APELAÇÃO CÍVEL N.º 0012391-19.2016.8.19.0067
APELANTE 1: CONCEIÇÃO DI GREGORIO COSTA E DUILIO DI GREGORIO
APELANTE 2: MUNICÍPIO DE QUEIMADOS
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DESEMBARGADORA RELATORA: MARIA PAULA GOUVÊA GALHARDO

APELAÇÕES CÍVEIS E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL. LOTEAMENTO JARDIM VISTA ALEGRE II (2º PLANO). AUSÊNCIA HISTÓRICA DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA BÁSICA ESSENCIAL. SANEAMENTO, DRENAGEM PLUVIAL, ÁGUA POTÁVEL E PAVIMENTAÇÃO INEXISTENTES. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA QUE CONDENOU SOLIDARIAMENTE OS LOTEADORES PARTICULARES E A MUNICIPALIDADE. APELAÇÃO INTEMPESTIVA DO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS. INTIMAÇÃO ELETRÔNICA PELO SISTEMA INFORMATIZADO REGULARMENTE EFETIVADA. PROTOCOLO DO RECURSO FORA DO PRAZO EM DOBRO PREVISTO NO ART. 183 DO CPC. NÃO CONHECIMENTO QUE SE IMPÕE. REEXAME NECESSÁRIO E MÉRITO DO 1º APELO. PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO REJEITADA. INFRAÇÕES OMISSIVAS URBANÍSTICO-AMBIENTAIS DE CARÁTER PERMANENTE. ILICITUDE QUE SE RENOVA CONTINUAMENTE NO TEMPO. IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA. TEMA 999 DO STF. CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO QUE AMPARA A SENTENÇA CONDENATÓRIA. RELATÓRIOS DO GAP/MPRJ E DA PRÓPRIA SECRETARIA MUNICIPAL QUE ATESTAM O ABANDONO DE MAIS DE VINTE LOGRADOUROS PÚBLICOS E ESGOTO A CÉU ABERTO. RESPONSABILIDADE CIVIL SOLIDÁRIA ENTRE OS CAUSADORES DO DANO MATERIAL. NECESSIDADE, CONTUDO, DE HARMONIZAÇÃO DO *DECISUM* COM A SÚMULA 652 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, PARA ESTABELECER, NO PLANO PROCESSUAL, A EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA EM FACE DO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS. OBRIGAÇÃO DE FAZER QUE DEVE SER EXIGIDA PRECIPUAMENTE LOTEADORES E DA ADMINISTRA

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

MARIA PAULA GOUVEA GALHARDO:20063 Assinado em: 18/11/2026 20:16:38
Local: GAB. DES(A). MARIA PAULA GOUVEA GALHARDO

FIGURANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO DEVEDORA-RESERVA. *ASTREINTES*. FIXAÇÃO EM PATAMAR ADEQUADO À MAGNITUDE DO LOTEAMENTO DE 947 LOTES. INCIDÊNCIA APENAS NA HIPÓTESE DE DESCUMPRIMENTO IMOTIVADO DA OBRIGAÇÃO NO PRAZO DE 180 DIAS ASSINALADO. AUSÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS FIXADOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCABIMENTO. REGIME ESPECIAL DO ART. 18 DA LEI Nº 7.347/1985. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E DA PARIDADE DE ARMAS. ENTENDIMENTO PACÍFICO CONSOLIDADO PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. EXCLUSÃO DA VERBA HONORÁRIA QUE SE IMPÕE QUANTO A TODOS OS RÉUS. PROVIMENTO PARCIAL DO 1º APELO, NÃO CONHECIMENTO DO 2º APELO E REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA, EM REEXAME NECESSÁRIO, PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS E PARA ADEQUAR O DISPOSITIVO DA SENTENÇA AOS TERMOS DA SÚMULA 652 DO STJ.

I. CASO EM EXAME

Reexame necessário e Apelações Cíveis interpostas contra sentença de procedência proferida em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. O *parquet* requereu a condenação solidária de particulares (proprietários e sociedade administradora de loteamento) e do Município de Queimados na implantação de infraestrutura urbana básica e na correta destinação de área institucional no Loteamento Jardim Vista Alegre II, aprovado em 1981, e que se encontra até os dias atuais sem saneamento básico, escoamento pluvial, iluminação elétrica e pavimentação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

As questões em discussão consistem em analisar: **(i)** a admissibilidade do recurso de apelação do Município de Queimados, diante da certidão cartorár

intempestividade da peça; **(ii)** o regime de responsabilidade dos proprietários/loteadores (se solidário ou subsidiário) diante da omissão fiscalizatória do ente público e do teor da Súmula 652 do STJ; **(iii)** a possibilidade, razoabilidade e proporcionalidade das *astreintes* cominadas para o caso de descumprimento da obrigação, e dos honorários sucumbenciais; e **(iv)** em reexame necessário, as preliminares de prescrição, legitimidade ativa e legitimidade passiva, a correção do *decisum* em seu mérito em face do ente público e aplicação do Tema 698 do STF.

III. RAZÕES DE DECIDIR

É intempestiva a apelação interposta após o decurso do prazo em dobro (art. 183 do CPC), sendo plenamente válida a intimação efetivada via portal eletrônico oficial vinculada ao cadastro da Fazenda Pública (art. 5º, § 6º, da Lei nº 11.419/2006), sobretudo quando regularmente respondidas nos autos as intimações pretéritas efetuadas pelo mesmo meio.

A responsabilidade entre os loteadores/proprietários e o Município é solidária no plano material, contudo, por força da Súmula 652 do STJ, ostenta execução subsidiária no plano processual.

As medidas coercitivas devem ser direcionadas precipuamente contra os devedores privados que auferiram proveito econômico com o empreendimento, atuando o ente municipal como garantidor subsidiário (devedor-reserva) na hipótese de frustração ou insolvência dos responsáveis diretos.

A multa diária de R$ 20.000,00 mostra-se proporcional e compatível com o vulto do empreendimento (947 lotes em 314 mil m²), sendo necessária para assegurar o cumprimento da obrigação de fazer no prazo de 180 dias concedido, cabendo ao magistrado *a quo* a eventual revisão em sede executiva mediante justa causa demonstrada (art. 537, § 1º, do CPC).

Em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, vigora o princípio da simetria e da paridade de armas (art. 18 da Lei nº 7.347/1985).

O Ministério Público ostenta legitimidade autônoma para a tutela da ordem urbanística e do meio ambiente urbano (art. 129, III, da CRFB e Lei nº 7.347/1985).

Igualmente, revela-se patente a legitimidade passiva de todos os réus na presente lide (art. 5º, Parágrafo único, da Lei 6.766/79).

A ausência de saneamento básico e de infraestrutura constitui ilícito omissivo de caráter permanente e contínuo, cuja pretensão de recomposição é imprescritível, em consonância com o Tema 999 do STF (RE 654.833/AC), não havendo que se falar em prescrição.

O parcelamento do solo urbano impõe a implantação inafastável de infraestrutura básica, e o farto conjunto probatório documental e técnico dos autos atesta o total descumprimento do art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/1979, e a desídia na entrega de serviços elementares, impondo-se a realização das obras necessárias à moradia digna.

Responsabilidade material dos loteadores e subsidiária do Município (Súmula 652 do STJ).

Determinação judicial impositiva de apresentação de plano para a destinação e utilização da área. Omissão de política pública. Fixação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentação do plano de ação, condizente com o determinado pelo Tema 698 do STF.

IV. DISPOSITIVO

1º Apelo (réus particulares) conhecido e parcialmente provido. 2º Apelo (Município de Queimados) não conhecido. Sentença reformada parcialmente, ainda, em reexame necessário.

ACORDAM os Desembargadores que integram a Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em ju[illegible] presente recurso nos termos da certidão de julgamento.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de apelação cível interpostos por **CONCEIÇÃO DI GREGORIO COSTA** e **DUILIO DI GREGORIO**, representados pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro no exercício de *munus* de Curadoria Especial (ID 937), bem como pelo **MUNICÍPIO DE QUEIMADOS** (ID 960), em face da r. sentença proferida pelo d. Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Queimados (ID 869), que, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, julgou procedentes os pedidos inaugurais deduzidos em face dos ora recorrentes e da corré revel **IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO MELLO LTDA.**

Na petição inicial, narrou o Ministério Público que, a partir de procedimento instaurado no ano de 2005 para apurar a proliferação de parcelamentos clandestinos e irregulares na Baixada Fluminense, identificou graves ilícitos urbanísticos e ambientais na implantação do empreendimento habitacional denominado Loteamento Jardim Vista Alegre II, também designado 2º Plano ou 2ª Etapa. Destacou o órgão ministerial que a gleba originária, desmembrada da propriedade denominada Chácara Vista Alegre, contava com área total de 314.300,00 metros quadrados, dividida em 947 lotes, ruas que ocupam área de 72.692,64 metros quadrados, área pública transferida de 17.126,36 metros quadrados, área não edificável de 2.512,00 metros quadrados, recuo de 2.703,00 metros quadrados e servidão de 330,00 metros quadrados.

Conforme pontuado na exordial, em 08 de agosto de 1979, os proprietários da área celebraram contrato por instrumento público conferindo poderes de administração e exclusividade na comercialização de todos os lotes ao representante legal da Imobiliária e Administradora Mello Ltda.

Subsequentemente, em 29 de maio de 1981, o projeto de loteamento foi formalmente aprovado pelo Município de Nova Iguaçu no bojo do Processo Administrativo nº 05.11448/78, sob a denominação de Projeto de Alinhamento e Loteamento (PAL) nº 11/83, tendo os proprietários promovido a averbação da respectiva planta perante o Cartório do 5º Ofício de Justiça da Comarca de Nova Iguaçu em 04 de junho de 1981.

Registrou o Parquet que, com a emancipação político-administrativa do Município de Queimados no ano de 1990, as funções fiscalizatórias e o poder-dever vinculado de ordenamento e controle do uso do solo urbano foram transmitidos ao novo ente municipal, que, nada obstante a consolidação da ocupação urbana e a contínua arrecadação tributária, foi omisso por décadas no exercício de seu poder de polícia urbanístico e ambiental.

Sustentou o MP que vistorias *in loco* e relatórios técnicos do Grupo de Apoio aos Promotores (GAP/MPRJ) nos autos do inquérito civil 001/2011 constataram a quase total ausência de equipamentos de infraestrutura básica exigidos pelo artigo 2º, § 5º, e artigo 4º da Lei Federal nº 6.766/1979, verificando-se a inexistência de escoamento de águas pluviais, esgotamento sanitário adequado, rede formal de água potável e pavimentação asfáltica, além de precariedade absoluta da iluminação pública nas Ruas Antônio de Gregório, Deoclécio Lopes da Costa, Nicolau Rinaldi, Duílio Di Gregório, Pantaleão Rinaldi, Francisco Baroni, Juscelino Kubitschek, Humberto Castelo Branco, Paulino Di Gregório, Juarez Machado, Orlando Silva, Francisco Barroso, Prado Kelly, João Goulart, Dona Mariene, Dona Marlice, Carlos Lacerda, João Santa Rosa, Francisco Urtiz, Antônio Santa Rosa, Getúlio Vargas, Ézio Rinaldi, Ângelo Gregório, Benedito Alves, Eduardo Gomes, Francisco Alves e adjacências.

Sob tais premissas, pugnou pela condenação solidária dos réus na obrigação de fazer consistente na instalação completa dos equipamentos urbanos de drenagem pluvial, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, iluminação pública e pavimentação no prazo de 180 dias, sob pena de multa diária de R$ 20.000,00, bem como na condenação do Município de Queimados na destinação correta da área institucional para implantação de equipamentos comunitários de educação, saúde, cultura e lazer, além dos ônus sucumbenciais.

A petição inicial foi instruída com os documentos de fls. 45/531.

Devidamente citada na pessoa de seu representante (ID 557), a ré Imobiliária e Administração Mello Ltda. deixou transcorrer *in albis* o prazo assinado para

resposta, tendo sido formalmente decretada a sua revelia por decisão judicial de ID 819.

O corréu Paulino Vicente Di Gregorio faleceu no curso da instrução, ensejando requerimento expresso de desistência da ação formulado pelo Parquet à fl. 772.

Frustradas as tentativas de citação pessoal dos réus coproprietários Conceição Di Gregorio Costa e Duilio Di Gregorio, foi determinada a respectiva citação por edital à fl. 768.

Diante da ausência de manifestação espontânea, foi-lhes nomeada a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para o exercício da Curadoria Especial (artigo 72, inciso II, do Código de Processo Civil), a qual apresentou contestação por negativa geral às fls. 793/794, tornando controvertidos os fatos constitutivos do direito autoral.

Por sua vez, o Município de Queimados ofereceu contestação tempestiva às fls. 560/573, na qual suscitou preliminares de ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público e de inadequação da via eleita, sob o fundamento de que a controvérsia veicularia direitos individuais disponíveis de adquirentes de lotes. Arguiu, ainda, a sua própria ilegitimidade passiva, alegando que a regularização urbanística constituiria faculdade e prerrogativa pública atribuída ao loteador. Ademais, arguiu prejudicial de prescrição, aduzindo que a aprovação do parcelamento remontava ao ano de 1981. No mérito propriamente dito, negou a existência de responsabilidade solidária por ausência de conluio fraudulento, defendeu a submissão aos limites de sua capacidade financeira sob a ótica da separação dos poderes e impugnou as vistorias unilaterais juntadas pelo órgão ministerial.

Após manifestação em réplica e oportunizada a produção de provas, na qual as partes declararam não possuir outras provas a produzir, foram apresentadas alegações finais por memoriais pelo Município de Queimados (fls. 848/852), pela Curadoria Especial (fls. 854/855) e pelo Ministério Público (fls. 863/865).

Sobreveio a r. sentença de procedência proferida na origem às fls. 869/876, cujo dispositivo restou assim exarado:

> *"Posto isso, JULGO PROCEDENTES os pedidos, na forma do art. 487, I, CPC, para: (i) Condenar os réus, solidariamente a instalar equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e pavimentação das vias de circulação no Loteamento Jardim Vista Alegre II - 2º Plano (ou 2 ª Etapa), no prazo de 180 dias, sob pena de multa de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia de descumprimento; (ii) Condenar o Município de Queimados a proceder a utilização correta da área institucional com a colocação, construção e meios para seu adequado funcionamento de equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde e lazer, devendo, nos termos do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 de sua Repercussão Geral, apresentar plano para o cumprimento desta obrigação constitucional no prazo de 180 dias, sob pena de multa diária de R$5.000,00. Condeno os réus IMOBILIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO MELLO LTDA, CONCEIÇÃO DI GREGORIO COSTA e DUILIO DI GREGORIO ao pagamento das custas e o Município de Queimados ao pagamento da taxa judiciária, ressalvando-se a existência de reciprocidade tributária, devendo ser observado o parágrafo único do art. 115 do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro. Condeno-os, ainda, ao pagamento de honorários advocatícios que, com base no artigo 85, §8º, do CPC, fixo em 10% do valor atribuído a causa. P.I. Após o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquive-se."*

Inconformados, os réus Conceição Di Gregorio Costa e Duilio Di Gregorio, patrocinados pela Defensoria Pública em Curadoria Especial, interpuseram recurso de apelação às fls. 937/943, alegando, em síntese: **a)** que a r. sentença padece de contradição, pois invocou na fundamentação o enunciado da Súmula 652 do Superior Tribunal de Justiça para reconhecer a subsidiariedade executiva do Poder Público, mas proferiu comando condenatório puramente solidário no dispositivo, permitindo a execução imediata contra os proprietários particulares; **b)** que a omissão fiscalizatória do Município de Queimados e do ente que o precedeu perdurou por mais de quatro décadas, caracterizando omissão qualificada que atrai a responsabilidade preponderante e primária da municipalidade na execução das obras; **c)** que a multa cominatória diária de R$ 20.000,00 revela-se exorbitante e desproporcional à capacidade econômica de pessoas físicas; e **d)** que os honorários advocatícios devem ser mitigados e fixados mediante apreciação equitativa, na forma do artigo 85, § 8º, do Código de Pr

Civil, diante da desproporção gerada pelo percentual de 10% incidente sobre o valor atribuído à causa em obrigação de fazer.

O Município de Queimados também interpôs recurso de apelação às fls. 960/970, no qual alegou, preliminarmente, nulidade na publicação da sentença por ter sido a intimação eletrônica remetida à Prefeitura Municipal de Queimados e não à Procuradoria Geral do Município, sustentando a tempestividade de seu inconformismo ou a necessidade de submissão do *decisum* ao reexame necessário obrigatório (artigo 496 do CPC). No mérito recursal, reiterou as alegações de prescrição originária e intercorrente à luz do Decreto nº 20.910/1932 e da Lei nº 9.873/1999, apontou julgamento *extra petita* pela cominação de astreintes sem pleito específico, defendeu a exorbitância das multas diárias, invocou o regime constitucional de precatórios e pugnou pela exclusão da condenação em honorários advocatícios com base no princípio da simetria e no artigo 128, § 5º, II, alínea a, da Constituição da República.

À fl. 971 dos autos, a serventia de primeiro grau lavrou certidão expressa atestando que a apelação do Município de Queimados foi protocolada fora do prazo legal, haja vista que a intimação da Fazenda Municipal operou-se em **07/10/2025** (ID 950) e a peça recursal somente foi distribuída em **30/12/2025**.

O Ministério Público ofertou contrarrazões aos recursos, pugnando pela manutenção do julgado monocrático e sustentando a correção dos parâmetros fixados na origem.

Subindo os autos a este Egrégio Tribunal de Justiça, a douta Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva manifestou-se no ID 979, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso do Município de Queimados em razão da manifesta intempestividade e, no mérito, pelo desprovimento da apelação interposta pelos réus particulares.

Por despacho desta Relatora (ID 1005), os autos foram baixados em diligência ao juízo de origem para que o Cartório certificasse se houve intimação da Procuradoria Geral do Município quanto aos termos da sentença e eventual decurso de prazo. Em cumprimento, o Cartório da 2ª Vara Cível de Queimados certificou (ID 1007) que no sistema DCP as intimações eletrônicas são direcio

ao tipo de destinatário Procuradoria Geral do Município, seguindo-se o destinatário Prefeitura Municipal de Queimados em fluxo padrão do sistema, ressaltando que idêntica remessa foi anteriormente atendida pelo Município à fl. 848 e ratificando a certidão de intempestividade de ID 971.

Intimado expressamente por este órgão fracionário para se manifestar sobre o teor da certidão cartorária (ID 1011), o Município de Queimados quedou-se inerte, conforme certificado pela Secretaria da Nona Câmara de Direito Público (ID 1013).

É o relatório.

VOTO

1. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

1.1 DO NÃO CONHECIMENTO DO APELO DO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS

Impõe-se, *ab initio*, o exame dos pressupostos extrínsecos de admissibilidade recursal, notadamente no que tange à tempestividade dos apelos interpostos em face da r. sentença de primeiro grau.

Da análise dos autos, verifico que a apelação interposta pelo Município de Queimados não reúne condições de admissibilidade, impondo-se o seu não conhecimento por **manifesta intempestividade**.

A Fazenda Pública, como se sabe, goza da prerrogativa de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, inclusive para a interposição de recursos, consoante expressamente disciplinado no artigo 183, *caput*, do Código de Processo Civil. Tratando-se de apelação cível, cujo prazo legal ordinário é de 15 (quinze) dias úteis, o prazo atribuído ao ente público municipal alcança **30 (trinta) dias úteis**, contados estritamente na forma do artigo 1.003, § 5º, do diploma processual civil.

No caso sob análise, verifica-se dos registros eletrônicos dos autos que a sentença de mérito foi disponibilizada e formalmente intimada ao Munici[illegible]

Queimados em **07 de outubro de 2025, consoante certidão lavrada pela serventia no indexador 950**.

Considerando a fluência dos prazos processuais em dias úteis e a contagem duplicada conferida à Fazenda Pública, o termo final para a interposição do recurso de apelação consumou-se no curso do mês de **novembro de 2025**.

O Município de Queimados, contudo, somente protocolizou a sua petição de apelação em **30 de dezembro de 2025 (ID 960)**, momento em que já havia decorrido o prazo recursal, conforme certificado pela Serventia.

Quanto à tese articulada pelo ente público municipal no sentido de que teria havido vício de intimação por ter o expediente eletrônico sido endereçado à Prefeitura Municipal de Queimados, em suposta contrariedade ao artigo 269, § 3º, do Código de Processo Civil, é certo que a alegação não encontra respaldo na realidade procedimental dos autos nem na legislação de regência.

Como sabido, a comunicação dos atos processuais no processo eletrônico é regulada de modo especial pela Lei Federal nº 11.419/2006, cujo artigo 5º disciplina que as intimações serão realizadas por meio de **portal eletrônico próprio**, sendo certo que o §6º do referido dispositivo legal estabelece categoricamente que as intimações realizadas por via eletrônica na forma desse artigo, inclusive aquelas direcionadas à Fazenda Pública, consideram-se pessoais para todos os efeitos legais.

Ademais, quando da baixa dos autos em diligência determinada por esta Relatora para averiguar a regularidade do cadastramento da Procuradoria Geral do Município (ID 1005), a serventia do juízo *a quo* esclareceu e certificou nos autos que, no sistema oficial do Tribunal de Justiça (DCP), os expedientes direcionados à representação processual do Município seguem o padrão em que figura o tipo de destinatário Procuradoria Geral do Município e, como destinatário vinculado, a Prefeitura Municipal de Queimados (ID 1007), exatamente o mesmo canal eletrônico utilizado pela serventia para a intimação das alegações finais de fl. 845, a qual foi prontamente atendida pela PGM à fl. 848. Confira-se:

Processo: **0012391-19.2016.8.19.0067**

Fase: Ato Ordinatório Praticado	
Atualizado em	**08/05/2026**
Data	**08/05/2026**
Descrição	**Certifico que, em que pese o pedido feito em id 560, no sistema DCP as intimações são direcionadas ao Tipo destinatário: Procuradoria Geral do Município, seguindo-se ao Destinatário: PREFEITURA MUNICIPAL QUEIMADOS não sendo possível outras alterações pela Serventia.** **Pode-se notar que o mesmo ocorreu na anterior intimação em id 845 e que foi prontamente atendida pelo Município-réu em id 848.** **A fim de esclarecimento, possível nova intimação seria feita nos mesmos termos descritos acima, assim ratifico a certidão exarada em id 971, item 2.**

Apontou a certidão, ainda, que este é o único endereço disponibilizado pela parte no portal eletrônico, de modo que eventual nova intimação se daria **exatamente nos mesmos moldes**. Sendo assim, não se verifica qualquer nulidade, na medida em que o meio eletrônico utilizado foi o mesmo pelo qual a municipalidade foi intimada ao longo de todo o processo.

Ressalte-se que, instado a se manifestar a respeito dos esclarecimentos prestados pelo Cartório de origem (ID 1011), a municipalidade deixou transcorrer *in albis* o prazo concedido, não havendo mínima comprovação de falha do sistema eletrônico, devendo ser ratificada, portanto, a certidão cartorária de intempestividade exarada no ID 971.

Confira-se, por oportuno, a pacífica jurisprudência desta Corte em caso análogo:

> *EMENTA: AGRAVO INTERNO CONTRA DECISÃO QUE DEIXOU DE CONHECER A APELAÇÃO INTERPOSTA - INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO - MANUTENÇÃO DA DECISÃO - Agravo interno interposto contra decisão que deixou de conhecer o recurso de apelação.* ***Conforme constou na decisão monocrática recorrida, a intimação eletrônica é cabível aos entes federados, sendo realizada por meio do portal eletrônico deste Tribunal em endereço cadastrado, consoante art. 183, §1º, do CPC e artigo 5º, §6º da Lei nº 11.419/2006. Contrariamente à afirmação recursal, constata-se que em diversas outras demandas similares a esta, o município agravante interpõe tempestivamente outros recursos, corroborando a tese de que a intimação eletrônica direcionada à Prefeitura de Seropédica é válida****. Negado provimento ao recurso. (0019947-71.2018.8.19.0077 - APELAÇÃO. Des(a). EDSON*

AGUIAR DE VASCONCELOS - Julgamento: 14/03/2024 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

Desse modo, a remessa eletrônica efetuada pelo sistema informatizado oficial do Tribunal de Justiça possui plena validade e eficácia de intimação pessoal, não socorrendo ao recorrente a alegação de equívoco quanto ao destinatário, **sobretudo quando, repita-se, o órgão de representação processual municipal sempre atendeu às ordens judiciais expedidas sob o mesmo formato eletrônico**, revelando-se imperioso o não conhecimento do inconformismo fazendário.

1.2 DO CONHECIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO POR CONCEIÇÃO DI GREGORIO COSTA E DUILIO DI GREGORIO (ID 937)

Por outro lado, no que concerne ao recurso de apelação interposto pelos réus Conceição Di Gregorio Costa e Duilio Di Gregorio, por intermédio da Defensoria Pública em Curadoria Especial (ID 937), verifica-se que foram preenchidos todos os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, impondo-se o seu conhecimento.

2. DO MÉRITO DA APELAÇÃO

Sustentam os apelantes acima mencionados, em apertada síntese: **i)** que a r. sentença incorreu em contradição substancial ao invocar a Súmula 652 do Superior Tribunal de Justiça na fundamentação e, ato contínuo, condenar os réus de forma puramente solidária no dispositivo, permitindo a execução imediata e direta dos particulares antes de exigida a obrigação do ente público municipal; **ii)** que a inércia do Município por décadas caracterizaria omissão qualificada apta a transferir à municipalidade a responsabilidade primária pela execução das obras determinadas; **iii)** que as *astreintes* foram fixadas em valor exorbitante – R$ 20.000,00 por dia de descumprimento da obrigação – e não considerou a capacidade econômica das partes, que são pessoas físicas; e **iv)** que a verba sucumbencial fixada em 10% sobre o valor da causa também é totalmente desproporcional, devendo haver a fixação por apreciação equitativa, nos termos do art. 85, §8º, do CPC.

Quanto à primeira tese do apelo, cumpre destacar que a **obrigação originária e principal** de implantar a infraestrutura urbana básica e entregar o parcela

do solo em conformidade com as diretrizes do ato administrativo de licença e com a legislação federal e municipal **pertence aos loteadores e proprietários da gleba**, os quais conceberam o empreendimento imobiliário e auferiram proveito econômico substancial com a comercialização dos 947 lotes, de modo que antes mesmo de oferta-los para venda, deveriam ter instalado a infraestrutura básica na localidade, na forma do art. 2º, §5º, da Lei 6.766/79, *in verbis*:

> *Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.*
>
> *(...)*
>
> ***§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação***.

Cumpre destacar que a posterior inércia do poder público municipal no cumprimento de seu poder-dever de polícia e fiscalização não tem o condão de exonerar os particulares do ilícito legal, urbanístico e ambiental praticado, nem autoriza a transferência pura e simples de sua responsabilidade.

Sendo assim, e como corretamente constou na sentença, a responsabilidade deve recair **solidariamente sobre todos os causadores do dano urbanístico-ambiental**, abrangendo tanto os agentes privados que promoveram o parcelamento defeituoso, quanto o Município que, no exercício da competência vinculada de planejamento e controle do uso e ocupação do solo, omitiu-se no dever de exigir e fiscalizar a sua correta conclusão.

Quanto à forma de aplicação da súmula 652 do STJ ao caso concreto, verifica-se que a pretensão dos apelantes, no sentido de que a municipalidade deve figurar como devedora principal, **colide frontalmente** com o enunciado da súmula em questão.

Isso porque, ao pacificar seu entendimento jurisprudencial acerca da matéria, o C. STJ estabeleceu a diretriz de que a responsabilidade da Administração Pública por danos ao meio ambiente e à ordem urbanística decorrentes de sua oı

fiscalizatória ostenta **natureza solidária no plano do direito material**, conforme acima apontado, **mas é de execução subsidiária no plano processual, figurando o ente público na posição de devedor-reserva.**

Nesse sentido é o verbete sumular n.º 652, que assim dispõe:

> *''A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, **mas de execução subsidiária**.''*

Logo, a omissão do Município de Queimados foi corretamente valorada na origem, condenando-se o ente público solidariamente à reparação dos danos causados à ordem urbanística (direito material); tal omissão, contudo, não tem o condão de coloca-lo na posição de devedor principal, na forma da súmula acima transcrita.

Assim, **a regularização da infraestrutura básica do loteamento deve ser exigida e executada primeiramente em face dos responsáveis diretos pela atividade danosa**, vale dizer, a loteadora Imobiliária e Administração Mello Ltda. e os proprietários da gleba desmembrada, ora apelantes, os quais devem ser compelidos a custear e implementar as obras necessárias. Somente na hipótese de restar comprovada a impossibilidade prática, a absoluta insolvência ou a frustração das medidas executivas e coercitivas contra os devedores particulares principais é que caberá a exigência direta e **subsidiária** da obrigação perante o Município de Queimados.

Nesse sentido:

> *PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍCIPO EM RAZÃO DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.*
>
> *I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do*

provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

***II - Este Tribunal Superior, na exegese do art. 40 da Lei do Parcelamento Urbano, firmou orientação segundo a qual, face à omissão do loteador, o Município tem responsabilidade subsidiária quanto à realização das obras de infraestrutura indispensáveis à regularização de loteamentos clandestinos, tais como esgotamento sanitário, abastecimento de água e iluminação pública. Precedentes**.*

III - À vista da dissonância do acórdão recorrido com o entendimento desta Corte, e ante a impossibilidade do exame na presente via processual da omissão concreta do loteador a autorizar a responsabilização subsidiária do ente municipal, e, ainda, sob pena de supressão de instância, faz-se necessário o retorno dos autos à origem para tal análise.

IV - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.034.509/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023.)

Consequentemente, não merece prosperar a tese recursal quanto à matéria.

No que tange às astreintes fixadas na origem, é certo que sua cominação constitui meio legítimo de coerção processual destinado a assegurar a obtenção de tutela específica nas obrigações de fazer ou não fazer, cuja fixação de ofício pelo magistrado decorre diretamente dos poderes cominatórios conferidos pelos artigos 536, § 1º, e 537, *caput*, do Código de Processo Civil:

*Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, **de ofício ou a requerimento**, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, **determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.***

> *§ 1º* ***Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa****, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 537.* ***A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito****.*

No caso sob análise, não se vislumbra excesso ou desproporcionalidade no valor da multa coercitiva arbitrada em R$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia de descumprimento para a obrigação de apresentar plano de ação **fixada com prazo de 180 (cento e oitenta) dias**.

Trata-se de empreendimento urbano de vultosas proporções, englobando **947 lotes residenciais distribuídos ao longo de 314 mil metros quadrados de área parcelada**, com vias públicas de circulação que somam mais de 72 mil metros quadrados, razão pela qual a fixação de sanção pecuniária em montante menor esvaziaria por completo o caráter dissuasório da medida.

Convém destacar, por oportuno, que o montante cominado **somente incidirá na hipótese de injustificada inércia dos devedores ao comando jurisdicional após o esgotamento do razoável prazo de 180 dias fixado para o cumprimento**, dispondo o juízo da execução de plena prerrogativa legal para rever a periodicidade ou o valor das *astreintes* caso se revelem desproporcionais ou sobrevenha justa causa para o eventual cumprimento em prazo superior, *ex vi* do artigo 537, § 1º, do Código de Processo Civil. Impõe-se, portanto, a manutenção da sentença também neste capítulo.

Por derradeiro, impõe-se o enfrentamento do capítulo decisório afeto à condenação dos demandados ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais em favor do MPERJ, fixados pelo d. juízo *a quo* no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor atribuído à causa, na forma do artigo 85 do Código de Processo Civil.

O recurso comporta acolhimento nesse ponto específico, mas por fundamento diverso do suscitado pelos recorrentes.

Isso porque o regime de sucumbência aplicável à Ação Civil Pública encontra-se regido por **microssistema processual coletivo próprio**, estabelecido de modo específico e cogente pelo artigo 18 da Lei Federal nº 7.347/1985, o qual dispõe:

> *''Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, **nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado**, custas e despesas processuais.''*

O dispositivo legal acima, que isenta o autor da ACP do pagamento de honorários sucumbenciais, custas e despesas em caso de improcedência da lide, salvo comprovada má-fé, **teve sua interpretação uniformizada pelo C. STJ, consolidando-se o entendimento jurisprudencial de que, em homenagem ao princípio da simetria e da paridade de armas que deve reger a relação processual, não é cabível a condenação da parte demandada ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais em favor do Ministério Público quando vencedor na ação civil pública.**

Veja-se, nesse sentido, recente julgado da referida Corte Superior:

> *DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. JUSTIÇA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA. COMPROVAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. **ART. 18 DA LEI 7.347/1985. SIMETRIA EM FAVOR DOS RÉUS**. CUSTAS E HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO. I.*
>
> *Caso em exame*
>
> *1. Agravo interno interposto contra decisão que conheceu do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento.*
>
> *II. Questão em discussão*

2. Nas razões recursais, o requerente insiste que: a) houve violação aos arts. 489, § 1º, IV e VI, e 1.022, II, do CPC; b) deve ser reconhecida a gratuidade da justiça no caso concreto; c) a isenção ou o diferimento das custas previstos na LACP podem ser estendidos aos réus em ação civil pública.

III. Razões de decidir

3. O colegiado de origem examinou fundamentadamente a matéria relativa à gratuidade de justiça e ao diferimento de custas, afastando-os com base em fundamentos claros e suficientes, de modo que não se verifica afronta aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II, do CPC.

4. A concessão da justiça gratuita à pessoa jurídica exige demonstração objetiva de impossibilidade de arcar com os encargos processuais, conforme a Súmula 481 do STJ, estendendo-se a necessidade de comprovação também às pessoas físicas, à luz do art. 5º, LXXIV, da CF/1988 e dos arts. 99, § 3º, 371 e 373, I, do CPC, não bastando mera declaração desacompanhada de elementos probatórios.

5. O Tribunal local assentou a ausência de comprovação dos requisitos legais para a concessão da gratuidade de justiça, de modo que a pretensão de rever esse entendimento demandaria reexame do acervo fático-probatório, providência vedada em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

6. A Corte Especial do STJ fixou entendimento de que o art. 18 da Lei 7.347/1985 deve ser interpretado distintamente conforme o legitimado ativo da ação civil pública: (i) nas ações propostas pelo Ministério Público ou por ente público, aplica-se, por simetria, a isenção de honorários também em favor do réu, salvo comprovada má-fé; *e (ii) nas ações propostas por associações civis ou fundações privadas, não se aplica a mesma isenção em favor do réu, sob pena de restringir o acesso à justiça da sociedade civil organizada.*

7. No caso concreto, por se tratar de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público e não havendo nos autos conduta temerária ou má-fé, impõe-se a aplicação, por simetria, do art. 18 da Lei 7.347/1985, para afastar a condenação dos recorrentes ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais.

IV. Dispositivo

8. Resultado do Julgamento: Agravo interno parcialmente provido para afastar a condenação dos recorrentes ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais. *(AgInt no AREsp n. 2.591.841/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 25/3/2026, DJEN de 30/3/2026.)*

A *ratio decidendi* do entendimento pacificado decorre da constatação de que, **se o Ministério Público não pode ser condenado ao pagamento de verba honorária sucumbencial quando resta vencido na demanda coletiva, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé processual, não pode ser beneficiado pela condenação da parte adversa quando sai vitorioso no certame judicial, sob pena de intolerável quebra da isonomia e da simetria processual**.

Destarte, inexistindo nos autos qualquer indício de má-fé processual ou conduta temerária por parte dos demandados, que se limitaram a exercer o direito de defesa e o contraditório constitucional, afigura-se indevida a condenação em honorários advocatícios sucumbenciais imposta pelo d. juízo de origem, impondo-se a reforma da r. sentença para afastar integralmente a condenação dos réus em referida verba.

3. DO REEXAME NECESSÁRIO

Em que pese o não conhecimento do recurso voluntário interposto pelo Município de Queimados, em razão de sua evidente intempestividade, é certo que a hipótese sob análise se submete a reexame necessário por este colegiado, por se tratar de condenação principal de obrigação de fazer em face de ente público, sem proveito econômico líquido e certo, na forma do art. 19, da Lei 7.347/85, c/c art. 496, *caput* e inciso I, do CPC:

> *''Art. 19. Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela* ***Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973****, naquilo em que não contrarie suas disposições.''*

> *''Art. 496.* ***Está sujeita ao duplo grau de jurisdição****, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:*
>
> *I -* ***proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios*** *e suas respectivas autarquias e fundações de direito público''*

Sendo assim, analiso a sentença em sede de reexame necessário.

3.1 DAS QUESTÕES PRELIMINARES SUSCITADAS NA ORIGEM - ILEGITIMIDADE ATIVA DO *PARQUET*, ILEGITIMIDADE PASSIVA E DA PREJUDICIAL DE PRESC

Inicialmente, no que tange à legitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público e à adequação da Ação Civil Pública, a tese defensiva reiterada pelo Município de Queimados ao longo da marcha processual não ostenta a menor procedência.

Como sabido, a CRFB/88 conferiu **expressamente ao Ministério Público** o *múnus* institucional de zelar pela ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis, *ex vi* do artigo 127, *caput*, **outorgando-lhe a prerrogativa constitucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e de outros interesses difusos e coletivos:**

> *''Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*
>
> *(...)*
>
> *III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos''*

No mesmo sentido, o artigo 1º, incisos I e VI, e o artigo 5º, inciso I, da Lei Federal nº 7.347/1985 consagram a ação civil pública como instrumento processual idôneo para responsabilizar os causadores de danos ambientais e urbanísticos:

> *''Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:*
>
> *I - ao meio-ambiente;*
>
> *(...)*
>
> *VI - à ordem urbanística.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:*
>
> *I - o Ministério Público''*

Considerando as disposições constitucionais e legais acima e analisando o caso concreto, **é certo que a implantação de parcelamento do solo u**

desprovido de infraestrutura básica não repercute apenas na esfera privada ou contratual de eventuais adquirentes individuais, mas atinge frontalmente o meio ambiente urbano, a saúde pública, a mobilidade, a segurança e a ordenação equilibrada da cidade, bens jurídicos indivisíveis e transindividuais que dizem respeito à integridade de toda a coletividade local.

A legitimação do *Parquet*, portanto, fixa-se de maneira originária na tutela de interesses difusos urbanístico-ambientais, sendo desnecessária a perquirição acerca da disponibilidade dos direitos patrimoniais individuais de cada comprador de lote.

Da mesma forma, revela-se patente a legitimidade passiva de todos os réus na presente lide, considerando sua responsabilidade prevista em tese pela Lei 6766/79, art. 5º., Parágrafo único.

Quanto à prejudicial de prescrição do fundo de direito, melhor sorte não assiste à municipalidade.

Isso porque a ausência ou inexecução de obras de saneamento básico, canalização de águas pluviais, esgotamento sanitário e pavimentação em loteamento habitado traduz hipótese clássica de infração omissiva continuada e lesão urbanístico-ambiental de caráter permanente. A ilegalidade do parcelamento imperfeito e os riscos gerados à saúde e integridade da população renovam-se de forma ininterrupta enquanto perdurar a situação de precariedade, impedindo o transcurso e a consolidação de qualquer termo prescricional.

Nesse exato sentido, o C. Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o **Tema 999 da Repercussão Geral (RE 654.833/AC)**, fixou a tese vinculante de que **a pretensão de reparação civil do dano ambiental é juridicamente imprescritível**, em razão da indisponibilidade e da natureza fundamental do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado tutelado pelo artigo 225 da Constituição Federal, **matéria intrinsecamente ligada à regularização de parcelamentos do solo urbano que não contam com mínima infraestrutura de saneamento básico, como no presente caso**. Confira-se, *in verbis*, a aludida tese vinculante:

Tema 999 – Tese: "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental"

Em harmonia direta com a diretriz firmada pela Corte Suprema, a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores afasta **expressamente** a incidência de prazos prescricionais em ações civis públicas voltadas à regularização de parcelamentos do solo urbano defeituosos ou clandestinos, exatamente em razão da natureza permanente e renovável da conduta lesiva, conforme se constata do seguinte precedente:

> *EMENTA AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. LOTEAMENTO IRREGULAR. INFRAÇÕES DE CARÁTER PERMANENTE. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO**. ART. 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AI 791.292 QO-RG. OBSERVÂNCIA DO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. APONTADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA, DOS LIMITES DA COISA JULGADA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL (ARE 748.371 RG). 1. Uma vez observado o dever de fundamentação das decisões judiciais, inexiste ofensa ao art. 93, IX, da Constituição Federal (AI 791.292 QO-RG). 2. O Supremo assentou ser infraconstitucional a questão atinente à suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral (ARE 748.371 RG, ministro Gilmar Mendes). 3. Agravo interno desprovido. (ARE 1414507 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 04-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-09-2023 PUBLIC 22-09-2023)*

Inviável, portanto, o acolhimento de qualquer alegação de prescrição ou ilegitimidade ativa e/ou passiva, devendo ser mantida integralmente a r. sentença quanto à rejeição das matérias prévias.

3.2 DO MÉRITO: CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO E DEVER DE IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA

No mérito da controvérsia, os elementos de prova carreados aos autos durante o Inquérito Civil nº 001/2011 e confirmados na instrução judicial demonstram de forma cristalina **a gravidade do quadro fático** vivenciado pela

comunidade do Loteamento Jardim Vista Alegre II - 2º Plano, situado no território do Município de Queimados.

Inicialmente, cumpre destacar que **é incontroverso nos autos** que a gleba primitiva, denominada ''Chácara Vista Alegre'', foi desmembrada pelos coproprietários Conceição Di Gregorio Costa, Duilio Di Gregorio e Paulino Vicente Di Gregorio, os quais outorgaram poderes gerais de representação e comercialização exclusiva de 947 lotes a Luiz de Almeida Mello, administrador da sociedade Imobiliária e Administração Mello Ltda., mediante escritura pública (fls. 302/307 da árvore processual).

Conforme consta no Inquérito Civil e nos documentos que o instruem, o projeto de loteamento foi aprovado pelo Poder Executivo de Nova Iguaçu em 29 de maio de 1981 (Processo Administrativo nº 05.11448/78, Certidão nº 426/81) e a planta foi devidamente averbada perante o Cartório do 5º Ofício de Justiça da referida Comarca em 04 de junho de 1981, **transferindo-se a competência territorial e fiscalizatória para o novo Município de Queimados a contar de sua emancipação político-administrativa em 1990**.

Confira-se, por oportuno, a referida averbação após aprovação do projeto de loteamento (fls. 250/251 dos autos):

CONCEIÇÃO DI GREGORIO COSTA, casada com **JOSE SANTA ROSA COSTA; DUILIO DI GREGORIO**, casado com **VERA MARIA DA CRUZ DI GREGORIO**; e **PAULINO VICENTE DI GREGORIO**, casado com **ANA CHRISTINA DE LUCA DI GREGORIO**, adquiriram do ESPOLIO DE ANGELO DI GREGORIO E LIVIA REINALDO DI GREGORIO, em comum em partes iguais e na proporção de uma terça parte para cada um dos adquirentes: **Área de terra** com frente para a **Estrada dos Caramujos**, com a superfície de 171.284,00m2, situada do lado ímpar da Estrada de Caramujos, à esquerda de quem vai de Queimados para Caramujos; **Área de terra** junto e depois da área de propriedade do transmitente, lado ímpar da Estrada de Caramujos, a esquerda de quem vai de Queimados para Caramujos, com frente pela citada Estrada de Caramujos, com a superfície de 828.716,00m2, totalizando as duas áreas, um milhão de metros quadrados, ou seja, vinte alqueires e 6.611,00m2; **Área de terra**, no lugar denominado Boa Vista, com 476.815,00m2. As três áreas formam um só conjunto sob a denominação de **CHÁCARA VISTA ALEGRE**, situadas em Queimados, 2º distrito deste município; hoje antigo 2º distrito deste município. CERTIFICA MAIS que por requerimento feito pelos proprietários em 04-06-1981, fica averbada a planta de loteamento, de uma área desmembrada das áreas objeto da transcrição, que passou a denominar-se **"JARDIM VISTA ALEGRE", 2º plano**, com o total de 947 lotes,

Contudo, não obstante a aprovação formal do plano e o início imediato das vendas dos lotes a particulares de baixa renda, **os empreendedores e os lote**

omitiram-se por completo no cumprimento dos encargos materiais de instalação das obras de infraestrutura básica legalmente impostas.

Da mesma forma, o Poder Público Municipal de Queimados possuía ciência inequívoca dessa realidade de abandono urbanístico desde longa data, como atesta o Relatório de Vistoria nº 002/2003, elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, e manteve-se omisso.

As conclusões do corpo técnico da própria Municipalidade, exaradas no aludido relatório de vistoria, foram taxativas ao certificar que as vias públicas do loteamento não possuíam calçamento, não havia rede de iluminação pública, não existia rede de distribuição de água potável, a rede de escoamento de águas pluviais inexistia por completo e apenas algumas ruas contavam com esgotamento sanitário rudimentar, nada obstante a existência à época de 465 lotes efetivamente ocupados por edificações residenciais.

Confira-se, a propósito, o referido documento, datado de **janeiro de 2003** (fl. 61 da árvore processual):

Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUEIMADOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE
End.: Rua Plinio Giosa, 300 – Vila Camarim – Queimados
Tel.: 2665-7794 Fax: 2665-7739
E-mail: pmq.semurma@openlink.com.br

Queimados, 14 de janeiro de 2003.

RELATÓRIO DE VISTORIA N.º 002/2003

Comparecemos ao local no loteamento Jardim Vista Alegre II Plano, e constatamos que:

- As ruas não possuem calçamento;
- Não há iluminação pública;
- Não há rede de água potável;
- Apenas algumas ruas possuem sistema de esgoto;
- Não há placa com nome de rua;
- Não tem rede de água pluvial.

Existem 465 lotes ocupados com construções, totalizando 98.358,95m².

Milton Alves Ferreira
Fiscal de Obras
Mat. 4.301/0

Valtair da Silva Nunes
Fiscal de Obras
Mat. 3.258/1

O abandono perdurou ao longo dos anos, ensejando sucessivos protestos, abaixo-assinados e manifestações de cidadãos e moradores do bairro Jardim Vista Alegre, inclusive com acionamento da Câmara Municipal de Queimados em face do descaso administrativo, conforme retratam os documentos de fls. 449/465 dos autos.

Diante da omissão continuada, o Grupo de Apoio aos Promotores (GAP/MPRJ) **realizou minuciosas vistorias e diligências rua a rua no empreendimento habitacional**, cabendo destacar o Relatório de Missão nº 0306/16 e o Relatório de Missão nº 0724/16, do GAP/MPRJ, últimas diligências antes do ajuizamento da lide (fls. 480/497 e 500/516), que registraram formalmente o panorama degradante verificado no Loteamento Vista Alegre II. Confira-se, a título de exemplo, os seguintes trechos das vistorias:

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CRAAI – NOVA IGUAÇU
GRUPO DE APOIO AOS PROMOTORES
Rua Doutor Mário Guimarães, nº 1050 – 2º andar – Bairro da Luz – Nova Iguaçu – RJ.
Telefones: 2668-4568 / 2668-3926 / 3399-1973 - email: gap14@mp.rj.gov.br

501

RUA FRANCISCO BARROSO não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais. Obs.: (falta de iluminação pública em alguns trechos).

RUA PRADO KELLY não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais.

RUA JOÃO SANTA ROSA não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais. Obs.: (falta de iluminação pública em alguns trechos).

RUA ANTONIO SANTA ROSA não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais.

RUA GETULIO VARGAS não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais.

RUA EZIO RINALDI não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais.

RUA ANGÊLO GREGÓRIO não possui pavimentação, rede de esgoto ineficiente, iluminação pública precária, não possui captação de águas pluviais.

As vistorias técnicas comprovaram, com riqueza de detalhes, que não apenas os logradouros acima exemplificados, mas **todas as vias vistoriadas** se encontravam sem a mínima infraestrutura urbanístico-ambiental.

Com efeito, o artigo 2º, § 5º, da Lei Federal nº 6.766/1979, já destacado no presente voto, estabelece que o parcelamento do solo urbano impõe como requisito inafastável a implantação de infraestrutura básica:

> *''Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento,* ***observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes****.*
>
> *(...)*
>
> *§ 5º* ***A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública,***

> ***esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação***.''

Em âmbito local, e seguindo tais diretrizes básicas, a Lei Orgânica do Município de Queimados assim dispõe:

> *Art. 140 -* ***A política urbana do Município tem como objetivos básicos****:*
>
> *I -* ***garantir acesso*** *à moradia, ao transporte público,* ***ao saneamento básico, à energia elétrica, à iluminação pública****, à saúde, ao lazer, à educação, à cultura, à segurança,* ***à coleta de lixo, ao abastecimento de água e manutenção das vias de circulação****,*
>
> *(...)*
>
> *III -* ***promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, através de um Plano Diretor, que estabeleça parâmetros urbanísticos básicos****;*
>
> *IV -* ***promover o desenvolvimento urbano****, através de normas compatíveis com as estaduais e federais, preservando sempre os interesses do Município;*
>
> *(...)*
>
> *VI - exercer seu poder de polícia urbanística****, especialmente quanto ao controle de loteamento, licenciamento e fiscalização de obras em geral****.*

Os preceitos acima apontados são de ordem pública e interesse social indisponíveis, que visam a garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade, de modo que a inexecução voluntária dessas obras essenciais, atestada com robustez pelas provas documentais, técnicas e fotográficas dos autos, **configura grave ilícito urbanístico e degradação ambiental passível de pronta recomposição**, inexistindo qualquer dúvida quanto ao dever material de regularização integral do loteamento pelos réus.

Por sua vez, a determinação judicial impositiva de apresentação de plano para a destinação e utilização da área institucional mediante construção de equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde e lazer, sob pena de multa diária de R$ 5.000,00, encontra sólido respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no julgamento do **Tema 698 da Repercussão Geral (RE nº 684.612/RJ)**, conforme bem pontuado na sentença. Confira-se, no que in

ao caso concreto sob análise, as seguintes teses firmadas pelo STF no aludido precedente:

> *''**1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes**.*
>
> *2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e **determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado**(...)''*

Assim, a atuação do Poder Judiciário, em bases excepcionais, diante de omissão prolongada, desarrazoada e inconstitucional da Administração Pública no fornecimento de serviços urbanos elementares, não consubstancia usurpação de competência discricionária do Executivo nem vulnera o princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição da República).

Cuida-se, ao contrário, de legítimo controle jurisdicional voltado à garantia do mínimo existencial e à concretização de direitos fundamentais sociais dotados de máxima imperatividade constitucional, impondo-se a manutenção do comando sentencial também nesse capítulo.

Finalmente, não obstante o acerto da sentença quanto ao mérito da lide, há que se fazer **dois pequenos reparos**, em reexame necessário, no que tange à municipalidade: o primeiro para afastar, também quanto ao Município de Queimados, a condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais, nos termos da fundamentação já apresentada no capítulo 2 supra (princípio da simetria e paridade de armas, cf. artigo 18 da Lei Federal nº 7.347/1985 e jurisprudência consolidada do STJ); e o segundo, para complementar o dispositivo do título judicial, a fim de adequá-lo integralmente à súmula 652 do STJ, mantendo-se a condenação solidária dos réus no plano material, mas estabelecendo, no plano processual, a execução **subsidiária** em face do ente público.

4. DO DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, **VOTO** no sentido de:

a) **NÃO CONHECER** do recurso de apelação interposto pelo Município de Queimados (ID 960), em razão de sua manifesta intempestividade;

b) **CONHECER** do recurso de apelação interposto por Conceição Di Gregorio Costa e Duilio Di Gregorio (ID 937) e, no mérito, **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO** para afastar sua condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais;

c) Em **REEXAME NECESSÁRIO**:

c.1) estabelecer, com base no enunciado da Súmula 652 do Superior Tribunal de Justiça, que a obrigação de fazer consistente na instalação dos equipamentos urbanos, embora solidária no plano material, tal como constou na sentença, deve ser exigida e executada, no plano processual, precipuamente dos loteadores particulares e da sociedade administradora, figurando o Município de Queimados com responsabilidade de execução subsidiária (na condição de devedor-reserva), a ser acionado somente caso restem frustradas ou comprovadamente impossibilitadas as medidas executivas coercitivas contra os devedores particulares principais; e

c.2) **AFASTAR** a condenação do Município de Queimados ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais.

Confirmados, no mais, os termos da sentença, na forma da fundamentação acima.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

MARIA PAULA GOUVEA GALHARDO
DESEMBARGADORA RELATORA