

[Identificação do processo] Nº 19.16.0548.0121046/2022-89/ 2023

Parecer nº 05/2023 - PGJMG/PROCON-MG/ASJUP

**EMENTA:** A 1ª Promotoria de Justiça de Mantena indaga sobre a colocação no mercado de consumo de Loteamento em desacordo com a Lei Federal nº 4771/65 (que instituiu o Código Florestal e foi revogada pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa), Lei Federal nº 6.766/79 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências) e Lei Municipal (de Mantena/MG) nº 508/85 (institui as medidas de Polícia Administrativa a cargo do Município e dá outras providências).

**ASSUNTO:** Loteamento - Descumprimento da Lei Federal nº 12.621/12 - Vegetação nativa - Lei Federal nº 6.766/79 - Parcelamento do solo - Lei Municipal de Mantena nº 508/85

## 1 - RELATÓRIO

Por meio do Formulário (3807757), a Promotoria de Justiça da Comarca de Mantena, encaminhou os autos do PA nº 0396.12.000098-1/001 com o seguinte quesito a ser respondido por esta Assessoria: "Parecer Jurídico, especialmente porque há suspeita de atuação das Curadorias do Procon e do Meio Ambiente".

Trata-se de processo administrativo instaurado para apurar a realização de loteamento em desacordo com a Lei Federal nº 4771/65 (que instituiu o Código Florestal e foi revogada pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, Lei Federal nº 6.766/79 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências) e Lei Municipal (de Mantena/MG) nº 508/85 (institui as medidas de Polícia Administrativa a cargo do Município e dá outras providências).

### Histórico dos autos:

- Portaria Inaugural, em 22/03/12 (fls. 02);
- Decisão Administrativa Cautelar, de 22/03/2012, determinando a suspensão imediata de comercialização de lotes, enquanto o loteamento não comprovar que foram adotadas providências para resguardar área de preservação permanente e providências para assegurar o escoamento de águas, onde, por fim, se requereu (fls. 3/7):
- Notificação do chefe do serviço de fiscalização de obras da Prefeitura de Mantena para esclarecer se o loteamento foi aprovado; em que data?
- Notificação do Engenheiro para informar sobre a ausência em seu relatório acerca da localização do loteamento em APP; engenheiro de onde? em que data?
- Notificação do Fornecedor, em 23/03/2012, para ciência dos termos do processo administrativo e da Decisão Administrativa Cautelar para ciência e defesa (fls. 3 - em azul)
- Documentos Cartório Registro de Imóveis (fls. 12/28);
- Aprovação de requerimento da Prefeitura Municipal de Mantena autorizando as obras solicitadas de Loteamento (fls. 30/31);
- Declaração da Superintendência Regional de Regularização Ambiental Leste d@ Minas — SUPRAM LM informando que, em decorrência do baixo potencial poluidor, não seria passível de licenciamento, nem mesmo de autorização ambiental para funcionamento (fl. 30);
- Cópia do edital do Loteamento (fls. 44/50);
- Memorial Descritivo do Loteamento (fls. 80/98);

- Alvará de Loteamento (fls. 50);
- Relatório de Controle Ambiental (fls. 86/102)
- Notificado, o Representado juntou aos autos impugnação (fls.124/132) e documentos instrutórios (fls. 133/230);

Em defesa, o fornecedor alegou que não teria desatendido o disposto no art. 2º, do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65, com as modificações das Leis 7.511/86 e 7.803/89), qual seja, lotear área contígua a córrego, não respeitando a faixa de no mínimo 30 metros, desrespeitando assim o limite mínimo de construção próximo à área de preservação permanente. Mas, que, em verdade, a área de preservação permanente próxima do córrego que margeia o loteamento está preservada, atendendo-se o recuo mínimo previsto na Lei de Parcelamento do solo que rege 15 metros (Lei Federal 6.766/79, artigo 4º), pois o primeiro trata-se do Código Florestal, cuja aplicabilidade está restrita às questões ambientais ligadas à área rural e não área urbana;

Ainda, com relação à alegada ofensa ao artigo 243 da Lei Municipal 508/85, informou que o fato de ser área de preservação permanente, conforme alegado pela autoridade administrativa, cujo objetivo é a proteção ambiental, por si só, não exclui o direito de lotear e de construir. Vale dizer: o **jus aedificandi** (que inclui o direito de lotear, o direito de urbanizar e o direito de edificar) não é incompatível com a preservação ambiental.

- Comunicação à gerência da CEF (fl. 116);
- Documentos apresentados pela Secretaria de Obras (fls. 231/250);
- Ofício encaminhado pelo Setor de Obras da Prefeitura de Mantena/MG (fls. 231/232)
- Documentos Juntados pela CEF (fls. 251/253);
- Laudo Pericial n. 12/016389 - Seção de Técnicas em Crimes contra o Meio Ambiente - apontando irregularidades no loteamento (fls. 235/250), onde se constatou:
  - A rua posicionada paralelamente ao curso d'água local fora implantada sobre o aterro supra e ocupava a faixa de terra inferior a 30m da calha deste recurso hídrico.
  - A rua perpendicular à rua retro, a qual promovia o único acesso à área urbanizada, assim como parte dos lotes adjacentes posicionava-se a uma distância inferior a 30m do curso d'água local ou a 50m da área caracterizada como nascente.
  - Desta forma, ambas as ruas, de acordo com a Legislação Ambiental vigente, encontravam-se inseridas em Área de Preservação Permanente, cuja ocupação depende da autorização específica do IEF.
  - Despacho determinando a intimação do representado acerca de inspeção em 05.08.13 (fls. 254), sendo que à fl. 257 há despacho requisitando informações quanto à inspeção realizada.
- Anexos fotográficos (fls. 266) e resposta à notificação (fls. 268/269);
- Relatório de controle ambiental (fls. 301/317);
- Notificado, o representado manifestou interesse em firma TTA e TAC (fl. 332)
- Boletins de Ocorrência e registros fotográficos (fls. 335/340);
- Manifestação pelo representado (fls. 341/345);

- Decisão de Arquivamento - JULGADA INSUBSISTENTE PELA INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL, fls. 349/351 (27/11/2017)

- Publicado no DOEMP/MG em 23.09.2020 - Acórdão da Junta Recursal (fls. 352/362)  
- à unanimidade dos votos ANULARAM a decisão submetida à reexame e determinaram o retorno dos autos à autoridade administrativa de origem para o regular procedimento do feito (10.03.2020);

- 24/01/2022 - Retorno dos Autos e determinação de notificação a informar se há interesse na celebração de TA/TAC.

- 11/03/2022 - Em manifestação, a parte requereu a apresentação dos termos do TAC/TTA, e ainda, que fossem informadas quais legislações foram infringidas pelo requerente.

É o breve relato.

## 2 - PARECER

### 2.1 - Da Aplicação do CDC na Comercialização de Lotes

A atribuição para a apuração de ilícitos civis ou penais relativos à implantação de loteamentos irregulares em área de preservação ambiental, nos termos da consulta formulada, poderá se desmembrar em dois aspectos: **um deles diz respeito às irregularidades quanto à questão ambiental e, outro, diz respeito ao descumprimento da legislação consumerista.** Assim, considerando a atribuição do Procon-MG e, por conseguinte, de sua assessoria jurídica, far-se-á uma sucinta abordagem quanto aos aspectos relativos aos direitos do consumidor.

É importante conhecermos, primeiro, que loteamentos irregulares, via de regra, possuem registro no Cartório de Registro de Imóveis, mas não cumprem os requisitos estabelecidos pela Prefeitura e/ou outra legislação específica. Já, por outro lado, loteamentos clandestinos nem ao menos possuem registro, não existindo, portanto, autorização governamental para efetivação de vendas ou promessas de venda.

Vejamos, no caso em tela, que se trata de um suposto loteamento irregular, porquanto possui registros cartoriais, bem como, autorização da Prefeitura, mas, supostamente, descumpra norma ambiental.

Nesse caso, aquele que realiza a mercancia dos lotes resultantes do parcelamento se enquadra na definição de fornecedor estabelecida pela legislação consumerista (o que também pode caracterizar a partir da realização de construções - benfeitorias necessárias - realizadas).

Sendo fornecedor, o Loteador responde pelo defeito e vício do produto (art. 12 e 18 do CDC), inclusive os originários de um parcelamento feito de modo incorreto, ou, mesmo que feito de modo correto, tenha gerado qualquer dano ao adquirente.

Considerando que existe - entre o adquirente e o loteador - uma relação de consumo, em que o produto é o lote resultante do parcelamento da gleba, qualquer que for o dano causado pelo loteador, por sua ação ou omissão, deverá o mesmo responder objetivamente, devendo o adquirente (consumidor) apenas demonstrar os seguintes elementos: fato, dano e nexos causal.

#### 2.1.1. Do loteamento irregular

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a ilicitude da conduta de fornecedores que omitiram informações relevantes para os consumidores/adquirentes de baixa renda, anunciando a venda de terrenos em loteamento irregular — com precárias condições urbanísticas -.

Ação civil pública. Venda de terrenos em loteamento irregular. Publicidade enganosa. Interesse transindividual. Proteção do meio ambiente e da ordem urbanística. Dano moral coletivo. Cabimento<sup>[1]</sup>.

Ocorrendo a oferta e a comercialização de lotes irregulares ou clandestinos, o consumidor sempre se depara com perigo de lesões irreparáveis e/ou de difícil reparação. Há uma afronta à possibilidade de uso do bem conforme a expectativa gerada na parte consumidora:

**Art. 18.** Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas. (Código de Defesa do Consumidor)

Se há uma irregularidade no loteamento que lhe diminua o valor e/ou a área útil, por exemplo, no caso de adequação às normas ambientais, ou ainda, que de tão danosas, inviabilizem o negócio, há claro vício de quantidade e/ou qualidade.

Outrossim, no caso do lote irregular que infringe norma ambiental, tem-se a impossibilidade jurídica absoluta de cumprimento do contrato firmado, uma vez que, estando em área de preservação ambiental, é imprestável para edificações, já que, não poderá ser realizada qualquer edificação ou benfeitoria.

A gleba, quando irregular ou clandestina, não é apropriada nem ao consumidor final, nem ao município ao qual pertence.

Se o fornecedor comercializa lotes em área de preservação ambiental, é clara existência de irregularidades não só no que diz respeito às questões ambientais, mas também no que diz respeito ao desatendimento dos demais requisitos legais no que tange à infraestrutura dos loteamentos e, em consequência, torna-se certo o prejuízo aos consumidores, uma vez que o objeto comercializado se trata de objeto ilícito.

**Art. 18.**

§ 6º São impróprios ao uso e consumo:

**II** - os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em **desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação**; (Código de Defesa do Consumidor)

Ainda porque, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, constituem crimes de mera conduta a mercantilização de loteamentos urbanos em desacordo com a legislação.

**Art. 50.** Constitui crime contra a Administração Pública.

**I** - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

**II** - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

Portanto, não pode o fornecedor estabelecer loteamentos e, tampouco, comercializar lotes que estejam em desacordo com a legislação consumerista e demais leis pertinentes à matéria, principalmente omitindo do consumidor a informação sobre a irregularidade do objeto contratado.

E, como dito, a comercialização de lotes irregulares pode constituir prática criminosa contra as relações de consumo, nos termos do artigo 66 do CDC, sujeitando o infrator à pena de detenção de três meses a um ano ou multa, observados os critérios legais de especialidade e subsidiariedade na aplicação do tipo penal:

**Art. 66.** Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de

produtos ou serviços:

Pena - Detenção de três meses a um ano e multa.

§ 1º Incorrerá nas mesmas penas quem patrocinar a oferta.

§ 2º Se o crime é culposo;

Pena - Detenção de um a seis meses ou multa.

E, caso existam publicidades de lotes irregulares, haverá também o crime do artigo 67 do CDC.

### 2.1.2. Da publicidade enganosa e do direito à informação

O CDC expõe, em seu art. 30, que toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado. Nesse sentido, também, a mesma norma criminaliza, nos artigos 66 e 67, as condutas relacionadas à fraude em oferta e à publicidade abusiva ou enganosa.

À luz do CDC, a conduta poderá, por si só, caracterizar prática abusiva e desleal, conforme esclarece o artigo 6º, IV do CDC:

**Art. 6º** São direitos básicos do consumidor:

**IV** - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços; (grifos nossos)

Nesse sentido, a mesma decisão do STJ supra, esclarece:

(...)

No presente caso, a pretensão reparatória de dano moral coletivo - deduzida pelo Ministério Público estadual na ação civil pública - tem por causas de pedir a ***alienação de terrenos em loteamento irregular*** (ante a violação de normas de uso e ocupação do solo) e a ***veiculação de publicidade enganosa a consumidores de baixa renda***, que teriam sido submetidos a condições precárias de moradia.

As instâncias ordinárias reconheceram a ilicitude da conduta dos réus que, ***utilizando-se de ardil e omitindo informações relevantes para os consumidores/adquirentes***, anunciaram a venda de terrenos em loteamento irregular - com precárias condições urbanísticas - como se o empreendimento tivesse sido aprovado pela Municipalidade e devidamente registrado no cartório imobiliário competente; nada obstante, o pedido de indenização por dano moral coletivo foi julgado improcedente.

No afã de ***resguardar os direitos básicos de informação adequada e de livre escolha dos consumidores*** - protegendo-os, de forma efetiva, contra métodos desleais e práticas comerciais abusivas -, é que o ***Código de Defesa do Consumidor procedeu à criminalização das condutas relacionadas à fraude em oferta e à publicidade abusiva ou enganosa.***

(...)

Ambos os ***crimes são de mera conduta***, não reclamando a consumação do resultado lesivo - efetivo comprometimento da manifestação da vontade do consumidor -, donde se extrai, a evidente intolerabilidade da lesão ao direito transindividual da coletividade ludibriada, não informada adequadamente ou exposta à oferta fraudulenta ou à publicidade enganosa ou abusiva.

Sob a mesma ótica, destaca-se precedente da Segunda Turma - da relatoria do eminente Ministro Herman Benjamin -, firmado por ocasião do julgamento do Recurso Especial 1.828.620/RO, segundo o qual ***"enganar o consumidor ou dele abusar vai muito além de dissabor irrelevante ou aborrecimento desprezível, de natural conduta cotidiana, aceitável na vida***

*em sociedade", por configurar prática flagrantemente antiética e ilegal que não poupa "nem pobres nem vulneráveis, nem analfabetos nem enfermos".*

(...)

Sendo *clara a ofensa ao mínimo existencial da coletividade prejudicada pelo loteamento irregular* - assim como a *publicidade enganosa efetuada em detrimento dos consumidores*, tal *conduta configura lesão intolerável a valor essencial da sociedade*, o que torna a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos plenamente viável. (STJ. Informativo 691/2021 REsp 1.539.056/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, por unanimidade, julgado em 06/04/2021). (grifamos)

Desta forma, se o fato praticado consistir em atos de marketing (oferta/venda/publicidade) visando à comercialização de lotes ou de imóveis em loteamentos clandestinos ou irregulares, ensejará aplicação de sanções das normas de proteção e defesa do consumidor.

Restando evidente que o loteamento é irregular ou clandestino, assim como a publicidade enganosa efetuada em detrimento dos consumidores, tal conduta configura lesão intolerável na esfera consumerista, gerando, inclusive, indenização por danos morais coletivos.

### **2.1.3. Da atuação multidisciplinar do Ministério Público**

A Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor estará legitimada a agir em situações de comercialização de loteamento que despreze os requisitos e objetivos da Lei 6766/79, inclusive quando afrontar requisitos legais de caráter ambiental, por que os interesses contratuais do consumidor serão violados.

Menciona-se ainda que a jurisprudência do Tribunal Superior de Justiça vem entendendo pelo reconhecimento da legitimidade e do interesse de agir do Ministério Público em Ação civil pública proposta contra loteamento irregular/clandestino. Em relação ao direito de reparação dos compradores, direito individual homogêneo disponível, o MP tem legitimidade para propor a demanda, calcada na aplicação do artigo 81, parágrafo único, III, do Código de Defesa do Consumidor.

Noutro lado, para verificação quanto às alegações de loteamento irregular, dada a especificidade do tema, sugere-se o encaminhamento à Coordenadoria Estadual de Habitação, unidade orientadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente – CAOMA, haja vista as suas atribuições, especialmente, as relativas à defesa da ordem urbanística, que engloba eventuais intervenções em vegetação e/ou em curso d'água decorrente de ocupação residencial urbana, bem como o parcelamento do solo e a implantação de loteamento ou de condomínio<sup>[2]</sup>.

Nesse sentido, tratando-se de matéria complexa e afeta a mais de uma área de atuação do Ministério Público, é recomendável, conforme o art. 8º da Resolução PGJ nº 4/2019, a participação multidisciplinar de Coordenadorias<sup>[3]</sup>.

## **2.2 - Da Análise do Contrato**

Segundo a Pro<sup>f</sup> Cláudia Lima Marques<sup>[4]</sup>:

Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas são preestabelecidas unilateralmente pelo parceiro contratual economicamente mais forte (fornecedor), *ne varietur*, isto é, sem que o outro parceiro (consumidor) possa discutir ou modificar substancialmente.

Os artigos 423 e 424 do Código Civil Brasileiro preveem tratamento especial para os contratos de adesão, a fim de resguardar a vontade do consumidor na relação consumerista. O artigo 423, em consonância com o art. 47 do CDC, prescreve que “Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á a interpretação mais favorável ao aderente”. Enquanto o artigo 424, em consonância com o art. 46 do CDC, dispõe que, “nos contratos de adesão, são nulas as cláusulas que estipulem a renúncia antecipada do aderente a direito resultante da natureza do negócio” desse modo, em qualquer contrato adesivo, o consumidor terá garantida a proteção contratual de seus direitos no negócio, mesmo que tal direito tenha sido dispensado por

este na letra contratual.

Assim, da análise dos contratos presentes no Processo Administrativo em questão, retira-se que eles afrontam o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90), bem como às disposições contidas na Lei Federal nº 6.766/79 (que trata do parcelamento do solo urbano) e na Lei Federal nº 4.591/64 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias), além de outros diplomas legais.

A análise pormenorizada das cláusulas desses instrumentos pactuais demonstra claramente essa afirmativa. Vejamos:

- **Cláusula 4º:** Os pagamentos das prestações deverão ser feitos no escritório da Imobiliária. As prestações vencidas poderão ser pagas sem juros e multas até o 5º (quinto) dia útil de cada mês. Após o quinto dia útil, serão cobrados juros de 2% (dois por cento) ao mês, sobre o valor da prestação vencida.

A multa moratória é a penalidade aplicada ao inadimplente, pelo seu atraso no pagamento do valor comprometido.

Diferente dos juros, a multa por atraso no pagamento das prestações, conforme o artigo 52, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, limita-se a 2% (dois por cento) do valor da prestação.

**Art. 52.** No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

(...)

§ 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação.

Os juros moratórios fixados no valor de 2% (dez por cento) ao mês, no entanto, não encontram amparo na legislação consumerista.

Preliminarmente, em razão dos princípios da função social, do equilíbrio entre as partes e da boa-fé objetiva, a convenção dos juros moratórios não pode ser estabelecida de forma ilimitada, não havendo direito ao fornecedor de estipular livremente tal taxa. Nesse sentido, o ordenamento jurídico define os limites dentre os quais essa taxa deverá ser convencionada.

O limite sobre a cobrança de juros moratórios encontra-se regulamentado pelo art. 406 do Código Civil, o qual se transcreve “in verbis”:

**Art. 406.** Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.

Tratando o dispositivo acima transcrito especificamente de juros moratórios, a expressão “taxa que estiver em vigor” diz respeito à taxa de juros de mora, regulada pelo art. 161, §1º, do Código Tributário Nacional:

**Art. 161.** O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta Lei ou em lei tributária.

§ 1º Se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês.

Assim, não havendo lei específica autorizando que a taxa de juros moratórios seja maior que 1%, esse será o seu limite, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), firmado na súmula de nº 379:

*Nos contratos bancários não regidos por legislação específica, os juros moratórios poderão ser convencionados até o limite de 1% ao mês.*

Em que pese a súmula se referir aos contratos bancários, qualquer outro tipo de contrato que não possua autorização, decorrente de lei, para que a taxa de juros moratórios seja superior a 1%, deve se sujeitar a esse limite.

Conclui-se que o contrato não poderá estipular taxa de juros moratórios superior ao valor da taxa legal, que perfaz o montante de 1% (um por cento) ao mês<sup>[5]</sup>.

- **Cláusula 5º:** Sobre o terreno objeto deste contrato, não incidem servidões ativas nem passivas, nem outros ônus reais ou quaisquer restrições ao direito de propriedade.

A análise da abusividade desta cláusula está condicionada à verificação de incorreção no lote, conforme o tópico mencionado em “da aplicação do CDC ao caso de loteamento irregular”, porque as atividades de oferta de produtos (imóveis) que não estiverem regulares merecem atenção dos princípios da lei consumerista.

As irregularidades poderão se reverter em desvantagem aos consumidores/adquirentes das unidades de lotes que estão sendo comercializados pelos fornecedores. Bem como, deixar de informar sobre a real situação do lote comercializado também constitui prática criminosa contra as relações de consumo, nos termos do artigo 66 do CDC.

- **Cláusula 7º:** (...) sem direito de exigir qualquer indenização no caso de rescisão deste contrato por culpa do Promitente(s) Comprador(s)

Cláusulas dos contratos de adesão, firmados pelos promissários compradores de loteamento, que pretendem a renúncia ao direito de indenização por benfeitorias são nulas por ofensa ao artigo 34 da Lei Federal nº 6.766/79, segundo o qual:

**Art. 34.** Em qualquer caso de rescisão por inadimplemento do adquirente, as benfeitorias necessárias ou úteis por ele levadas a efeito no imóvel deverão ser indenizadas, sendo de nenhum efeito qualquer disposição contratual em contrário.

**§ 1º** Não serão indenizadas as benfeitorias feitas em desconformidade com o contrato ou com a lei.

Além deste, em obediência ao princípio da boa-fé e ao princípio que veda o enriquecimento sem causa, o promissário comprador tem direito à indenização pelas benfeitorias e acessões que realizar no imóvel prometido à venda, podendo exercer, inclusive, o direito de retenção até que receba a indenização devida.

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - RESCISÃO CONTRATUAL C/C REINTEGRATÓRIA - PRELIMINARES - INOVAÇÃO RECURSAL - ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA - MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - REJEIÇÃO - PRECLUSÃO TEMPORAL - ALEGAÇÃO DE OMISSÃO EM RECURSO DE APELAÇÃO - POSSIBILIDADE - INTRODUÇÃO DE DOCUMENTOS - IMPOSSIBILIDADE - DOCUMENTO NOVO - DESCARACTERIZAÇÃO - PRAZO FINDO PARA PURGAÇÃO DA MORA - RESCISÃO CONTRATUAL - POSSIBILIDADE - RESTITUIÇÃO DO VALOR PAGO - CORREÇÃO MONETÁRIA - TERMO INICIAL - DESEMBOLSO - JUROS DE MORA - A PARTIR DA CITAÇÃO - RENÚNCIA ÀS BENFEITORIAS - INVALIDADE DA CLÁUSULA EM CONTRATO DE COMPRA E VENDA - CONSTRUÇÃO ERIGIDA NO IMÓVEL - BENFEITORIA OU ACESSÃO - IRRELEVÂNCIA - MERA DISCUSSÃO TÉCNICA - INDENIZAÇÃO DEVIDA - REINTEGRAÇÃO DE POSSE CONDICIONADA À RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS - PRETENSÃO ADMITIDA. (...) *A cláusula que impõe renúncia a benfeitorias é aceitável apenas em contrato de locação, por ser de natureza transitória, mas não em contrato de compromisso de compra e venda. - Na rescisão de compromisso de compra e venda de loteamento, estando o comprador de presumida boa-fé, eis que não foi outro o*

objetivo da avença, **tem direito à retenção pela casa que construiu no imóvel, não havendo razão para tratamento diferenciado de acessões e benfeitorias.** - O cumprimento da ordem de reintegração de posse pode ser vinculado à devolução das quantias pagas pelo adquirente, a fim de assegurar o equilíbrio entre partes na relação processual. (TJMG. 10ª CÂMARA CÍVEL. APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0148.09.069940-3/001 - Relator do Acórdão: Des.(a) Mariangela Meyer. Data do Julgamento: 12/04/2016. Data da Publicação: 20/05/2016).

Na mesma linha, é o entendimento do STJ, conforme se vê no REsp. 28.489, REsp. 805.522 e REsp. 430.810, entre outros.

Entretanto, se a construção é irregular, clandestina e a rescisão do contrato se dá por inadimplência do promissário comprador, não haverá direito de retenção ou indenização por tais benfeitorias ou acessões. Dessa forma, já decidiu o STJ<sup>[6]</sup>, "é dizer, o promissário comprador faz jus à indenização pela acessão por ele levada a efeito no lote, **desde que comprovada a regularidade da obra que realizou ou demonstrado que a irregularidade eventualmente encontrada é sanável.**"

- **Cláusula 9º:** Se o Promitente vendedor convier o pagamento de impostos, taxas despesas, referidas na cláusula anterior, poderá fazê-lo por conta do Promitente(s) Comprador(s), que assume(m) a obrigação de liquidá-los logo que seja exigido pelo Promitente vendedor.

Essa cláusula prevê que o fornecedor poderá, a seu critério exclusivo, efetuar o pagamento de qualquer tributo previsto no contrato, em nome e por conta do comprador, e esse assumirá a obrigação de promover o imediato reembolso do respectivo montante logo que lhe for exigido, sob pena de rescisão do contrato e de responder pelas penalidades previstas.

Não detém a promitente vendadora a prerrogativa de pagar os tributos referentes ao imóvel, em nome e por conta do comprador, exigindo-lhe imediato reembolso. Se por mera liberalidade deseja efetuar o pagamento de tributo devido pelo comprador, ou não deve cobrar tais valores do mesmo, ou deve estabelecer no contrato que ela, vendadora, somente poderá pagar os tributos vencidos após notificar apropriadamente o comprador, concedendo-lhe prazo para efetuar a quitação e o advertindo da necessidade da mesma, com menção do prazo, lugar e valor do pagamento consoante determina o Código Civil:

**Art. 306.** O pagamento feito por terceiro, com desconhecimento ou oposição do devedor, não obriga a reembolsar aquele que pagou, se o devedor tinha meios para ilidir a ação.

- **Cláusula 10º:** (...) Se o Promitente(s) Comprador(s) deixar de pagar 3 (três) prestações vencidas a que estão obrigados, fica rescindido o presente contrato, sendo cancelada a averbação do mesmo, perdendo o benefício do promitente vendedor a título de aluguel, comissões, expediente e outras despesas, todas as importâncias já pagas, referentes ao(s) lote(s) objeto da presente transação, sem direito a qualquer indenização.

Embora a rescisão dos contratos que tenham por objeto o loteamento do solo urbano se dê conforme as disposições da Lei Federal nº 6.766/79, este regramento não é o único a versar sobre o tema, visto que, segundo previsão legal (Artigo 3º do Dec.-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967) e entendimento jurisprudencial, a Lei Federal nº 4.591/64, que dispõe acerca do condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, também é aplicável aos loteamentos e parcelamentos de solo urbano.

Nesse diapasão, dispõe o art. 63 da Lei Federal nº 4.591/64 que é lícito estabelecer no contrato que a falta de pagamento, por parte do adquirente ou contratante, de três prestações, após prévia notificação com o prazo de 10 (dez) dias para purgação da mora, implicará na rescisão contratual.

No mesmo sentido é o art. 1º, VI, da Lei Federal n.º 4.864/65:

**Art. 1º.** Sem prejuízo das disposições da Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, os

contratos que tiverem por objeto a venda ou a construção de habitações com pagamento a prazo poderão prever a correção monetária da dívida, com o conseqüente reajustamento das prestações mensais de amortização e juros, observadas as seguintes normas:

(...);

**VI** - A rescisão do contrato por inadimplemento do adquirente somente poderá ocorrer após o atraso de, no mínimo, 3 (três) meses do vencimento de qualquer obrigação contratual ou de 3 (três) prestações mensais, assegurado ao devedor o direito de purgar a mora dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data do vencimento da obrigação não cumprida ou da primeira prestação não paga. (Grifos nossos).

Constata-se que, por previsão legal, poderá haver rescisão do contrato antes do atraso no pagamento de no mínimo três prestações mensais, mas, para tanto, é obrigatório oportunizar à parte devedora a purgação da mora.

Ocorre ainda que a retenção de percentuais abusivos da quantia já paga pelo promitente comprador, a título de perdas e danos, acarreta o enriquecimento indevido do fornecedor em detrimento do consumidor. A responsabilização do consumidor, ainda que a resolução do contrato tenha se operado por sua culpa, deve estar limitada aos prejuízos concretamente suportados pela empresa, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito.

A jurisprudência é unânime em considerar tal cláusula como ilegal, tendo inclusive decidido o STJ que a extinção do negócio justifica a retenção, pelo vendedor, de, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do montante pago pelo adquirente<sup>[7]</sup>.

Cumprido salientar que a retenção casual de valores ocasiona o desequilíbrio contratual, pois atribui vantagens indevidas à parte vendadora. Visível, portanto, é a ofensa aos incisos II e IV, bem como parágrafo 1º, do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor.

- **Cláusula 13º:** (...) Assim, toda e qualquer promessa, declaração em desacordo com as cláusulas contratuais não tem nenhum valor.

Tudo o que for decidido e aceito entre os envolvidos terá validade, sendo documentado em papel ou não, exceto nos casos em que as cláusulas contrariarem alguma legislação específica. O consumidor pode e deve lançar mão de todos os recursos que tiver para constituir um material comprobatório.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) não determina as peculiaridades de como os atos devem ser conduzidos, mas dispõe como princípio norteador, em todas as relações de consumo, o direito à informação. A lei também considera que o consumidor ocupe lugar de fragilidade em relação ao fornecedor e, por isso, determina, em seu artigo 47, que as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor.

Caso haja um conflito entre o que dispõe o contrato escrito e o que o fornecedor ou prestador de serviço prometeu, será considerada, para fins decisórios, a opção mais benéfica ao consumidor. Uma oferta oralizada vincula ao cumprimento da proposta, desde que haja a comprovação do fato, que pode ser por meio de testemunha ou gravações. Caso o consumidor não consiga reunir provas de que foi prometido algo, valerá, então, o que está descrito no contrato formalizado por escrito.

Além do que, tem-se que analisar as ofertas sob a égide do art. 30 do CDC que vincula toda informação ou publicidade, obrigando o fornecedor, ainda que disposto de modo contrário no contrato, a cumpri-las.

**Art. 30.** Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

- **Cláusula 14º:** Em qualquer tempo, mediante prévio acordo, por escrito, com o promitente vendedor, poderá(ão) o(s) promitente(s) comprador(es) transferir(em) e

terceiros os direitos e obrigações do presente contrato, desde que estejam em dia com os pagamentos das prestações, taxas impostas correndo por sua conta, ou do novo comprador, as respectivas despesas, inclusive a taxa de transferência. Em cada transferência cobrará o promitente vendedor, como taxa de expediente, a quantia de 20% (vinte por cento) sobre o valor do salário mínimo. Quaisquer transferências só poderão ser feitas no escritório da IMOBILIÁRIA, em Mantena-MG, não se revestindo de nenhum valor jurídico aquelas ocorridas em desacordo com tal cláusula.

A imposição de que o comprador esteja em dia com as prestações para fazer jus à prerrogativa de transferir os direitos que possui sobre o imóvel é desarrazoada, visto que o único caminho que o consumidor endividado desfruta para resolver sua situação financeira é, assim, inviabilizada. Esta disposição representa violação ao direito do consumidor de usar, gozar e dispor livremente dos seus bens.

Outra irregularidade constante da cláusula em comento é a cobrança de 20% (vinte por cento) do salário mínimo, em virtude da transferência do imóvel, que se revela também ilegal por não equivaler a nenhuma contraprestação da vendedora. Além disso, a estipulação do salário mínimo como fator de indexação ou atualização/correção de valores é vedada pelo inciso IV do artigo 7º da Constituição Federal, que assim estabelece:

**Art. 7º (...)**

**IV** - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Com relação à exigência de que as transferências sejam feitas exclusivamente no escritório da imobiliária, em Mantena-MG, não há embasamento jurídico para tal, sendo uma cláusula que exige do consumidor vantagem manifestamente excessiva. A lei de loteamento prevê o trespasse, procedimento relativamente simples de transferência de propriedade, onde o registrador lançará, no verso da via original do contrato registrado, a transferência para o novo adquirente, nos termos do supramencionado art. 31 da Lei Federal nº 6.766/79. Averbado o trespasse às margens da matrícula do terreno, ou seja, após registro em cartório, o oficial é quem dará ciência ao loteador, por escrito, nos dez dias seguintes. Assim, por força da lei, o registro do contrato de compromisso junto ao Registro de Imóveis confere ao adquirente o direito real à aquisição do terreno. Dessa forma, há a proteção do consumidor de eventuais percalços do loteador dentro do contrato.

### **3 - DO SANCIONAMENTO DO FORNECEDOR COMERCIALIZAR LOTEAMENTO IRREGULAR**

Ante o exposto, reпрisa-se:

Em relação às questões ambientais, dada a especificidade do tema, sugere-se o encaminhamento à Coordenadoria Estadual de Habitação, unidade orientadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente – CAOMA. Nesse sentido, sendo deflagrada a irregularidade, haverá atuação conjunta das Curadorias do Procon e do Meio Ambiente, por estar caracterizado a comercialização/exposição à venda, de loteamento irregular.

Com relação ao contrato, restam deflagradas as cláusulas abusivas, o que justifica atuação da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor.

Desta forma, sugere-se ao consulente as seguintes medidas administrativas:

- a.** Aguardar as manifestações do CAOMA, para que restem comprovadas as duas práticas infrativas, podendo, entretanto, prosseguir o PA, em relação a apenas uma delas.
- b.** Não havendo provas a produzir ou encerrada a instrução probatória, no bojo do Processo Administrativo, o consulente elaborará proposta de transação administrativa, destinada ao pagamento de multa pecuniária, na forma prevista no artigo 4º da Resolução PGJ nº14/2019<sup>[8]</sup>.
- c.** Firmada transação administrativa, o processo administrativo será remetido para a Junta Recursal

do Procon-MG para conhecimento e, se for o caso, reexame. Não sendo possível firmar TA, o Processo Administrativo somente poderá ser encerrado por meio de decisão administrativa, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

**Obs.:** O TAC deve conter cláusula para que o fornecedor informe/comprove todos os contratos já firmados e ter dado conhecimento aos signatários dos contratos, quanto ao ajustado com o Ministério Público de Minas Gerais.

**d.** Também em Processo Administrativo é recomendável a mencionada proposta de TAC, principalmente em relação às cláusulas contratuais passíveis de alterações, a fim de sanar os vícios acima demonstrados; bem como, estabelecer a regularização do terreno loteado, propondo, inclusive, indenização àqueles que serão prejudicados com prováveis adequações ambientais necessárias.

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2023.

Regina Sturm  
Assessora Jurídica

Fernando Lucas  
Assessor de Promotor  
(Revisão)

Ricardo Amorim  
Assessor Jurídico  
(Revisão)

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2023.  
**De acordo com o Parecer, após revisão.**

Christiane Pedersoli  
Coordenadora da Assessoria Jurídica

---

[1] STJ. REsp 1.539.056/MG. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma. Informativo nº 691 de 12 de abril de 2021.

[2] O contato poderá ser feito por meio do Tel. (31) 3330-8460 e/ou e-mail: cepjhu@mpmg.mp.br.

[3] RESOLUÇÃO PGJ N.º 4, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2019 - Art. 8º Quando o objeto do PAAF envolver questões que atinjam mais de uma área de atuação do Ministério Público, é recomendável a participação multidisciplinar de Coordenadorias, evitando-se, assim, orientações conflitantes e facilitando-se o prévio diálogo e a unidade garantida constitucionalmente na atuação dos órgãos e respectivas unidades da Instituição.

[4] STJ. REsp 1.539.056/MG. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma. Informativo nº 691 de 12 de

abril de 2021.

[5] STJ. Recurso Especial nº 402.483-RS (2002/0000391-4). Relator: Ministro Castro Filho. DJ 05.05.2003. conheço do recurso e dou-lhe provimento, em parte, para deferir a cobrança de juros remuneratórios conforme o contrato, que permanecerão, após o vencimento, à taxa média de mercado, observado o limite do contratado, cumulados, então, esses juros, com os juros moratórios de 1% ao mês, porque convencionado e no limite da lei.

[6] STJ.REsp nº 1643771 / PR (2016/0323941-7). RELATOR(A):Min. NANCY ANDRIGHI - TERCEIRA TURMA. Data do Julgamento: 18 de junho de 2019

[7] STJ, AgRg no AREsp 600887/PE, 4ª Turma, Rel. Min. Raul Araújo, 19/05/2015, DJU 22.06.2015

[8] A Resolução PGJ n.º 57, de 7 de dezembro de 2022, que entra em vigor após o prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da sua publicação (08.12.22), indicado em seu artigo 55, revogou a Resolução PGJ n.º 14, de 1º de agosto de 2019. Ambas estabelecem as normas gerais do exercício do poder de polícia e de aplicação das sanções administrativas pelo Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG).



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, COORDENADOR II**, em 10/02/2023, às 14:26, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **REGINA STURM VILELA, FG-2**, em 10/02/2023, às 14:28, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO LUCAS DE ALMEIDA PEREIRA, ASSESSOR DE PROMOTOR DE JUSTICA**, em 10/02/2023, às 14:29, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO AUGUSTO AMORIM CESAR, ASSESSOR ADMINISTRATIVO IV**, em 10/02/2023, às 14:41, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **4510238** e o código CRC **DC867D4F**.