisado por esta Corte ao firmar o entendimento.

(AgRg no AREsp 109.078/AC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 25/8/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infra-estrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações.

2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária. Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João

# Superior Tribunal de Justiça

Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. (REsp 1.170.929/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 27/5/2010).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. LOTEAMENTO. OBRAS DE INFRAESTRUTURA. EXEGESE DO ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

1. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada." (AgRg no AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJe 22/04/2014).

2. Todavia, "o art. 40 da Lei n. 6.766/1979 concede ao município o direito e não a obrigação de realização de obras de infraestruturas em loteamento, o que revela uma faculdade do ente federativo, sob o critério de conveniência e oportunidade" (REsp 859.905/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 1º/09/2011, DJe 16/03/2012).

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.310.642/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 9/3/2015).

Por tudo isso, **conheço parcialmente do Recurso Especial, apenas em relação à preliminar de violação do art. 1.022 do CPC/2015, e, nessa parte, nego-lhe provimento.**

**Condeno a parte recorrente ao pagamento de honorários advocatícios correspondentes a 10% (dez por cento) sobre a verba sucumbencial anteriormente fixada, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados, se aplicáveis, os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º do referido dispositivo legal, bem como eventual concessão da gratuidade da justiça.**

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0164642-7      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.826.761 / RJ**

Números Origem: 0112443-86.2000.8.19.0001 01124438620008190001 1124438620008190001

PAUTA: 03/10/2019

JULGADO: 03/10/2019

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADORES : FREDERICK BIGONI BURROWES E OUTRO(S) - RJ087025  
LUIZ ANTONIO BARRETTO - RJ034043

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Unidade de Conservação da Natureza

**CERTIDÃO**

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0164642-7

**REsp 1.826.761 / RJ**

Números Origem: 0112443-86.2000.8.19.0001 01124438620008190001 1124438620008190001

PAUTA: 17/10/2019

JULGADO: 17/10/2019

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADORES : FREDERICK BIGONI BURROWES E OUTRO(S) - RJ087025  
LUIZ ANTONIO BARRETTO - RJ034043

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio  
Ambiente - Unidade de Conservação da Natureza

**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 em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.