



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1721679 - SP(2018/0002189-0)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE UBATUBA
ADVOGADOS : AGAMENOM BATISTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP060107
CICERO JOSE DE JESUS ASSUNCAO - SP061256
BRUNA GONCALVES FERREIRA - SP360877
INTERES. : MARTINA GONCALVES
ADVOGADO : CECÍLIA BERGAMINI E OUTRO(S) - SP078060
INTERES. : FELTRIN & ROMAN LTDA
ADVOGADO : JOSE GILMAR GIORGETTO E OUTRO(S) - SP098169

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO/AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO POR OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Agravo interno interposto pelo Ministério Público estadual contra decisão monocrática que não conheceu de recursos especiais interpostos.
2. Foi realizado loteamento clandestino em Área de Preservação Permanente o que ensejou o ajuizamento de ação civil pública contra Martina Gonçalves, Imobiliária Bandeirantes Ltda e Prefeitura Municipal da Estancia Balnearia de Ubatuba. Pleiteou-se contra os três réus, de forma solidária: a) obrigação de fazer consistente na regularização do loteamento ou, não sendo possível, restituir a gleba ao *status quo ante*; b) indenizar os prejuízos causados aos adquirentes dos lotes irregulares e os danos ambientais e urbanísticos; e c) pagamento de multa diária em caso de descumprimento das obrigações.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se a omissão do Município no exercício de seu poder-dever de fiscalização e ordenamento do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano gera responsabilidade civil objetiva e solidária a ensejar indenização dos prejuízos patrimoniais individuais suportados pelos adquirentes de lotes irregulares.

III. Razões de decidir

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que o Município responde pelos danos ambiental-urbanísticos causados por particular que procede a parcelamento irregular do solo, quando age com inércia ou descaso, em

razão do poder-dever de fiscalizar e regularizar loteamentos previsto no art. 40 da Lei 6.766/79 e no art. 30, VIII, da Constituição Federal, configurando responsabilidade civil objetiva e solidária em matéria ambiental.

5. Entretanto, distingue-se, no caso concreto, a responsabilidade por dano ambiental coletivo daquela referente a prejuízos patrimoniais individuais dos adquirentes, pois aqui não se discute reparação de dano ambiental em si, mas indenização por perda econômica decorrente de negócio jurídico ilegal celebrado entre particulares.

6. Não sendo hipótese de dano ambiental, não se pode imputar ao Município uma responsabilidade solidária e objetiva.

IV. Dispositivo

7. Resultado do Julgamento: Agravo interno parcialmente provido para, em nova análise, negar provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público estadual.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 19/03/2026 a 25/03/2026, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 26 de março de 2026.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1721679 - SP(2018/0002189-0)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE UBATUBA
ADVOGADOS : AGAMENOM BATISTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP060107
CICERO JOSE DE JESUS ASSUNCAO - SP061256
BRUNA GONCALVES FERREIRA - SP360877
INTERES. : MARTINA GONCALVES
ADVOGADO : CECÍLIA BERGAMINI E OUTRO(S) - SP078060
INTERES. : FELTRIN & ROMAN LTDA
ADVOGADO : JOSE GILMAR GIORGETTO E OUTRO(S) - SP098169

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO/AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO POR OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Agravo interno interposto pelo Ministério Público estadual contra decisão monocrática que não conheceu de recursos especiais interpostos.
2. Foi realizado loteamento clandestino em Área de Preservação Permanente o que ensejou o ajuizamento de ação civil pública contra Martina Gonçalves, Imobiliária Bandeirantes Ltda e Prefeitura Municipal da Estancia Balnearia de Ubatuba. Pleiteou-se contra os três réus, de forma solidária: a) obrigação de fazer consistente na regularização do loteamento ou, não sendo possível, restituir a gleba ao *status quo ante*; b) indenizar os prejuízos causados aos adquirentes dos lotes irregulares e os danos ambientais e urbanísticos; e c) pagamento de multa diária em caso de descumprimento das obrigações.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se a omissão do Município no exercício de seu poder-dever de fiscalização e ordenamento do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano gera responsabilidade civil objetiva e solidária a ensejar indenização dos prejuízos patrimoniais individuais suportados pelos adquirentes de lotes irregulares.

III. Razões de decidir

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que o Município responde pelos danos ambiental-urbanísticos causados por particular que procede a parcelamento irregular do solo, quando age com inércia ou descaso, em razão do poder-dever de fiscalizar e regularizar loteamentos previsto no art. 40 da Lei 6.766/79 e no art. 30, VIII, da Constituição Federal, configurando responsabilidade civil objetiva e solidária em matéria ambiental.

5. Entretanto, distingue-se, no caso concreto, a responsabilidade por dano ambiental coletivo daquela referente a prejuízos patrimoniais individuais dos adquirentes, pois aqui não se discute reparação de dano ambiental em si, mas indenização por perda econômica decorrente de negócio jurídico ilegal celebrado entre particulares.

6. Não sendo hipótese de dano ambiental, não se pode imputar ao Município uma responsabilidade solidária e objetiva.

IV. Dispositivo

7. Resultado do Julgamento: Agravo interno parcialmente provido para, em nova análise, negar provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público estadual.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra decisão proferida pelo então relator, Ministro Herman Benjamin, que não conheceu dos recursos especiais interpostos (fls. 1.736-1.742).

Insiste o agravante que houve violação ao art. 535 do CPC/73 (atual 1.022 do CPC), alegando que houve omissão em relação a "questão de direito, essencial para o deslinde da causa, qual seja, em face da incontroversa omissão do Município de Ubatuba, tanto que condenado à regularização ou ao desfazimento do loteamento, automática seria a obrigação de indenizar os adquirentes, bem como de indenizar os danos urbanísticos e ambientais, ambos em caso de impossibilidade de regularização da área, na forma dos artigos 3º, inciso VI, 4º, incisos VI e VII, e 14, § 1º, da Lei 6.938/81" (fl. 1.753-1.754).

Defende que o debate trazido aos autos não demanda o reexame de fatos e provas pois "Tendo sido reconhecida a omissão do Município de Ubatuba, circunstância incontroversa,

deve a administração municipal responder solidariamente por toda e qualquer medida necessária para a reparação integral, recuperação do meio ambiente e, ainda, indenização por eventuais danos sofridos, seja pelos particulares, seja ambientais e urbanísticos, não sendo possível, à luz dos artigos 3º, IV, 4º, VI e VII, e 14, § 1º, da Lei 6.938/81, cindir-se a responsabilização objetiva pelo ilícito ambiental" (fl. 1.758).

Afirma que "É um contrassenso afirmar-se que o Município, em razão de sua conduta omissiva ilícita, deve, solidariamente, promover a regularização ou desfazimento do parcelamento ilegal, mas que estaria isento de qualquer responsabilidade pela reparação em face dos adquirentes, bem como pelos danos ambientais e urbanísticos" (fl. 1.761).

Requer, ao final, a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do feito à julgamento perante a 2ª Turma.

Os agravados não apresentaram as razões de impugnação (fls. 1.778).

VOTO

Nos termos do explanado na decisão recorrida, verifica-se que não há falar em violação ao artigo 535 do CPC/73 (atual 1.022 do Código de Processo Civil), na medida em que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. Não se trata de omissão, contradição ou obscuridade, tampouco de correção de erro material, mas, sim, de inconformismo direto com o resultado do acórdão, que foi contrário aos interesses do insurgente.

Com efeito, ao apontar a omissão em relação à alegação de que a obrigação de indenizar os adquirentes de lotes irregulares, bem como de indenizar os danos urbanísticos e ambientais, decorre automaticamente da omissão do Município em fiscalizar o parcelamento irregular do solo, o agravante pretende, em verdade, a reapreciação do mérito da demanda, claramente julgada pela Corte de origem, conforme se observa do seguinte trecho do acórdão impugnado (fl. 1.381-1.382):

Ora, não cabe ao ente público a indenização dos particulares. Isso porque o dever de indenizar os adquirentes dos lotes decorre de ação, não praticada pela Municipalidade. Não se nega que a Municipalidade de Ubatuba foi omissa em seu dever constitucional de preservar o meio ambiente; entretanto, o interesse de indenização dos adquirentes não tem ligação com esse dever constitucional, daí inaplicável, neste ponto, a responsabilização objetiva na qualidade de poluidor indireto.

Ou seja, o interesse dos adquirentes dos lotes é meramente patrimonial, daí que os únicos responsáveis são os demais corréus, que praticaram ação que culminou com os danos a eles causados.

No que toca à condenação à indenização por danos urbanísticos e ambientais causados pela execução do parcelamento do solo, entendo que somente seria cabível em relação aos danos irreversíveis, pleito que não constou na inicial.

Não se nega que, pelo princípio da reparação integral do dano, é possível submeter um mesmo poluidor à condenação simultânea e cumulativa em obrigação de fazer, não fazer e indenizar.

No entanto, por se tratar de loteamento, sendo possível a regularização da área, não há que se falar em dano urbanístico ou ambiental ante a possibilidade de atendimento das normas urbanísticas,

compatibilizando-se a ocupação humana com a preservação do meio ambiente.

É inegável que a ocupação humana, ainda que em áreas urbanas, tem um reflexo ambiental, mas sendo possível a regularização da ocupação ilegal, desaparece o pressuposto autorizador da indenização pela ausência de lesão.

Assim, neste ponto também adota-se o voto vencido.

Da análise do acórdão de segundo grau, constata-se a inexistência de quaisquer vícios, muito menos eventual omissão, tendo a Corte *a quo* se manifestado sobre todos os pontos indispensáveis para a solução da demanda.

Nesse aspecto, insta salientar que o simples descontentamento da parte com o resultado do julgamento não tem o condão de tornar cabíveis os embargos de declaração, visto que a pretensão de rediscutir matéria devidamente abordada e decidida no acórdão embargado, consubstanciada na mera insatisfação com o resultado da demanda, é incabível na via dos embargos de declaração.

Além do mais, o fato de o Tribunal de origem haver decidido a contenda de forma contrária à defendida pela recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ela propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

Ainda, a motivação contrária ao interesse da parte ou mesmo omissa em relação a pontos considerados irrelevantes pelo *decisum* não autoriza o acolhimento dos embargos declaratórios e nem o reconhecimento de violação ao disposto no art. 1.022 do CPC, razão pela qual o órgão julgador não está obrigado a se pronunciar acerca de todo e qualquer ponto suscitado pelos litigantes, mas apenas sobre aqueles considerados suficientes para fundamentar sua decisão, como ocorrera *in casu*.

Quanto ao mérito, com razão o agravante pois a questão em debate é eminentemente jurídica. Discute-se a responsabilidade do Município em indenizar os adquirentes do lote por eventuais danos sofridos decorrente de parcelamento irregular do solo.

Consta dos autos que foi realizado loteamento clandestino em Área de Preservação Permanente o que ensejou o ajuizamento de ação civil pública contra Martina Gonçalves, Imobiliária Bandeirantes Ltda e Prefeitura Municipal da Estancia Balnearia de Ubatuba. Pleiteou-se contra os três réus, de forma solidária: a) obrigação de fazer consistente na regularização do loteamento ou, não sendo possível, restituir a gleba ao *status quo ante*; b) indenizar os prejuízos causados aos adquirentes dos lotes irregulares e os danos ambientais e urbanísticos; e c) pagamento de multa diária em caso de descumprimento das obrigações.

Quanto ao tema, o Tribunal de origem consignou que:

Ora, não cabe ao ente público a indenização dos particulares. Isso porque o dever de indenizar os adquirentes dos lotes decorre de ação, não praticada pela Municipalidade. Não se nega que a Municipalidade de Ubatuba foi omissa em seu dever constitucional de preservar o meio ambiente; entretanto, o interesse de indenização dos adquirentes não tem ligação com esse dever constitucional, daí inaplicável, neste ponto, a responsabilização objetiva na qualidade de poluidor indireto.

Ou seja, o interesse dos adquirentes dos lotes é meramente patrimonial, daí que os únicos responsáveis são os demais corréus, que praticaram ação que culminou com os danos a eles causados.

A Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que "o Município também responde pelo dano ambiental-urbanístico causado por particular que procede a parcelamento irregular do solo contando com a inércia ou descaso estatal" (REsp n. 1.635.457/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/12/2016, DJe de 26/8/2020.)

Com efeito, o Município é o ente responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, sendo a ele atribuído o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar, quando possível, loteamento irregular, de forma a não permitir que se agrida o meio ambiente e as normas urbanísticas.

O Poder Público, ao tomar conhecimento de uma situação que configura um ato ilícito, tem o dever de agir para impedir a formação do loteamento irregular. Assim, em havendo omissão em seu dever de fiscalização, surge a obrigação de indenizar os danos ambientais e urbanísticos.

Exatamente por se tratar de dano ambiental, a responsabilidade é objetiva e solidária, podendo ser aplicada em razão da simples omissão no dever de fiscalização.

Ocorre que a situação posta nos autos é distinta. O que se discute é a responsabilidade por danos que a empresa que executou o parcelamento causou aos indivíduos que adquiriram o lote irregular. Neste caso, a relação é privada e o dano é direto.

Não há um dano ambiental a ser reparado, mas um prejuízo particular decorrente de um negócio ilegal. Neste caso, não se pode imputar ao Município uma responsabilidade solidária e objetiva.

Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ.

1. O art. 40 da Lei 6.766/1979, 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 dever-poder, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes do STJ.

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. É pacífico o entendimento do STJ de que o Município tem o dever-poder de agir para fiscalizar e regularizar loteamento ilegal, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa vinculada, e não discricionária.

Precedentes: REsp 1170929/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 27.5.2010; REsp 1113789/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29.6.2009 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 Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005.

4. Evidentemente, a responsabilização do Município em nada impede, mitiga ou reduz as obrigações do loteador. Ao contrário, não só permanecem absolutamente intactas, como a elas se acrescenta a possibilidade de ação de regresso da Administração para cobrar cada centavo gasto com a regularização, e requerer indenização por danos morais coletivos.

Desnecessário dizer que tampouco se pode condenar a municipalidade a proceder à substituição de lotes ou à indenização dos adquirentes, pois aí se está no domínio de relações de consumo privadas e sob a égide do Código de Defesa do Consumidor, para o qual a responsabilidade é exclusiva do fornecedor (rectius, o loteador).

4. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.565.310/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/8/2016, DJe de 26/8/2020.)

Pelo exposto, dou parcial provimento ao agravo interno para, em nova análise, negar provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no REsp 1.721.679 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2018/0002189-0

Número de Origem:

00073152620058260642 16122005 642012005007315 73152620058260642

Sessão Virtual de 19/03/2026 a 25/03/2026

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE UBATUBA

PROCURADORES : AGAMENOM BATISTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP060107

CICERO JOSE DE JESUS ASSUNCAO - SP061256

BRUNA GONCALVES FERREIRA - SP360877

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE UBATUBA

PROCURADORES : AGAMENOM BATISTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP060107

CICERO JOSE DE JESUS ASSUNCAO - SP061256

BRUNA GONCALVES FERREIRA - SP360877

INTERES. : MARTINA GONCALVES

ADVOGADO : CECÍLIA BERGAMINI E OUTRO(S) - SP078060

INTERES. : FELTRIN & ROMAN LTDA

ADVOGADO : JOSE GILMAR GIORGETTO E OUTRO(S) - SP098169

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- ORDEM URBANÍSTICA - PARCELAMENTO DO SOLO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE UBATUBA
ADVOGADOS : AGAMENOM BATISTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - SP060107
CICERO JOSE DE JESUS ASSUNCAO - SP061256
BRUNA GONCALVES FERREIRA - SP360877
INTERES. : MARTINA GONCALVES
ADVOGADO : CECÍLIA BERGAMINI E OUTRO(S) - SP078060
INTERES. : FELTRIN & ROMAN LTDA
ADVOGADO : JOSE GILMAR GIORGETTO E OUTRO(S) - SP098169

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 19/03/2026 a 25/03/2026, por unanimidade, decidiu dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 25 de março de 2026