



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.348 - RS (2016/0044506-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE SOLEDADE
PROCURADOR : ALESSANDRA VACCARI QUEVEDO E OUTRO(S) - RS067797
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES. : VILMAR MACHADO DE OLIVEIRA
INTERES. : JOÃO MANOEL DA SILVA
INTERES. : CLARICE ELISANE DA MOTA SILVA
INTERES. : LADIR RIBEIRO DA SILVA
INTERES. : DARIANA DE MIRANDA TRISCH DE OLIVEIRA
INTERES. : MARCOS ALAIR DE OLIVEIRA
INTERES. : SANTA INÊS DA SILVA CECON
INTERES. : ELTON DE JESUS CECON
INTERES. : CLARACI DA SILVA
INTERES. : PEDRO ADROALDO DOS SANTOS
INTERES. : EDÍLIA DE FÁTIMA DOS SANTOS
INTERES. : MARIA CELOI DIAS ARAUJO
INTERES. : PEDRO RIBEIRO DA SILVA
INTERES. : JANDIR DE AVILA MACIEL
INTERES. : LOURDES MACIEL DA SILVA
INTERES. : EVA DOS SANTOS MACIEL
INTERES. : DARIO TRISCH
INTERES. : ANA JULIA DE MIRANDA TRISCH
INTERES. : NOEMI DE FÁTIMA GONÇALVES
INTERES. : PEDRO DERLI GONÇALVES
INTERES. : FELISBERTO ALVES DE MIRANDA
INTERES. : FERMIANA FLORES DE MIRANDA
INTERES. : ODIL LEANDRO PINTO
INTERES. : ONILVA CORREA DOS SANTOS DA SILVA
INTERES. : LEONIRA LEODETE PICCO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES. : FELISBERTO ALVES MIRANDA
INTERES. : FERMIANA FLORES DE MIRANDA
INTERES. : JOÃO BRANDÃO
INTERES. : ANGELINA ROSA DE OLIVEIRA BRANDÃO
INTERES. : JACOB FOLMER NETO
INTERES. : ALCIDINA GRIGOLO FOLMER
INTERES. : VALDOMIRO FOLMER
INTERES. : DIRCE GORETI RECH FOLMER
INTERES. : ALFREDO JORGINO DE ANDRADE
INTERES. : JOÃO MARIA BORGES DA SILVA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INTERES. : MANTUIL LUPATINI
INTERES. : NILVA FORNARI LUPATINI
INTERES. : JANICE DE OLIVEIRA CAMARGO
INTERES. : ORIVAL DE PAULA
INTERES. : MARLI DORNELES DE PAULA
INTERES. : NICÁCIO J. M. DE LIMA
INTERES. : ANA JANETE DA MOTA DOS SANTOS
INTERES. : JOVAL GARCIA DOS SANTOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40, § 5º, DA LEI *LEHMANN* (LEI 6.766/1979). ATIVIDADE VINCULADA. ART. 2º, I E VI, "C", DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257/2001). DEVER-PODER MUNICIPAL LIMITADO A OBRAS ESSENCIAIS.

1. Segundo a jurisprudência do STJ, o termo "poderá", utilizado no art. 40 da Lei 6.766/1999, indica, na verdade, dever-poder do Município, ao qual, sem prejuízo das obrigações pessoais dos sujeitos responsáveis por ilícitos praticados (inclusive administradores públicos omissos), incumbe concluir as obras necessárias para a regularização de loteamento. Em rigor, o dever do Município não se restringe a regularizar loteamento incompleto, nem decorre essencial ou exclusivamente de prescrição da Lei *Lehmann* (Lei 6.766/1979).

2. No Direito Urbanístico brasileiro, há *dever inafastável do Município de regularizar loteamentos, inexistindo margem para discricionariedade*. O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à autoridade municipal cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos nas legislações local, estadual e federal. E, naquelas hipóteses em que óbices legais intransponíveis impeçam, de maneira absoluta, qualquer regularização, a única solução possível será a remoção dos ocupantes, de modo a garantir habitação digna que respeite as exigências legais.

3. É encargo inafastável do Município promover a ocupação ordenada do solo urbano, consoante previsão do art. 30, VIII, da Constituição. O dever de realizar o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, calçamento de ruas, etc., refere-se a todo o território do ente político, e não apenas a esses loteamentos incompletos, a fim de "garantir o bem-estar de seus habitantes", nos termos do Plano Diretor e da legislação urbanística, conforme o art. 182 da CF, atendendo-se aos mais carentes em primeiro lugar.

4. No âmbito infraconstitucional, a atuação do governo local deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo de forma inadequada em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade. O dever de regularizar loteamentos há de ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e legais. A omissão do loteador não gera, por si só, prioridade incondicional e automática no confronto com outras demandas preexistentes e relativas à malha urbana. Seria desarrazoado interpretar a lei federal de tal modo a ponto de nela enxergar uma garantia de "fura-fila" no atendimento das carências sociais, sobretudo se, para solucionar as eventualmente judicializadas, acabar por desamparar os mais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pobres, com igual precisão urbanístico-ambiental.

5. O art. 40, § 5º, da Lei *Lehmann* determina que a regularização dos loteamentos deve observar as diretrizes fixadas pela legislação urbanística, sendo inviável impor ao Município descumprimento de suas próprias leis (quando, por exemplo, proíbe a ocupação de certas áreas de risco) por conta tão só de comportamento criminoso do loteador.

6. Evidentemente, ao Poder Judiciário não compete, pois seria um despropósito, determinar, sem previsão legal expressa, regularização de loteamento *clandestino* (não aprovado pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá instalados, assim como daqueles estejam em Áreas de Preservação Permanente, de proteção de mananciais de abastecimento público, ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local. A intervenção judicial, nessas circunstâncias, faz-se na linha de exigir do Poder Público a remoção das pessoas alojadas nesses lugares insalubres, impróprios ou inóspitos, assegurando-lhes habitação digna e segura – o verdadeiro *direito a cidade*.

7. Mesmo na hipótese de loteamentos *irregulares* (aprovados, mas não inscritos ou executados adequadamente), a obrigação do Poder Público restringe-se a oferecer infraestrutura para inseri-los na malha urbana, como ruas, esgoto, iluminação pública etc., de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder de cobrar dos responsáveis os custos decorrentes de sua atuação saneadora.

8. Mais importante que discutir se há discricionariedade ou dever-poder de regularizar loteamentos (e, sem dúvida, dever-poder existe!) é reconhecer que a atuação da Prefeitura não serve para beneficiar o loteador faltoso. Sem falar que vai muito além de garantir os direitos dos adquirentes de lotes prejudicados pela omissão, pois incumbe ao Administrador, também por força de lei, considerar a cidade como um todo e os direitos dos outros munícipes à qualidade urbanístico-ambiental.

9. O que deve orientar a atuação do Município é, essencialmente, o interesse coletivo na observância aos "padrões de desenvolvimento urbano" (art. 40, *caput*, *in fine*, da Lei *Lehmann*), para cumprir as "funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, *caput*, da CF). Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observado ao se impor ao Município, simples e automaticamente, imediata regularização de um dado loteamento, quando houver situações, mais graves e urgentes, de degradação urbana e da dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza.

10. Descabe compelir o Município a proceder ao asfaltamento, por exemplo, de condomínio de veraneio ou de classe média se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante.

11. Compete ao governo local implementar sua legislação urbanística, em especial seu Plano Diretor, à luz das diretrizes constitucionais. São elas que, no atacado, determinam as prioridades e orientam o direcionamento dos recursos públicos,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previstos na legislação orçamentária. Nesse contexto, a intervenção do Judiciário, para determinar a atuação da Prefeitura, caberia apenas na hipótese de descumprimento das políticas urbanísticas locais, conforme traçadas nas normas aplicáveis.

12. O correto é as instâncias ordinárias examinarem as obras a serem realizadas. Pode tratar-se de melhorias necessárias, como ruas e iluminação pública para servir aos loteamentos já ocupados por moradores, hipótese em que caberia ao Município implementá-las. Mas também se pode estar a se referir a vias que atendam lotes ainda não comercializados ou a outras obras não essenciais previstas no loteamento aprovado, mas inexistentes no restante da malha urbana, cuja implantação não pode, nem deve, ser imposta ao Poder Público.

13. Na hipótese dos autos, impossível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo esse ser condenado a realizar somente as *obras essenciais* a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei *Lehmann*). *In casu*, o Município de Soledade foi condenado *subsidiariamente* "a providenciar a edificação das obras de infraestrutura habitacional: pavimentação viária, tubulação (águas fluviais, inclusive sanitárias) e iluminação, nos exatos termos da Lei 6.766/79". Portanto o acórdão recorrido não merece reparo.

14. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "'A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).'" Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 13 de dezembro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.348 - RS (2016/0044506-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE SOLEDADE**
PROCURADOR : **ALESSANDRA VACCARI QUEVEDO E OUTRO(S) - RS067797**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

INTERES. : **VILMAR MACHADO DE OLIVEIRA**
INTERES. : **JOÃO MANOEL DA SILVA**
INTERES. : **CLARICE ELISANE DA MOTA SILVA**
INTERES. : **LADIR RIBEIRO DA SILVA**
INTERES. : **DARIANA DE MIRANDA TRISCH DE OLIVEIRA**
INTERES. : **MARCOS ALAIR DE OLIVEIRA**
INTERES. : **SANTA INÊS DA SILVA CECON**
INTERES. : **ELTON DE JESUS CECON**
INTERES. : **CLARACI DA SILVA**
INTERES. : **PEDRO ADROALDO DOS SANTOS**
INTERES. : **EDÍLIA DE FÁTIMA DOS SANTOS**
INTERES. : **MARIA CELOI DIAS ARAUJO**
INTERES. : **PEDRO RIBEIRO DA SILVA**
INTERES. : **JANDIR DE AVILA MACIEL**
INTERES. : **LOURDES MACIEL DA SILVA**
INTERES. : **EVA DOS SANTOS MACIEL**
INTERES. : **DARIO TRISCH**
INTERES. : **ANA JULIA DE MIRANDA TRISCH**
INTERES. : **NOEMI DE FÁTIMA GONÇALVES**
INTERES. : **PEDRO DERLI GONÇALVES**
INTERES. : **FELISBERTO ALVES DE MIRANDA**
INTERES. : **FERMIANA FLORES DE MIRANDA**
INTERES. : **ODIL LEANDRO PINTO**
INTERES. : **ONILVA CORREA DOS SANTOS DA SILVA**
INTERES. : **LEONIRA LEODETE PICCO**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

INTERES. : **FELISBERTO ALVES MIRANDA**
INTERES. : **FERMIANA FLORES DE MIRANDA**
INTERES. : **JOÃO BRANDÃO**
INTERES. : **ANGELINA ROSA DE OLIVEIRA BRANDÃO**
INTERES. : **JACOB FOLMER NETO**
INTERES. : **ALCIDINA GRIGOLO FOLMER**
INTERES. : **VALDOMIRO FOLMER**
INTERES. : **DIRCE GORETI RECH FOLMER**
INTERES. : **ALFREDO JORGINO DE ANDRADE**
INTERES. : **JOÃO MARIA BORGES DA SILVA**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INTERES. : MANTUIL LUPATINI
INTERES. : NILVA FORNARI LUPATINI
INTERES. : JANICE DE OLIVEIRA CAMARGO
INTERES. : ORIVAL DE PAULA
INTERES. : MARLI DORNELES DE PAULA
INTERES. : NICÁCIO J. M. DE LIMA
INTERES. : ANA JANETE DA MOTA DOS SANTOS
INTERES. : JOVAL GARCIA DOS SANTOS

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim ementado (fl. 972, e-STJ):

LOTEAMENTO. INFRAESTRUTURA. REGULARIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO.

O Município, além do loteador, é responsável pela regularização do loteamento clandestino. Art. 30, inciso VIII, da CR e o art. 40, caput, da Lei n.º 6.766/79, Precedentes do STJ. A responsabilidade do Município, contudo, é apenas subsidiária. Precedentes. Recurso provido.

Não foram opostos Embargos de Declaração.

Aponta a parte recorrente violação do art. 40 da Lei 6.766/1979, com o argumento de que a responsabilidade pela regularização de loteamento é exclusiva do loteador, não podendo o Município ser obrigado a tanto, ainda que de modo subsidiário, apesar de seu dever de fiscalizar tal regularização.

Contrarrazões às fls. 1.013-1.021, e-STJ.

O Ministério Público Federal, na pessoa do Subprocurador-Geral da República Moacir Guimarães Morais Filho, opinou pelo não conhecimento do recurso. Eis a ementa do parecer ministerial (fl. 1.068, e-STJ):

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONVERTIDO EM RECURSO ESPECIAL 1. Processual Civil e Administrativo. Agravo em Recurso Especial convertido em Recurso Especial. Ação Civil Pública. Município de Soledade/RS. Loteamento. Infra Estrutura. Regularização. Responsabilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

subsidiária do Município. artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79.

2. Recurso Especial. Reexame de matéria fático-probatória. Incidência do enunciado nº 7 da Súmula do STJ.

3. Parecer do MPF pelo não conhecimento e improvimento do Recurso Especial para manter o acórdão recorrido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.348 - RS (2016/0044506-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Na origem, trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul com pedido de regularização de loteamento clandestino.

A ação foi julgada parcialmente procedente, nos seguintes termos (fls. 932-933, e-STJ):

13 - Apenas a pretensão material condenatória, portanto, é procedente. Ou seja: o requerido e loteador originário: Joval Garcia dos Santos está obrigado a providenciar a edificação das obras de infraestrutura habitacional: pavimentação viária, tubulação (águas fluviais, inclusive sanitárias) e iluminação, nos exatos termos da Lei 6.766/79.

12 - ISSO POSTO, julgo parcialmente procedente a ação para condenar o requerido acima referido na edificação das obras civis de infraestrutura habitacional dentro em seis meses, segundo o projeto que deve ser apresentado em execução.

O Ministério Público interpôs Recurso de Apelação para que fosse, "juntamente com o proprietário Joval Garcia dos Santos, também condenado o Município de Soledade a regularizar o loteamento".

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul deu provimento ao apelo para reconhecer a responsabilidade subsidiária do Município de Soledade pela regularização do loteamento. Confirmam-se os fundamentos adotados no voto condutor do acórdão (fls. 977-990, e-STJ):

É parcial o presente recurso, porquanto o Apelante se limita a impugnar a parte da decisão que reconheceu a ilegitimidade passiva do MUNICÍPIO DE SOLEDADE.

2. Na forma do artigo 30 da Lei n.º 6.766/79,

"Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

(Redação dada pela Lei no 9.785, 29.1.99)"

De acordo com o artigo 18 do referido diploma legal,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:(...)

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras."

O registro no álbum imobiliário pressupõe, portanto, a aprovação do projeto apresentado. No caso, JOVAL GARCIA DOS SANTOS requereu a aprovação do projeto de loteamento à Prefeitura Municipal de Soledade, em 31 de janeiro de 2001 (fl. 101/1107), a qual, segundo consta na averbação do registro imobiliário, foi "aprovada pela Prefeitura Municipal local" (fl. 97).

Na forma do artigo 30, inciso VIII, da Constituição da República, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Já o artigo 38, caput e § 2º, da Lei n.º 6.766/ 179, dispõe que, "Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta (...) § 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo". Nos termos do artigo 40 do mesmo diploma legal, "A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes". Quer dizer, além do loteador, é o Município responsável pela regularização do loteamento. E que "A expressão 'poderá regularizar' não se põe diretamente com um conteúdo de 'dever', porque não há como compelir entes políticos a fazer algo mediante imperativos de caráter infraconstitucional. Entretanto, a faculdade anunciada tem, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, o caráter de 'poder-dever, visto que não é possível admitir-se a transigência do poder público para renunciar à regularização indispensável a evitar-se lesão aos padrões de desenvolvimento urbano".

Nesse sentido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, de que é exemplo o julgamento do AgRg no Ag n.º 973.577/SP, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, publicado no DJe 19.12.2008, assim



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ementado:

(...)

Na espécie, como referido, JOVAL GARCIA DOS SANTOS parcelou a área de 18.244 M2 matriculada sob o n.º 21.570 no Registro de Imóveis do Município de Soledade, em 18 de abril de 2001 (fl. 97). No entanto, em 16 de junho de 2005, conforme se lê do Relatório Informativo de fls. 148/149 (constante do Inquérito Civil nº 03/2003), constatou-se que, conquanto o loteamento possuísse (I) rede de energia elétrica, (II) sistema de água e (III) rede de esgoto pluvial, não havia rede de esgoto cloacal e não lhe fora concedida licença ambiental pela FEIPAM. Segundo, o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, aliás, "não foi emitida Licença Prévia de Exame e Avaliação da Área" (fl. 109). De outra parte, não há prova inequívoca nos autos de que já se acha regularizado o loteamento.

É certo que incumbe tanto ao loteador quanto ao Município regularizar a área em que foi realizado o parcelamento irregular do solo. E que, "considerando as particularidades dos interesses sociais envolvidos no parcelamento do solo urbano, e tendo em vista a indispensável preservação dos padrões de desenvolvimento urbano e a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, o Poder Executivo, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, deverá promover a regularização do parcelamento, até porque inadmissível admitir a transigência da Administração para renunciar à regularização". 2 Tal, contudo, não implica responsabilidade solidária do Município pela regularização. A jurisprudência firmou-se no sentido de que a responsabilidade do ente público é subsidiária. Reconhece-se que "há uma certa tendência ainda minoritária da Jurisprudência em acatar a tese da responsabilidade objetiva da Fazenda Pública por omissão de cuidado e zelo dos seus espaços urbanos, permitindo que se criem parcelamentos clandestinos. Em face de tal omissão, o Poder Executivo deveria arcar com os custos da regularização. Porém, os argumentos que sustentam esta posição encontram resistência junto aos tribunais constitucionais e mesmo à tradição da responsabilidade do Estado ser conhecida no âmbito das ações praticadas por seus agentes".

A Lei n.º 6.766/79 assegura, inclusive, ao Município o ressarcimento, a ser obtido do loteador que promoveu o parcelamento irregular ou dos demais particulares que dele se beneficiaram, das despesas para a regularização, nos termos dos artigos 40 e 47.

Nesse sentido o julgamento do REsp n.º 1.189.173/AO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/10/2010, publicado no DJe de 10/11/2010, de seguinte ementa:

(...)

Diante da ausência de adoção de providências pelo loteador, em tempo hábil, para a completa regularização da área, cabe ao Município tomar as medidas necessárias para regularizar o loteamento, podendo, inclusive, ressarcir-se do loteador particular. Está caracterizada, portanto, também a omissão do Município, ao descumprir o dever legal de, em caso de inércia do loteador, suprir as lacunas e corrigir as falhas do parcelamento irregular em caso de o loteador não viabilizar os meios para tanto.

Assim, é de ser provido o recurso para reconhecer a responsabilidade apenas subsidiária do Município de Soledade pela regularização.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A um, porque, como exposto, não se trata de responsabilidade objetiva da Administração. A dois, porque não há prova suficiente de que foram esgotados os meios para compelir o loteador à regularização do loteamento, não sendo exigível, portanto, ainda, a obrigação do Município. A três, porque a jurisprudência se firmou no sentido de reconhecer a responsabilidade subsidiária do ente público.

Nesse sentido os seguintes precedentes deste Tribunal:

(...)

Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso para reconhecer a responsabilidade subsidiária do MUNICÍPIO DE SOLEDADE, pela regularização do loteamento. Condeno a Apelada ao pagamento das custas processuais por metade, exceto das despesas.

O Município de Soledade aponta, nas razões do Recurso Especial, violação do art. 40 da Lei 6.766/1979, argumentando que a responsabilidade pela regularização de loteamento é exclusiva do loteador, não podendo o Município ser obrigado a tanto, ainda que de modo subsidiário, apesar de seu dever de fiscalizar tal regularização.

Em voto-vista que proferi em outra oportunidade, examinei com maior profundidade o dispositivo. Reproduzo o que ali expus:

"Discute-se a obrigação de o Município regularizar loteamentos, por força do disposto no art. 40 da Lei Lehmann (Lei 6.766/1999 – grifei):

Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, *poderá regularizar* loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, *para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.*

(...)

A jurisprudência do STJ dispõe que o termo "poderá", utilizado no art. 40 da Lei 6.766/1999, indica, na verdade, um "dever-poder" do Município, a quem, sem prejuízo das obrigações pessoais dos sujeitos responsáveis pelo ilícito (inclusive os administradores públicos omissos), incumbe concluir as obras necessárias para a regularização de loteamento incompleto.

...

A rigor, o dever do Município não se restringe ao loteamento irregular ou clandestino, nem decorre essencialmente da disposição da Lei Lehmann.

De fato, é incumbência inafastável do Município promover a ocupação ordenada do solo urbano, nos termos do art. 30, VIII, da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

Nesse sentido, o dever de promover o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, os calçamentos etc. refere-se a todo o território do Município, e não apenas a esses loteamentos incompletos, de modo a "garantir o bem-estar de seus habitantes", nos termos do plano diretor e da legislação urbanística, conforme o art. 182 da CF, atendidos os mais carentes em primeiro lugar:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

No âmbito infraconstitucional, é importante lembrar que a atuação do governo local deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana, conforme determina o art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001 – grifei):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do *direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

c) o *parcelamento do solo*, a edificação ou o uso excessivos ou *inadequados em relação à infra-estrutura urbana*;

(...)

O dever de regularizar loteamentos deve ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e legais.

A omissão do loteador não gera, por si só, prioridade absoluta e automática no confronto com outras demandas preexistentes relativas à malha urbana e a outros aspectos associados à regularidade urbanístico-ambiental.

A interpretação da lei federal não pode implicar um "fura-fila" no atendimento das carências sociais, sobretudo se, para solucionar as eventualmente judicializadas, acabar-se por desamparar os mais pobres, com igual precisão urbanístico-ambiental.

O governo local deve promover, sim, as melhorias necessárias para aqueles que moram nesses loteamentos, mas direcionadas a todos os habitantes da cidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse ponto, tenho dúvida quanto aos limites desse dever municipal, especialmente em casos de loteamentos clandestinos, ou seja, aqueles realizados sem a aprovação do Poder Público.

Importante registrar, inicialmente, a distinção entre loteamentos clandestinos e irregulares, conforme a lição de José Afonso da Silva:

Esses *loteamentos* (sentido amplo) *ilegais* são de duas espécies: (a) os *clandestinos*, que são aqueles que não foram aprovados pela Prefeitura Municipal; (b) os *irregulares*, que são aqueles aprovados pela Prefeitura mas que não foram inscritos, ou o foram mas são executados em conformidade com o plano e as plantas aprovadas.

Também é oportuno reiterar que o dever do município refere-se exclusivamente a "evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes" art. 40, *caput*, da Lei Lehmann.

Evidentemente, ao Poder Judiciário não compete, pois seria um despropósito, determinar a regularização de loteamentos *clandestinos* (não aprovados pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá instalados, assim como os que estejam em Áreas de Preservação Permanente, de proteção de mananciais de abastecimento público, ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local.

A intervenção judicial, nessas circunstâncias, faz-se na linha de exigir do Poder Público a remoção das pessoas alojadas nesses lugares insalubres, impróprios ou inóspitos, assegurando-lhes habitação digna e segura – o verdadeiro direito à cidade.

Mesmo na hipótese de loteamentos *irregulares* (aprovados, mas não inscritos ou executados adequadamente), a obrigação do Poder Público restringe-se à infraestrutura necessária para sua inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, iluminação pública etc., de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer na sua atuação saneadora.

Não teria cabimento exigir que o Município realize obras não essenciais, inexistentes no restante da cidade (como fiação subterrânea, calçamento especial, iluminação pública diferenciada etc.), ou que atendam a lotes ainda não comercializados e ocupados, apenas porque constavam do plano aprovado pelo loteador inadimplente. Isso ampliaria indevidamente a atuação Municipal, tal qual fixado no art. 40, *caput*, da Lei Lehmann ("evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes").

Vai nesse sentido o disposto no art. 40, § 5º, da Lei Lehmann, determinando que a regularização dos loteamentos não pode contrariar a legislação urbanística do Município:

Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

adquirentes de lotes.

(...)

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.

Perceba-se que os arts. 3º e 4º da Lei 6.766/1999, citados no dispositivo acima transcrito, são exatamente aqueles que definem os requisitos mínimos para a implementação dos loteamentos e impõem, como não poderia deixar de ser, observância à legislação urbanística local.

Parece evidente, portanto, que não se pode impor ao Município o descumprimento de sua própria legislação urbanística (ao se proibir, por exemplo, a ocupação de certas áreas de risco), por conta da omissão do loteador.

(...)

A rigor, mais importante do que discutir se há discricionariedade ou dever-poder de regularizar loteamentos (e, sem dúvida, dever-poder existe!) é reconhecer que a atuação da Prefeitura não serve para beneficiar o loteador faltoso. Sem falar que vai muito além de garantir os direitos dos adquirentes de lotes prejudicados pela omissão, pois incumbe ao Administrador, também por força de lei, considerar a cidade como um todo e os direitos dos outros munícipes à qualidade urbanístico-ambiental.

O que deve orientar a atuação do Município é, essencialmente, o interesse coletivo na observância aos "padrões de desenvolvimento urbano" (art. 40, *caput*, *in fine*, da Lei Lehmann), para atender às "funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, *caput*, da CF).

Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observada, ao se impor ao Município, simples e automaticamente, a imediata regularização de um dado loteamento, quando há situações mais graves e urgentes de degradação urbana e de dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza.

Exemplifico com incontáveis loteamentos clandestinos e irregulares que implementam condomínios de veraneio suntuosos em áreas de beleza natural privilegiadas. Muito comumente, esses empreendimentos formam ilhas de luxo encravadas e muradas em regiões que, em contraste, não oferecem aos moradores permanentes condições adequadas de saneamento, mobilidade urbana, segurança etc.

Incabível impor ao Município o asfaltamento, por exemplo, de um condomínio de veraneio ou de classe média se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento.

Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em um condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário.

Seria verdadeira inversão absurda de prioridades, ou distribuição invertida de riqueza, dos mais necessitados para os mais afortunados.

Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante.

Compete ao governo local implementar sua legislação urbanística,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em especial seu Plano Diretor, à luz das diretrizes constitucionais. São elas que determinam o que é prioritário e orientam o direcionamento dos recursos públicos, previstos na legislação orçamentária.

Nesse contexto, a intervenção do Judiciário, determinando a atuação da Prefeitura, caberia apenas na hipótese de descumprimento das políticas urbanísticas locais, conforme traçadas na legislação aplicável.

A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que há um dever do Município de regularizar os loteamentos, inexistindo margem para discricionariedade.

O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à Municipalidade cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos na legislação local, estadual e federal. E, naquelas hipóteses em que os óbices legais não ensejem a regularização, a única solução é a remoção, de modo a garantir habitação digna, que respeite as exigências da lei".

Prossegui no voto-vista examinando questões mais específicas daquele processo, mas registro que apontei o entendimento de que o correto seria as instâncias ordinárias especificarem as obras a serem realizadas.

Disse então: "pode tratar-se de melhorias necessárias, como ruas e iluminação pública para servir aos loteamentos já ocupados por moradores, hipótese em que caberia ao Município implementá-las. Mas também pode-se estar a referir a vias que atendam lotes ainda não comercializados ou outras obras não essenciais previstas no loteamento aprovado, mas inexistentes no restante da malha urbana, cuja implantação não pode ser imputada ao Poder Público." Concluí afirmando que não é possível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo este ser condenado a realizar somente *as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei Lehmann)*.

Essa a solução que entendo cabível para o caso concreto. Existe o dever-poder do Município, atividade vinculada e não discricionária, mas sua atuação deve ater-se às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/1979), em especial à infraestrutura necessária para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo *a atender aos moradores já instalados*, sem prejuízo do também dever-poder de cobrar dos responsáveis os custos decorrentes de sua atuação saneadora.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

In casu, o ora recorrente foi condenado *subsidiariamente* "a providenciar a edificação das obras de infraestrutura habitacional: pavimentação viária, tubulação (águas fluviais, inclusive sanitárias) e iluminação, nos exatos termos da Lei 6.766/79". Portanto o acórdão recorrido não merece reparo.

Por tudo isso, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0044506-3

REsp 1.616.348 / RS

Números Origem: 00282919120108210036 03345779620158217000 03611000028290 282919120108210036
3611000028290 70064428832 70066491994 70067729525

PAUTA: 13/12/2016

JULGADO: 13/12/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SANDRA VERÔNICA CUREAU

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MUNICÍPIO DE SOLEDADE
PROCURADOR	: ALESSANDRA VACCARI QUEVEDO E OUTRO(S) - RS067797
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTERES.	: VILMAR MACHADO DE OLIVEIRA
INTERES.	: JOÃO MANOEL DA SILVA
INTERES.	: CLARICE ELISANE DA MOTA SILVA
INTERES.	: LADIR RIBEIRO DA SILVA
INTERES.	: DARIANA DE MIRANDA TRISCH DE OLIVEIRA
INTERES.	: MARCOS ALAIR DE OLIVEIRA
INTERES.	: SANTA INÊS DA SILVA CECON
INTERES.	: ELTON DE JESUS CECON
INTERES.	: CLARACI DA SILVA
INTERES.	: PEDRO ADROALDO DOS SANTOS
INTERES.	: EDÍLIA DE FÁTIMA DOS SANTOS
INTERES.	: MARIA CELOI DIAS ARAUJO
INTERES.	: PEDRO RIBEIRO DA SILVA
INTERES.	: JANDIR DE AVILA MACIEL
INTERES.	: LOURDES MACIEL DA SILVA
INTERES.	: EVA DOS SANTOS MACIEL
INTERES.	: DARIO TRISCH
INTERES.	: ANA JULIA DE MIRANDA TRISCH
INTERES.	: NOEMI DE FÁTIMA GONÇALVES
INTERES.	: PEDRO DERLI GONÇALVES
INTERES.	: FELISBERTO ALVES DE MIRANDA
INTERES.	: FERMIANA FLORES DE MIRANDA
INTERES.	: ODIL LEANDRO PINTO
INTERES.	: ONILVA CORREA DOS SANTOS DA SILVA
INTERES.	: LEONIRA LEODETE PICCO
ADVOGADO	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INTERES. : FELISBERTO ALVES MIRANDA
INTERES. : FERMIANA FLORES DE MIRANDA
INTERES. : JOÃO BRANDÃO
INTERES. : ANGELINA ROSA DE OLIVEIRA BRANDÃO
INTERES. : JACOB FOLMER NETO
INTERES. : ALCIDINA GRIGOLO FOLMER
INTERES. : VALDOMIRO FOLMER
INTERES. : DIRCE GORETI RECH FOLMER
INTERES. : ALFREDO JORGINO DE ANDRADE
INTERES. : JOÃO MARIA BORGES DA SILVA
INTERES. : MANTUIL LUPATINI
INTERES. : NILVA FORNARI LUPATINI
INTERES. : JANICE DE OLIVEIRA CAMARGO
INTERES. : ORIVAL DE PAULA
INTERES. : MARLI DORNELES DE PAULA
INTERES. : NICÁCIO J. M. DE LIMA
INTERES. : ANA JANETE DA MOTA DOS SANTOS
INTERES. : JOVAL GARCIA DOS SANTOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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