XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

HORÁCIO MONTESCHIO

UMBERTO MACHADO DE OLIVEIRA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Horácio Monteschio

Umberto Machado De Oliveira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-798-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

No Grupo de Trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade" foram apresentados artigos científicos de qualidade sobre temas palpitantes envolvendo o ordenamento urbanístico.

Estudos que, elaborados por pesquisadores oriundos de diferentes unidades da federação, revelam uma convergência de problemas urbanos vivenciados nas capitais e em todos os rincões brasileiros. Situações anormais de ocupação do solo que resultam numa grande disfuncionalidade social da propriedade urbana, o que tem sido paradoxalmente estimulado por uma política de tolerância e regularização.

A regularização urbana, ao tempo em que busca ser uma solução para problemas das pessoas desfavorecidas, acaba por exponenciar atividades informais, irregulares, ilegais e até mesmo abre espaço para organizações criminosas se apropriarem de espaços urbanos para especulação imobiliária clandestina, sendo exemplos recentes os casos registrados em São Paulo e Rio de Janeiro.

Por outro lado, a realidade registra um adensamento populacional à margem da lei, que faz surgir os Núcleos Urbanos Informais Consolidados, figura prevista na Lei 13.465/17 – REURB. Esse talvez seja, segundo os estudos apresentados que focaram essa problemática, a situação urbanística mais comum entre as cidades brasileiras. Para esse tipo de problema deve-se buscar uma solução sempre orientada, defende-se, pelo princípio da dignidade da pessoa humana e da "permanência", muito embora não seja esse último referido de forma expressa na legislação brasileira.

A necessidade de uma atuação firme e presente por parte do poder público municipal no ordenamento urbano foi aventada. A utilização mais apropriada dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade e em legislações dos próprios municípios faz-se necessária. Como exemplo, a outorga onerosa do uso do solo é um instrumento de gestão municipal importante e deve ser utilizada como uma ferramenta de natureza política, econômica, social e urbanística visando a democratização do espaço urbano, e não apenas com intuito arrecadatório de receitas.

É de se lembrar que é o município o detentor do poder e da obrigação de agir para impedir, fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o ente que pode autorizar o parcelamento do solo urbano, seu uso e ocupação, como atividade vinculada e não discricionária.

O instrumento da mediação é lembrado como interessante mecanismo para solução dos conflitos urbanos, pois envolve a possibilidade de acordo, de resolver, através da chamada para o diálogo dos envolvidos, os confrontos surgidos na ocupação do espaço urbano.

A questão ambiental ligada aos aterros sanitários merece urgente ação por parte dos poderes públicos municipais, em face da tragédia diária que representa os resíduos sólidos gerados no ambiente urbano. É preciso que a gestão nessa área seja extremamente criteriosa e leve em conta a realidade do local escolhido para destinação e tratamento dos resíduos, com vistas a evitar novos conflitos urbanos e possíveis catástrofes ambientais decorrentes da má gestão do aterro.

Também, a arrecadação de imóveis abandonados no âmbito do município deve ser uma política constante na administração municipal, como forma de uma adequada ocupação e evitar problemas que essas situações sempre geram, com o surgimento de mocós que dão abrigo a práticas criminosas e o comprometimento da arrecadação municipal.

O combate à especulação imobiliária em todas as suas formas, como a estocagem de bens imóveis visando o lucro com o aumento de seu valor de mercado, deve ser perseguido com vistas a redução do nível de discrepância socioespacial entre seus habitantes, devendo ser esse combate uma das prioridades no Plano Diretor, que é o instrumento elementar para a implementação da política urbana delineada no Estatuto da Cidade.

A proteção dos bens culturais imateriais merece ser intensificada e aperfeiçoada, na perspectiva de fazer despertar no cidadão o valor que possuem as manifestações culturais no ambiente urbano em que está inserido, pois o enfraquecimento dos vínculos sociais e a ausência de identidade local em decorrência da pós-modernidade tem o seu antídoto na valorização desse aspecto que encontrou proteção firme na Constituição Federal.

Nesse contexto, o direito à felicidade, embora não referido expressamente em nosso ordenamento jurídico, pode ser extraído da Constituição e na legislação urbanística quando ela se refere, por exemplo, à qualidade de vida, bem-estar e acessibilidade, podendo assim ser objeto de tutela jurídica. Essa busca da felicidade está enraizada na vivência no ambiente

urbano como “plataforma geográfica ideal para sua concretização”, pois é na cidade que o cidadão tem possibilidades de alcançar a concretização de seus direitos fundamentais e o atendimento de suas necessidades básicas.

Prof. Dr. Umberto Machado De Oliveira - UFG

Prof. Dr. Horácio Monteschio - UNICURITIBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O PODER-DEVER DOS MUNICÍPIOS NO PARCELAMENTO DO SOLO IRREGULAR OU CLANDESTINO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TJMG E STJ

THE POWER OF MUNICIPALITIES IN THE IRREGULAR DIVISION OF URBAN LAND: AN ANALYSIS OF THE JURISPRUDENCE SET FORTH BY STJ AND TJMG

Michelle Lucas Cardoso Balbino [1]
Simone Letícia Severo e Sousa Dabés Leão [2]

Resumo

Este artigo realizou a análise de julgados no TJMG e no STJ sobre os casos de loteamento clandestinos. Observou-se uma harmonização existente no entendimento destes tribunais acerca da definição do poder-dever dos municípios em fiscalizar e regularizar loteamento irregular ou clandestino. O poder-dever existe devido a sua integração como parte passiva legítima para responder à demanda de regularização do uso inadequado do solo urbano do território municipal. A existência de uma responsabilidade objetiva solidária entre municípios e empreendedores para com o cumprimento das normas urbanísticas de modo a assegurar o bem-estar da coletividade.

Palavras-chave: Lei do parcelamento do solo, Loteamentos, Municípios, Responsabilidade, Irregularidades, Direito urbanístico

Abstract/Resumen/Résumé

This article contains an analysis of legal precedents issued by TJMG and STJ on cases of irregular land division. It was observed an convergence among both courts with regard to the definition of the Municipialities power to supervise and regularize irregular or clandestine allotments. This power exists due to the fact that the Municipialty is consideraed the rightful party to demand the regularization of the inadequate use of the urban land on its territory. The existence of an objective responsibility among Municipialities and entrepreneurs to comply with the land division rules in order to assure the well-being of the community.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law of urban land division, Allotments, Municipialities, Legal responsibility, Irregularities, Urban law

---

[1] Coordenadora do Curso de Direito da FACTU. Professora Universitária. Advogada. Doutoranda em Direito pelo Uniceub/Brasília. Mestre em Sustentabilidade Socioeconômico e Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). E-mail: michellebalbino@hotmail.com.

[2] Pós-doutoranda em Direitos Sociais na Universidade de Salamanca. Doutora em Direito Público pela PUCMINAS. Mestre em Direito das relações econômico-empresariais (UNIFRAN-SP). Professora Universitária. Assessora Judiciária TJMG. E-maiL: simoneleticia77@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado no qual até a sua paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos, mas é, sobretudo, um ambiente de vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações porvindouras a sua memória. (SILVA, 2012). O Direito Urbanístico tem um objeto claramente definido e da maior importância, qual seja, promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano (FERNANDES, 2006).

O loteamento configura uma das formas de parcelamento do solo urbano, com desmembramento de áreas em lotes e abertura de novas vias de circulação, sendo a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 a principal norma que regula sobre o Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979). Assim, denomina-se *loteamento* à subdivisão do solo urbano em lotes com a urbanização da área. A *funcionalidade urbana* é um imperativo da vida moderna, que as Administrações devem satisfazer para que o homem não se torne prisioneiro ou, quiçá, vítima de sua própria obra – a cidade. Se as comunidades edificadas devem desempenhar as quatro funções da Carta de Atenas – *habitar, trabalhar, recrear e circular* – compete ao Estado fazer valer do Direito Urbanístico o instrumento efetivo destas finalidades por meio *de prescrições de ordenamento social* que atuem em apoio às limitações edilícias. (MOREIRA NETO, 2014).

Porém, quando o loteamento não atende aos preceitos legais mencionados na referida lei ele se torna irregular ou clandestino. O loteamento irregular resulta numa infraestrutura incompleta e sem condições mínimas de habitação, podendo ser originário de loteamentos irregulares quando não possui algum tipo de registro no Município, ou, pode ocorrer do loteamento ter sido aprovado e o loteador não atendeu aos requisitos previstos na Lei n. 6.766/79. O loteamento clandestino, por sua vez, nasce sem nenhum projeto ou intervenção pública, desrespeitando o disposto nas normas urbanísticas.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano dispõe acerca da implantação de um loteamento ou desmembramento para fins urbanos (quando a gleba estiver localizada em zona urbana ou de expansão urbana). Caberá à lei municipal traçar os parâmetros para a aprovação do loteamento pela municipalidade. Nos casos de parcelamento do solo rural ainda continua em vigor o Decreto-Lei nº 58/37.

Diversos são os pontos que podem ser levantados quando se considera os loteamentos irregulares ou clandestinos. Para tanto, utilizou-se como procedimento

metodológico para a presente investigação, uma abordagem qualitativa (LÜDKE; ANDRÉ, 2012, com realização de um estudo normativo-jurídico a partir da análise de princípios e normas que correlacionam com o tema de pesquisa, além da realização de estudos de casos (*case law*) com exame de julgados (BITTAR, 2017). Na delimitação desta pesquisa, após pesquisa exploratória preliminar realizada nos tribunais escolhidos, quais sejam: TJMG (Tribunal de Justiça de Minas Gerais) e STJ (Superior Tribunal de Justiça), definiram-se certos filtros metodológicos. Para os casos coletados no TJMG não utilizou delimitação temporal, existindo apenas 05 (cinco) casos com a utilização da palavras-chave "loteamento clandestino", sendo que após leitura e definição do filtro temático, qual seja: direito ambiental e urbanístico, apenas 02 (dois) casos se enquadraram na pesquisa ora realizada.

Já para o STJ utilizou-se o filtro temporal para a coleta os julgados desde o ano de 2013. Referido período deve-se a data inicial do primeiro julgado existente no TJMG, definido assim, um lapso temporal de pesquisa equitativa nos dois tribunais. Na coleta de dados do STJ foram encontrados 40 (quarenta) casos quando não havia aplicação do lapso temporal, após a delimitação do tempo de pesquisa os casos foram reduzidos a 19 (dezenove) casos. Mesmo existindo uma delimitação temporal, optou-se, ainda, para o estabelecimento do filtro temático [direito ambiental e urbanístico], restando 10 (dez) casos para análise.

Portanto, o quadro de casos coletados neste artigo ficou delimitado em 02 (dois) casos existentes no TJMG e 10 (dez) existentes no STJ, totalizando 12 (doze) casos que foram analisados na presente pesquisa. A escolha por referidos tribunais deve-se, quando considerado o TJMG, por ser o tribunal diretamente vinculado à atuação profissional destas pesquisadoras (como advogada e assessora judiciária) e em segundo oportunidade, o STJ, por ser o tribunal que define os principais posicionamentos das decisões no Brasil.

Na análise dos 12 (doze) casos aqui delimitados, verificou-se que o poder-dever dos Municípios em fiscalizar e regularizar os loteamentos clandestinos existe devido a sua integração como parte passiva legítima para responder à demanda de regularização do uso inadequado do solo urbano do território municipal (2), bem como pela existência de uma responsabilidade objetiva solidária entre municípios e empreendedores para com o cumprimento das normas urbanísticas de modo a assegurar o bem-estar da coletividade (3). É o que se passa a analisar.

2 O ENTE MUNICIPAL COMO PARTE PASSIVA LEGÍTIMA PARA RESPONDER À DEMANDA DE REGULARIZAÇÃO DO USO INADEQUADO DO SOLO URBANO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Nos julgados ora analisados, observou-se certa discussão acerca da legitimidade passiva dos Municípios em ações de regularização de uso inadequado do solo urbano no território municipal, sendo constatada essa legitimidade devido à competência dos Municípios em promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (1) e, em razão da falha da prestação do serviço público por referido ente federativo, devido à omissão quanto à implantação de loteamentos irregulares ou clandestinos (2).

Nelson Saule Júnior (2006) destaca que a moradia, como necessidade de toda pessoa humana é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada.

Para o autor acima citado, o direito à moradia é núcleo central do direito às cidades sustentáveis previstos no Estatuto da cidade, em razão dos direitos a serem respeitados disporem dos mesmos elementos: como acesso à terra urbana, moradia adequada, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos. (FERNANDES, 2006).

O art. 6º Da Constituição Federal consagra o direito à moradia como direito fundamental social. A Lei n. 11.977/2009 consagrou o direito à moradia, principalmente em seu capítulo III, que dispõe acerca da regularização fundiária.

A urbanização tem sido fator preponderante na atual conjuntura brasileira, e, consequentemente, a ela vem atrelada a falta de planejamento estatal como fator determinante para o parcelamento irregular do solo.

Sobre o tema, ensina Edésio Fernandes (2006, p. 4):

> Tal processo de urbanização rápida no Brasil, como de resto da maioria dos países em desenvolvimento, também tem se caracterizado desde o início pela combinação entre processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado.

Nos termos do § 4º do art. 182 da CF/88, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) determina que lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado,

subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições, bem como os prazos para a implementação de tal obrigação.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de 2001) regulamentou os arts, 182 e 183 da Constituição Federal. Indubitavelmente, o Estatuto da Cidade traz diretrizes básicas de utilização ordenada do solo urbano, visando à função social da propriedade.

A lei federal denominada Estatuto da Cidade resultou de um intenso processo de negociação dentro e além do Congresso Nacional, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana. O significado e impacto simbólico da nova lei, todavia, são muito mais amplos: o Estatuto da cidade rompeu com a longa tradição do civilismo jurídico e estabeleceu as bases de um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada. Isso foi feito especialmente através do fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação do poder público municipal de controlar o processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas públicas territoriais e de uso de solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente que coexistir com outros interesses sociais, culturais, ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. (FERNANDES, 2010).

A autora Jupira Gomes de Mendonça (2006, p. 313-314) ao tratar da Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte destaca:

> No aprofundamento das investigações sobre o impacto da legislação urbanística sobre os processos de estruturação urbana, o contexto metropolitano coloca em cenas outras questões também relevantes: nas últimas décadas, Belo Horizonte *derramou-se* sobre os territórios vizinhos e a "*metropolização da pobreza*" configura hoje um território esgarçado, precário em suas áreas mais periféricas e em contínuo processo de expansão. Por outro lado, surge ainda um novo tipo de perifieria, na verdade, uma extensão da *Zona Sul*, espaço dos condomínios nos municípios vizinhos, onde as elites se *refugiam*. Neste contexto, leis municipais se mostram insuficientes para intervir positivamente na diminuição das desigualdades socioespaciais. É urgente, portanto, a definição de uma nova estratégia que incorpore a possibilidade de ampliar a aplicação de instrumentos urbanísticos democratizantes para o nível metropolitano.

Urge salientar, que o plano diretor configura o instrumento básico da política urbana, com o objetivo de ordenar as cidades brasileiras, tanto que nos termos do art.182, § 2º, da Constituição Federal, acima mencionado, a função social da propriedade urbana estará

cumprida quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, tendo em vista se tratar de interesse local, caberá ao Município definir a zona urbana. Nos termos do artigo 3º, *caput*, da Lei 6766/79, o parcelamento do solo para fins urbanos será definido pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

De modo geral, os planos diretores também ainda não propõem uma utilização adequada de terras públicas e edifícios vazios, e as políticas habitacionais e as políticas urbanas não são articuladas com políticas fundiárias, fiscais e ambientais. A regularização de assentos informais acaba sendo a política de habitação social por excelência, o que é uma aberração, agravada por diversas políticas de subsídios habitacionais e propostas de desregulação e flexibilização urbanística "para atrair o mercado". (FERNANDES, 2010, p. 12)

O Plano Diretor é a lei municipal que, ao expressar um projeto de ordenamento e desenvolvimento territorial para os municípios, afirma a função social da propriedade, as condições de gestão do solo de recursos naturais e a qualidade política do processo de planejamento e gestão municipal. A adequação do Estatuto da Cidade às realidades socioeconômicas, político-institucionais e administrativas locais deve se refletir na escolha dos instrumentos urbanísticos e na simplificação dos critérios legais. Ampla participação popular deve ser assegurada para a formulação desse projeto de cidade, através de processos de planejamento includente, gestão democrática e de direitos coletivos. (FERNANDES, 2006)

Para Lúcia Leitão (2006, p. 320, 323 e 329):

> Como se sabe, com o Estatuto da Cidade regulamenta-se o que seria uma política urbana para o país, na qual, tendo por base a Constituição Federal de 1988, se instituiu a obrigatoriedade de um plano diretor para todas as cidades brasileiras que abrigam mais de 20.000 habitantes."
> ... Diferentemente do que a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores sugere, a diversidade dos municípios brasileiros exige que se encontrem soluções – e instrumentos – diferenciados para problemas distintos. O modo de planejar e os instrumentos a serem utilizados devem ser, portanto, flexíveis o suficiente para que cada cidade encontre o melhor caminho na organização de seu território."
> Ao Estatuto da Cidade caberia estabelecer diretrizes gerais para a política urbana, isto é, oferecer o estatuto jurídico que permitisse às prefeituras definirem instrumentos próprios capazes de enfrentar questões urbanísticas sempre polêmicas, a exemplo da função social da propriedade, das condições de preservação do patrimônio, ou da conservação de valores ambientais, quer naturais, quer construídos.

Raquel Rolnik (2002, p. 15) complementa pontuando que o plano diretor deve definir a política urbana de forma clara e explicita, realizando "um amplo processo de leitura da

realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias."

O parágrafo único do artigo 3º da Lei n.º 6766/79 ainda destaca que:

> Art. 3º [...]
> Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:
> I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
> II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
> III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
> IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
> V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção."

Cumpre ressaltar, que a inobservância dos requisitos do artigo acima citado implicará na desaprovação do projeto de implantação.

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 6.767/79, cabe aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecer normas complementares para a adequação das peculiaridades regionais e locais quanto ao parcelamento do solo. Ademais, o loteamento é aprovado pelos órgãos competentes e acompanhado pelos documentos trazidos no artigo 18 da Lei n.º 6.766/79, obedecido às formalidades legais, o registro do loteamento é efetuado pelo Oficial Registrador do Cartório imobiliário da situação do imóvel.

Como se pode observar, o parcelamento do solo urbano se sujeita a um tríplice ordenamento administrativo: à União cabe editar normas gerais (CF, arts. 21, XX e 24, I); aos Estados e ao Distrito Federal, estabelecer normas de observância em seus respectivos territórios (CF, art, 24, I e seu § 2º); e, aos Municípios, complementar a legislação federal e a estadual no que couber (CF, art. 30, I, II e VIII), especialmente para a definição das respectivas zonas urbanas e de expansão urbana (CF, art. 182, § 1º).

O art. 40 da Lei nº 6.766/79 dispõe:

> 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.
> § 1º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das

> importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.
> § 2º. As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.
> § 3º. No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.
> § 4º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.
> § 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 (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

A teor do art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Assim, cabe ao ente público, através de seu poder de polícia, efetuar uma fiscalização planejada, com o intuito de trabalhar preventivamente para coibir loteamentos clandestinos ou irregulares.

A priori, convém destacar o poder-dever do município, qual seja, o poder de polícia cujo objetivo configura na prevenção para que não ocorra danos aos padrões urbanísticos e à coletividade. Logo, não pairam dúvidas acerca da responsabilidade da municipalidade acerca do dever de fiscalizar e regularizar o loteamento irregular ou clandestino.

Acerca do tema, em decisão recente, decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE ARAGUARI. LOTEAMENTO CLANDESTINO. DANOS AO MEIO AMBIENTE LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. DEVER DE REGULAMENTAR E FISCALIZAR O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. DEVER DE EVITAR DANOS AO MEIO AMBIENTE. DECISÃO MANTIDA. A Constituição Federal prevê, em seu art. 23, a competência comum de todos os entes da federação na proteção do meio ambiente. Ocorrendo a realização de loteamento irregular em área rural, compete a todos os entes atuarem para evitar danos ao meio ambiente. **Desse modo, deve ser mantida a decisão que determinou que o ente público municipal fiscalize e evite expansões no local onde foi criado o loteamento clandestino, buscando evitar o aumento dos danos ao meio ambiente local**. Recurso conhecido e desprovido. (MINAS GERAIS, 2019 - Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0035.18.004520-1/001). (Destaque nosso).

O caso acima se trata de uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face do Município de Araguari, e outros, pleiteando o deferimento da tutela de urgência, visando que a municipalidade promova a fiscalização do loteamento em questão, não permitindo nenhuma nova venda, alienação, publicidade, negociação, troca,

permuta, doação, construções ou ampliações; bem como se abstenha de expedir alvará de construção, funcionamento ou habite-se para qualquer imóvel ou atividade desenvolvida no local; e, ainda, que não aprove nenhuma expansão da área urbana para o imóvel objeto da ação.

O juízo *a quo* deferiu as liminares pleiteadas. Inconformado, recorreu o Município de Araguari, sustentando, em síntese, que o loteamento do imóvel em questão foi realizado exclusivamente por seus proprietários à revelia da municipalidade, de forma clandestina.

In casu, o Relator JD Convocado Fábio Torres de Souza destacou que, tendo em vista que o loteamento irregular em área rural gera impactos ambientais negativos, compete a todos os entes atuarem para evitar danos ao meio ambiente. Assim, ressaltou que ao determinar que o ente público municipal fiscalize o local onde foi criado o loteamento clandestino, a decisão agravada busca evitar a expansão do empreendimento, e, por conseguinte, proteger o meio ambiente.

Pontuou o Relator, ainda, que tanto por força da legislação constitucional quanto infraconstitucional, bem como pela proteção ao Meio Ambiente, não há dúvidas quanto a responsabilidade do município de fiscalizar o loteamento e de impedir atos que promovam a expansão da atividade desenvolvida no local, visto que a sua manutenção pode trazer impactos ao meio ambiente local. Concluiu que, para evitar que o ente público, de maneira assoberbada, tome algumas das providências vedadas na liminar ora atacada, mesmo que violando a repartição de competência, por cautela, mostra-se prudente manter o que foi deferido na decisão agravada, resguardando o meio ambiente e os interesses de terceiros que podem ser prejudicados.

No mesmo sentido, tem sido destacado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais que a legitimidade ativa do município decorre de sua competência constitucional e legal para a ordenação dos espaços urbanos, que não se esvazia pela sua omissão durante a implantação do loteamento clandestino:

> EMENTA: REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO CÍVEL VOLUNTÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM PRESENTE. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. NEGLIGÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL CONFIGURADA. REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO, PARCELAMENTO E DESMEMBRAMENTO DO SOLO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO. INDENIZAÇÃO PARA OS ADQUIRENTES DOS LOTES. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DOS VENDORES DOS IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE TODOS E QUAISQUER LOTEAMENTOS CLANDESTINOS OU IRREGULARES. PEDIDO INESPECÍFICO. REJEIÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. VERBA INDEVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. **1. Nos termos do art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao**

> **Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Logo, o ente municipal é parte passiva legítima para responder à demanda cujo objeto é a busca pela regularização do uso inadequado do solo urbano do território municipal**. [...] (TJMG, 2017 - Ap Cível/Rem Necessária 1.0525.12.021431-3/001, publicação da súmula em 16/06/2017) (Destaque nosso).

No caso supracitado, a Câmara entendeu, em unanimidade que se o objeto da demanda é a busca pela regularização do uso inadequado do solo urbano do território municipal, o envolvimento do Município no conflito de interesses é evidente, ocasião em que o Relator destacou que a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, é atribuição constitucional do Município, em virtude do que dispõe o art. 30, VIII, da Constituição Federal.

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça decidiu caso semelhante alegando que não merece prevalecer a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pela Fazenda do Estado de São Paulo e pelo Município, tendo em vista que foi corretamente colocada no polo da demanda em razão de falha da prestação do serviço público pelo Estado, bem como pelo Município. No caso, em razão de omissão de ambos os entes federativos, tornaram possível a implantação do loteamento clandestino, assim, entendeu ser legítima a participação destes no polo passivo da ação:

> PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Antonio Cardoso da Rosa, Estado de São Paulo, Município de São Bento do Sapucaí e diversas pessoas físicas, em razão de loteamento clandestino efetuado por Antonio Cardoso da Rosa, que alienou lotes, para os outros corréus, de imóvel situado em Área de Preservação Permanente, sem prévia anuência dos órgãos competentes. 2. Na sentença, os reús Antonio Cardoso da Rosa, Estado de São Paulo e Município de São Bento do Sapucaí foram condenados solidariamente a promover o desfazimento do loteamento, recuperando-o ambientalmente, no prazo de seis meses do trânsito em julgado da sentença, sob pena de multa diária de R$ 5.000,00, e os demais corréus (compromissários compradores) deverão demolir suas edificações e recomporem a vegetação nativa, nos limites de seus respectivos lotes, sob pena de multa diária de R$ 500,00. 3. O Tribunal a quo manteve a sentença integralmente, sob os seguintes fundamentos (fls. 971-979, e-STJ): "**De início, não merece prevalecer a preliminar de ilegitimidade passiva da Fazenda do Estado de São Paulo, pois foi corretamente colocada nesse polo da demanda em razão de falha da prestação do serviço público pelo Estado, bem como pelo Município, os quais, em razão de omissão, tornaram possível a implantação do loteamento clandestino**. (...) Desse modo, diante de tudo quanto fora exposto, tenho que legítima a participação da Fazenda do Estado de São Paulo no polo passivo desta ação. (...) A par das considerações acima mencionadas, verifica-se, no caso entelado,

> que a prova pericial demonstrou, de forma satisfativa, que o correu Antônio Cardoso da Rosa executou um loteamento clandestino na localidade e que existem várias pessoas no loteamento, além dos corréus apontados na inicial, sendo que há imóveis com construções inseridos totalmente em APP, outros parcialmente incluídos e alguns com 'intervenção nos cursos d'água com lançamentos 'in natura' de esgotos sanitários. (...) In casu, ficou fora de dúvida que houve ilegal ocupação de zona de vida silvestre - ZVS. com supressão de vegetação nativa, decorrente implantação de loteamento clandestino, já que não se subsume à ressalva normativa de eliminação de mata nativa para realização de obras, empreendimentos e atividades de utilidade pública ou de interesse social para fins de saúde pública, que, comprovadamente não possam localizar-se em outra área. (...) [...] 4. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005. 5. Tendo a Corte de origem, à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, consignado que o Estado de São Paulo, ora recorrente, **falhou no dever de prestação do serviço público ao incorrer em omissão, tornando possível a implantação de loteamento clandestino, rever tal entendimento demanda o reexame dos elementos de cognição dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 6**. Recurso Especial conhecido parcialmente e, nessa parte, não provido. (BRASIL, 2018 - REsp 1666027/SP, DJe 01/02/2018). (Destaque nosso).

Por fim, cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal, há bastante tempo, vem destacando que configura também a competência municipal, para promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, CF, art. 30, VIII. Por relacionar-se com direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art.24, I). As normas das entidades políticas diversas, União e Estado-Membro, deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional (BRASIL, 1997).

Portanto, constatada a irregularidade, deve o ente público, proceder à notificação do loteador para regularizar o loteamento. E caso não atendida tal notificação, o ente público poderá efetuar a respectiva regularização, promovendo a defesa dos adquirentes dos lotes, visando evitar lesão ao desenvolvimento urbano.

3 DA EXISTÊNCIA DE UMA RESPONSABILIDADE OBJETIVA SOLIDÁRIA NO CUMPRIMENTO DAS NORMAS URBANÍSTICAS PARA ASSEGURAR O BEM-ESTAR DA COLETIVIDADE

Nos termos do art. 225 da Constituição Federal, todos têm direito a um meio ambiente equilibrado, sendo imposto ao Poder Público e à sociedade o dever de protegê-lo e

preservá-lo. Cumpre ressaltar que a Constituição de 1988, em seu artigo 37, §6º, ao tratar da responsabilização civil do Estado, estabelece que as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, prestadoras de serviços públicos, deverão responder pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, vierem a causar a terceiros.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) ensina que no caso de dano por comportamento omissivo, a responsabilidade do Estado é subjetiva. Responsabilidade subjetiva é aquela cuja irrupção depende de procedimento contrário ao Direito, doloso ou culposo. Hely Lopes Meirelles (2008), por sua vez, sustenta ser a responsabilidade objetiva pela inação do agente estatal reside na ausência de fiscalização e exercício do poder de polícia atribuído ao município. Evidencia-se que responsabilidade civil objetiva do município na regularização de loteamentos irregulares do solo é decorrente da omissão no poder de polícia atribuído ao ente público, conforme determina a legislação pátria.

Ora, a municipalidade tem o dever de fiscalizar a instituição de toda forma de expansão urbana, devendo corrigir os danos efetuados pelo loteador e, porventura, pelos adquirentes dos lotes.

Nesta esteira, a Lei Federal nº 6.938/81, previu, em seu art. 14, §1º:

> Art.14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, **o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores**:
> [...]
> § 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. **O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente**. (Destaque nosso).

Se há uma previsão legal de que o município deve agir como órgão fiscalizador compete a ele também autuar os infratores da lei de forma coercitiva e, mesmo que o Estado se posicione de forma omissiva, este posicionamento não retira do particular a sua responsabilidade pelos danos causados a coletividade e este também terá que adimplir os gastos pelos danos materiais e morais causados aos cidadãos que tenham adquirido os lotes, podendo ainda responder criminal, civil e administrativamente pela conduta praticada. (SIPIÃO, 2017).

O Município deverá intervir para evitar danos ambientais que provoquem prejuízos tanto ao meio ambiente quanto ao espaço urbano. Logo, não há dúvida que o Município tem o

poder-dever de agir no intuito de que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. Para José Afonso da Silva (2012), os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades.

Acerca do tema, tanto o TJMG como o STJ têm decidido que o Município tem a responsabilidade objetivo na atuação em loteamentos clandestinos e irregulares, principalmente devido ao seu poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa vinculada e não discricionária. Afinal, existe uma negligência na atuação do poder público municipal que além de não fiscalizar e impedir o surgimento do loteamento clandestino, deixou de promover o cumprimento da legislação, sendo, portanto, responsável solidariamente pela regularização do loteamento ou desmembramento não autorizado. Vejam os julgados neste sentido:

> EMENTA: REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO CÍVEL VOLUNTÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM PRESENTE. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. NEGLIGÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL CONFIGURADA. REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO, PARCELAMENTO E DESMEMBRAMENTO DO SOLO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO. INDENIZAÇÃO PARA OS ADQUIRENTES DOS LOTES. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DOS VENDORES DOS IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE TODOS E QUAISQUER LOTEAMENTOS CLANDESTINOS OU IRREGULARES. PEDIDO INESPECÍFICO. REJEIÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. VERBA INDEVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. Nos termos do art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Logo, o ente municipal é parte passiva legítima para responder à demanda cujo objeto é a busca pela regularização do uso inadequado do solo urbano do território municipal. 2. O decurso do tempo não pode criar óbice à defesa de direito indisponível. Logo, é imprescritível a ação em que se pretende a reparação de dano ao meio ambiente. **3. Patenteada a negligência do Poder Público Municipal que além de não fiscalizar e impedir o surgimento do loteamento clandestino deixa de promover uma efetiva atuação para compelir o infrator ao cumprimento da legislação, subsiste a responsabilidade solidária do ente pela regularização do loteamento ou desmembramento não autorizado, com base no art. 40, da Lei nº 6.766, de 1979. 4. A obrigação indenizar os adquirentes dos lotes, em razão dos prejuízos materiais eventualmente sofridos, deve recair, exclusivamente, sobre os vendedores dos lotes. Não faz sentido que tal obrigação seja suportada por toda a coletividade quando apenas os alienantes dos imóveis se beneficiaram do negócio.** 5. O pedido genérico para que o Município regularize todos e quaisquer loteamentos clandestinos existentes ou que vierem a existir em seu território não pode ser acolhido porque ultrapassa o objeto específico da lide traçado na petição inicial. 6. Quando o Ministério Público for vencedor na ação civil pública, a verba honorária é indevida. 7. Remessa oficial e apelação cível voluntária conhecidas. 8. Sentença parcialmente reformada no reexame necessário para excluir a condenação do Município de indenizar os adquirentes dos lotes, regularizar todos e quaisquer loteamentos clandestinos existentes ou que vierem a existir em seu território e de pagar honorários advocatícios, prejudicada a apelação voluntária e rejeitada uma

preliminar. (MINAS GERAIS, 2017 - Ap Cível/Rem Necessária 1.0525.12.021431-3/001, publicação da súmula em 16/06/2017) (Destaque nosso).

PROCESSUAL CIVIL. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ADQUIRENTES POSSUIDORES. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. 1. Trata-se, na origem remota, de Ação Civil Pública movida contra loteadores e representantes de vendas, sob o fundamento de implantação de loteamento não registrado (clandestino). **2. No dano ambiental e urbanístico, a regra geral é a do litisconsórcio facultativo. Segundo a jurisprudência do STJ, nesse campo a "responsabilidade (objetiva) é solidária" (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202); logo, mesmo havendo "múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio", abrindo-se ao autor a possibilidade de "demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo" (REsp 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.5.2010).** [...] 6. "O litisconsórcio, quando necessário, é condição de validade do processo e, nessa linha, pode ser formado a qualquer tempo, enquanto não concluída a fase de conhecimento (...)" (AgRg no Ag 420256/RJ, Rel. Ministro Ari Pargendler, Terceira Turma, DJ 18/11/2002). No mesmo sentido: REsp 146.099/ES, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, DJ 14/02/2000; REsp 260.079/SP, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, DJ 20/06/2005. 7. Embargos de Declaração rejeitados. (BRASIL, 2013 - REsp 843.978/SP, DJe 26/06/2013) (Destaque nosso).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. [...] 4. **O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva.** Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005. 5. Tendo a Corte de origem, à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, consignado que o Estado de São Paulo, ora recorrente, falhou no dever de prestação do serviço público ao incorrer em omissão, tornando possível a implantação de loteamento clandestino, rever tal entendimento demanda o reexame dos elementos de cognição dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 6. Recurso Especial conhecido parcialmente e, nessa parte, não provido. (BRASIL, 2018g - REsp1666027/SP, DJe: 01-02-2018) (Destaque nosso)

O dano urbanístico, principalmente provocado por loteamentos clandestinos (estabelecidos ao arrepio do poder público) ou irregulares (em desacordo com a lei), devem ser severamente fiscalizados, dadas as deletérias repercussões à cidade. (ZIESEMER, 2015).

Desse modo, configura dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução e finalização das obras, respondendo estes de forma objetiva e solidária no cumprimento das normas urbanísticas para assegurar o bem-estar da coletividade, observando assim, uma harmonização da temática nos tribunais analisados.

4 CONCLUSÃO

À guisa de concluir, evidencia-se que a responsabilidade do ente público decorre de sua omissão no cumprimento de seu dever jurídico de agir no sentido de adotar medidas voltadas a coibir o avanço do uso, parcelamento ou ocupação do solo urbano efetivados em desacordo com as normas legais.

A legislação pátria, através da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infraestrutura. Desse modo, configura dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução e finalização das obras. Logo, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, tendo em vista que é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária.

Demonstrou-se que a política urbana constitui um instrumento indispensável, tendo em vista que o Estatuto da Cidade serve como orientação do plano diretor, que visa assegurar a todos existência digna. Não pairam dúvidas de que deve existir um esforço principalmente legislativo, voltado para as políticas públicas de regularização fundiária, visando garantir uma efetivação e materialização dos direitos sociais.

A irregularidade e clandestinidade dos loteamentos urbanos constitui um problema grave e urgente, que deve ser coibido por toda a sociedade, principalmente pelos entes públicos. Verificou-se que a Lei n. 6.766 de 1979 e o Estatuto da cidade não alcançaram a efetividade necessária.

Destacou-se que o plano diretor configura o instrumento básico da política urbana, com o objetivo de ordenar as cidades brasileiras, tendo em vista, inclusive, o disposto no art.182, § 2º, da Constituição Federal, que reza que a função social da propriedade urbana estará cumprida quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

E, por fim, na análise casos aqui delimitados, verificou-se que o poder-dever dos Municípios em fiscalizar e regularizar os loteamentos clandestinos existe devido a sua integração como parte passiva legítima para responder à demanda de regularização do uso inadequado do solo urbano do território municipal, bem como pela existência de uma responsabilidade objetiva solidária entre municípios e empreendedores para com o cumprimento das normas urbanísticas de modo a assegurar o bem-estar da coletividade.

Portanto, cabe à municipalidade disciplinar a tutela do direito à cidade sustentável, não apenas fiscalizando e regularizando os loteamentos, mas, também, ordenando as funções sociais da cidade, no intuito garantir bem-estar aos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 12. ed. amplamente reformulada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 16 ed. 2014.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais num contexto de austeridade: um elogio fúnebre ao princípio da proibição do retrocesso social?** (Social Rights in a Context of Austerity: An Eulogy to the Principle of the Prohibition of Social Retrogression?) 2015. Revista da Ordem dos Advogados, v. I/II, pp. 259-294, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2911142>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 478**, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9/12/06, DJe 28/02/1997.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp 1731999/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 23/11/2018a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp 1708271/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 16/11/2018b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **EREsp 1410698/MG**, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/11/2018, DJe 03/12/2018c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgInt no AREsp 1189157/SP**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2018, DJe 10/09/2018d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgInt no AREsp 1169567/RS**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/04/2018, DJe 16/04/2018e.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **RHC 93.095/SP**, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 05/03/2018f.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp 1666027/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 01/02/2018g.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgInt no REsp 1261120/SP**, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2017, DJe 27/11/2017a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgInt no AgInt no AREsp 1065905/SP**, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 24/10/2017b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp 1662579/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2017, DJe 13/09/2017c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgRg no REsp 1540753/SP**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/08/2016, DJe 30/06/2017d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgInt no REsp 1338246/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2017, DJe 20/04/2017e.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgRg no REsp 1361945/DF**, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 14/02/2017, DJe 17/02/2017f.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgRg no REsp 1406431/RS**, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/05/2016, DJe 27/05/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp 1410698/MG**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgRg no AREsp 619.967/SP**, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 07/04/2015b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **AgRg no AREsp 273.897/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/11/2014, DJe 27/11/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **EDcl no REsp 843.978/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2013, DJe 26/06/2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coords.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. 2008.

FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Coletânea de Legislação Urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIORILLO, Celso Antônio. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSI, Willian. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.**). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 320/343.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: E.P.U, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Duas Menezes de. (Cood.). **Estatuto da Cidade**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Urbanismo e proteção ambiental**. RDP nº 39/40, ERT, São Paulo, 1976.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte, In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 301/317.

MILARÉ, Edis. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**; a gestão ambiental em foco; doutrina; jurisprudência; glossário. 7. ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. **Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0035.18.004520-1/001.** Relator: JD Convocado: Fábio Torres de Sousa. julgamento em 21/03/2019, publicação da súmula em 01/04/2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. **Ap Cível/Rem Necessária 1.0525.12.021431-3/001**, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/06/2017, publicação da súmula em 16/06/2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. **Apelação Cível 1.0710.09.021629-6/001**, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/03/2016, publicação da súmula em 28/03/2016a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. **Apelação Cível 1.0183.09.165244-0/001**. Relator(a): Des.(a) Sérgio André da Fonseca Xavier , 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/11/2016, publicação da súmula em 16/11/2016b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. **Embargos Infringentes 1.0216.11.002835-6/004**, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/01/2015, publicação da súmula em 12/02/2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG. **Apelação Cível 1.0112.10.012992-6/001**, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/04/2013, publicação da súmula em 05/04/2013.

MOARES, Luís Carlos Silva de. **Direito Ambiental**, São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. São Paulo: Forense, 1992.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 178.

RASLAN, Alexandre Lima (Org.). **Direito ambiental**. Campo Grande: UFMS, 2010.

ROLNIK, Raquel. Plano diretor estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Revista de Direito Imobiliário**. Ano 25. N. 52, São Paulo: Revista dos Tribunais. Revista de Direito Ambiental, 2002.

SAMPAIO, José Adércio leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios do direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p. 215-250.

SETTE, Maerli T. Deon. **Direito ambiental**. São Paulo: MP, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SIPIÃO, Jordânia Maria Pinto et al. **Loteamentos irregulares e a responsabilidade solidária do Município**. Publicado em 11-2017. Disponível em www.jus.com.br Acesso em 29 de março de 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SPITZCOVSKY, Ceslo. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Método, 2008.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. 7. Ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; BORGES, Lis Fernando Rosseti. A responsabilidade civil objetiva do município da regularização dos loteamentos clandestinos e irregulares. **Revista do Departamento de Ciência Jurídicas e Sociais da UNIJUI.** Ano XXIV. n. 44. jul-dez. 2015.