



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 115831-10.2006.8.09.0051
(200691158312)**

COMARCA DE GOIÂNIA

APELANTE : MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATOR : DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ

RECURSO REPETITIVO

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA TRATAR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA (RE Nº 607940/DF). SITUAÇÃO DIVERGENTE DOS AUTOS AO CITADO CASO PARADIGMA. I – O caso em tela difere do enfrentado pela Corte Suprema guardiã da legislação constitucional quando apreciou o RE nº 607.940/DF. Logo, com fulcro nos artigos 489, § 1º, inciso VI, e 1.040, inciso II, ambos do Código de Processo Civil de 2015



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

o *distinguishing* é medida que se impõe. II

- O caso concreto que se está julgando possui elementos capazes de distingui-lo daquele julgado que formou o precedente anterior, devendo ser decidido de maneira diversa, vez que, enquanto no paradigma se discute a competência normativa municipal, neste presente já se partiu da premissa de ser o município apelante competente para dispor sobre direito urbanístico, desde que respeitado o Plano Diretor, do que decorre o poder-dever de garantir o preceituado no artigo 182 da Constituição Federal, coibindo loteamentos/construções irregulares. III – Em suma, o RE nº 607.940/DF discutiu a competência normativa municipal sobre ocupação dos espaços urbanos, enquanto a presente demanda discute o dever legal do ente municipal de proceder ao planejamento urbano, por meio de atos vinculados, e não discricionários, da Administração Pública. **RETRATAÇÃO NÃO EFETIVADA. ACORDÃO MANTIDO.**

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os presentes



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

autos de Apelação Cível nº 115831-10.2006.8.09.0051
(200691158312), da Comarca de Goiânia, sendo apelante
Município de Goiânia e apelado Ministério Público.

Acordam os integrantes da Segunda Turma
Julgadora da Sexta Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do
Estado de Goiás, à unanimidade de votos, **em não efetivar a
retratação e manter o acórdão.** Custas de lei.

Votaram, além do Relator, o
Desembargador Norival Santomé e a Desembargadora Sandra
Regina Teodoro Reis, que presidiu o julgamento.

Presente o ilustre Procurador de Justiça,
Doutor Rodolfo Pereira Lima Júnior.

Goiânia, 05 de dezembro de 2017.

DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ
RELATOR



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 115831-10.2006.8.09.0051
(200691158312)**

COMARCA DE GOIÂNIA

APELANTE : MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATOR : DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ

RECURSO REPETITIVO

RELATÓRIO

O MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, nos autos da ação civil pública com obrigação de fazer proposta em seu desfavor e de **IMOBILIÁRIA RIO BRANCO LTDA** pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, interpôs apelação (fls. 334/343) à sentença (fls. 324/332) proferida pelo MM. Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal da comarca de Goiânia, **Dr. Fabiano A. de Aragão Fernandes**.

O douto juiz de primeiro grau julgou "... **PROCEDENTE** o pedido deduzido em juízo, condenando os requeridos, solidariamente, na obrigação de fazer consistente no levantamento topográfico da gleba loteada, a fim de se verificar com precisão as confrontações entre lotes e vias de circulação, promovendo, outrossim, o plano urbanístico, projeto de loteamento e adequação do índices de ocupação, com a modificação no sistema viário, adequando-o à função de



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

circulação e estética urbana, bem como a promoção do alinhamento deste sistema com o respectivo alargamento do logradouro.” (sic, fl. 332).

Condenou os réus, ainda, à “... obrigação de fazer consubstanciada na elaboração de plano e execução de obras e atividades para evitar a expansão e adensamento da ocupação e a implantação de equipamentos públicos e demais infra-estruturas necessárias, bem como a obrigação de promover a aprovação do loteamento Condomínio Rio Branco, com o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição da Comarca de Goiânia e, por fim, na regularização escritural da gleba loteada, ressaltando que no tocante às incubências do Poder Público Municipal, deverá ser incluso no exercício vindouro a dotação orçamentária consoante destacado alhures.” (sic, fl. 332).

O apelante, irresignado com o *decisum*, aduz, em suas razões recursais (fls. 335/343), que não pode ser responsabilizado pela ocupação desordenada do loteamento em questão, vez que não contou esta com a aprovação ou conivência do ente público.

Alega que a sentença foi pronunciada sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência e justiça do ato, o que implica ingerência na Administração Pública.



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

Diz ser o pedido formulado na inicial juridicamente impossível, vez que a legislação invocada como suporte para a ação não se aplica aos municípios por ordem do artigo 29 da Constituição Federal, os quais têm autonomia para regular ou ordenar loteamento.

Assegura que as obrigações impostas em sede de ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência entre os poderes.

Pondera que o presente recurso deve ser recebido em ambos os efeitos, pois não se enquadra em nenhuma das exceções previstas no artigo 520 do Código de Processo Civil de 1973, vigente à época.

Requer, com esteio em tais razões:

"- a reforma total da sentença proferida pelo juiz de primeira instância nos autos da Ação Civil Pública em tela, proposta pelo Ministério Público, pois a mesma foi prolatada em desarmonia com os preceitos legais, doutrinários e jurisprudenciais;
- a declaração da carência do direito de ação, por falta de possibilidade jurídica do pedido, objetivando compelir o Município de Goiânia a fazer atos de sua administração;



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

- *o recebimento do presente recurso de
apelação nos efeitos devolutivo e suspensivo.*"
(sic, fl. 343).

Ausente preparo, por força do artigo 511, §
1º, do Código Processual Civil anterior.

Contrarrazões, às fls. 346/352, pugnando
pelo não conhecimento do recurso, por falta de interesse recursal
e, caso seja conhecido, requer o desprovimento do apelo.

A Procuradoria Geral de Justiça, por meio de
sua representante legal, **Drª. Dilene Carneiro Freire**, exarou seu
parecer às fls. 357/363, pelo conhecimento e desprovimento do
recurso, mantendo-se a sentença por seus próprios fundamentos.

Em sessão colegiada, os componentes da
Terceira Turma Julgadora desta Câmara, à unanimidade de votos,
conheceram e desproveram o impulso interposto, consoante se
observa do acórdão de fls. 372/386.

Opostos embargos de declaração pelo
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA (fls. 391/396), e apresentada resposta
pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** (fls. 401/402), não lograram ser
acolhidos (fls. 406/415).



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

A municipalidade interpôs recurso extraordinário (fls. 419/430), requerendo a reforma do *decisum* para que seja afastada sua condenação às obrigações de fazer, "... *adstritas à esfera de atuação discricionária do Poder Executivo sem qualquer ingerência do Judiciário, a teor do disposto no artigo 2º da Constituição Federal.*" (sic, fl. 430).

Contrarrazões, às fls. 434/437, opinando o órgão ministerial de cúpula pela inadmissibilidade da insurgência, com fundamento na Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal.

Em análise ao pleito, a Presidência deste Tribunal de Justiça, por meio da decisão de fls. 439/441, negou seguimento ao impulso, razão pela qual o **MUNICÍPIO DE GOIÂNIA** agravou de instrumento (fls. 446/454), opinando o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pelo seu não conhecimento (fls. 457/458).

Remetido o caderno processual à Corte Suprema (fl. 459).

Com base na decisão proferida pelo **Ministro Ayres Brito** no RE nº 607.940/DF (fl. 461), os autos foram sobrestados nesta Corte, em razão do reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional suscitada em trâmite no Supremo Tribunal Federal, conforme certificado à fl. 464.



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

Em análise pela Vice-Presidência deste egrégio Tribunal de Justiça, entendeu-se que a questão aventada no feito restou decidida em sentido contrário ao ensinamento esposado naquele paradigma selecionado como representativo da controvérsia, e remetido o presente feito a esta Sexta Câmara Cível, para observar o disposto no artigo 1.030, II, do novo Código de Processo Civil, vieram-me os autos conclusos para as providências de mister (fls. 468/470).

Em atenção aos princípios da cooperação e da não surpresa, previstos nos artigos 6º e 10 do Código de Processo Civil de 2015, as partes foram intimadas a manifestarem-se acerca daquela determinação (fl. 473).

O MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, às fls. 475/476, asseverou que o acórdão proferido em sede de apelação cível (fls. 372/386) diverge da posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 607.940/DF, eis que pronunciou *"... acerca do mérito administrativo, isto é, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência e justiça do ato, ao deferir o pleito autoral de condenar o Município em obrigações de fazer e não fazer inoportunas que caracterizam ingerência do Poder Judiciário na Administração"* (fl. 476), *"... visto que encontra-se na esfera de discricionariedade municipal a edição de leis específicas, podendo ser distintas do Plano Diretor, para regular projetos específicos de*



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

ordenamento do espaço urbano, devendo tais leis, em última análise, serem compatíveis com o respectivo Plano Diretor municipal.” (sic, fl. 475).

O MINISTÉRIO PÚBLICO, por sua vez, defende inexistir tal divergência, posto que “... o RE 607.940/DF discutiu a competência normativa municipal sobre ocupação dos espaços urbanos, enquanto a presente demanda discute o dever legal do ente municipal de proceder ao planejamento urbano, por meio de atos vinculados, e não discricionários, da Administração Pública.” (sic, fl. 485), configurando “... equívoco no reconhecimento pela Corte Goiana de identidade entre a repercussão geral indicada e a presente causa, pois esta versa sobre matéria diversa daquela, afigurando-se indevido tanto o sobrestamento como a retratação (art. 1.030, II, CPC).” (sic, fl. 485).

É o relatório. Peço dia para julgamento.

Goiânia, 01 de novembro de 2017.

DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ

RELATOR

06/C



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 115831-10.2006.8.09.0051
(200691158312)**

COMARCA DE GOIÂNIA

APELANTE : MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

APELADO : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATOR : DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ

RECURSO REPETITIVO

VOTO DO RELATOR

Presentes os pressupostos de admissibilidade do impulso, dele conheço.

Cuida-se de reexame de acórdão proferido por esta Corte de Justiça em apelação cível aviada pela parte ré contra sentença, o qual foi questionado por Recurso Extraordinário.

Nas prélicas recursais, em síntese, a municipalidade, ora recorrente, objetiva obter a alteração do édito sentencial que apreciou os pedidos formulados em sede de ação civil pública e julgou-os procedentes, “... *condenando os requeridos, solidariamente, na obrigação de fazer consistente no levantamento topográfico da gleba loteada, a fim de se verificar com precisão as confrontações entre lotes e vias de circulação, promovendo, outrossim, o plano urbanístico, projeto de loteamento e adequação do índices de*



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

ocupação, com a modificação no sistema viário, adequando-o à função de circulação e estética urbana, bem como a promoção do alinhamento deste sistema com o respectivo alargamento do logradouro.” (sic, fl. 332).

O julgador *a quo* condenou os réus, ainda, à “... obrigação de fazer consubstanciada na elaboração de plano e execução de obras e atividades para evitar a expansão e adensamento da ocupação e a implantação de equipamentos públicos e demais infra-estruturas necessárias, bem como a obrigação de promover a aprovação do loteamento Condomínio Rio Branco, com o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição da Comarca de Goiânia e, por fim, na regularização escritural da gleba loteada, ressaltando que no tocante às incubências do Poder Público Municipal, deverá ser incluso no exercício vindouro a dotação orçamentária consoante destacado alhures.” (sic, fl. 332).

Não obstante, o município recorrente nada trouxe aos autos com força bastante que pudesse ensejar a alteração do convencimento por mim antes esposado, motivo por que não entendo razoável exercer o juízo de retratação para adequar o acórdão recorrido à vertente jurisprudencial agasalhada pela Corte Suprema no julgamento no RE nº 607.940/DF (Tema 348), vez que não verificada, no caso, a divergência apontada.

Aliás, a análise do caso concreto foi bem realizada pela nobre representante do **MINISTÉRIO PÚBLICO** com assento em segundo grau de jurisdição, por ocasião de sua



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

manifestação, às fls. 480/485, que elucidou não se tratar, no caso, de controvérsia jurídica coincidente com aquela versada no RE nº 607.940/DF, ensejadora da repercussão geral. Assim, permito-me transcrever parte de seus fundamentos, adotando-os como razões de decidir, *verbis*:

"(...)

A discussão do referido recurso extraordinário girou em torno da competência normativa municipal sobre ocupação dos espaços urbanos, ou seja, se estava adstrita a aprovação do Plano Diretor ou se, além deste, era possível a edição de outras leis sobre o tema.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que lei municipal distinta do plano diretor pode vir a regular o ordenamento urbano, desde que guarde obediência não apenas para com aquele diploma normativo, mas também para com as demais leis relativas ao tema (Ex.: Lei 6.766/99. Lei 4.591/94; Lei 10.257/01 etc.) e para com os direitos garantidos constitucionalmente.

(...)

Diferentemente, a matéria discutida nos presentes autos gira em torno do poder-dever



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

do ente municipal de fiscalizar a implantação de loteamentos urbanos para que estejam em consonância com os requisitos legais, e de sua responsabilidade objetiva nos casos de omissão, frente aos danos causados aos interesses difusos e coletivos.

(...)

Decorre do preceito constitucional agasalhado no art. 182 da Constituição Federal, a atividade vinculada da Administração de proceder ao planejamento urbano, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para tanto, a municipalidade deve lançar mão de instrumentos que promovam a regularização de loteamentos, a fiscalização de sua implantação nos limites autorizados, a coibição de ilegalidade, bem como sua devida adequação. Esses poderes-deveres são atos administrativos vinculados que independem da discricionariedade do administrador público, devendo este atuar em conformidade com a lei.

(...)



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

Em resumo, o RE 607.940/DF discutiu a competência normativa municipal sobre ocupação dos espaços urbanos, enquanto a presente demanda discute o dever legal do ente municipal de proceder ao planejamento urbano, por meio de atos vinculados, e não discricionários, da Administração Pública.

Infere-se que houve equívoco no reconhecimento pela Corte Goiana de identidade entre a repercussão geral indicada e a presente causa, pois esta versa sobre matéria diversa daquela, afigurando-se indevido tanto o sobrestamento como a retratação (art. 1.030, II, CPC).

Portanto, não havendo divergência entre o acórdão recorrido e a orientação da Suprema Corte, incabível o juízo de retratação.

(...)." (sic, fls. 482/485).

Com efeito, no voto condutor do acórdão recorrido, às fls. 379 e seguintes, restou consignado:

"(...)

Nesse passo, evidenciado que o loteamento objeto da presente lide foi realizado em patente



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

desacordo com a legislação urbanística, o que não foi objeto de irrisignação do apelante, patente a possibilidade jurídica dos pedidos formulados na ação civil pública proposta pelo Ministério Público ...

A irregularidade do loteamento, inconteste, legitima a propositura da actio, buscando sanar os danos urbanísticos ...

(...)

No que diz respeito à competência administrativa do Município, prevista no artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, para 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;', não existe discussão acerca de sua necessária observância às normas aplicáveis ao planejamento urbano, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

(...)

Apenas com o intuito de tornar mais clara essa tese, explico abaixo o que, em regra, ocorre quando se tenta promover um loteamento em um



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

município e o porquê do ato da administração nesse caso ser vinculado.

O interessado em promover um loteamento do solo urbano, desde que não sujeito o terreno a ser parcelado às restrições impeditivas dos incisos I a V do art. 3º da Lei 6.766/79, deve apresentar projeto à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal, com a obediência dos requisitos dos artigos 4º, 5º e 6º da Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

O projeto será aprovado pelo Distrito Federal ou Município (art. 12, Lei 6.766/79) e pelos Estados nos casos excepcionais previstos nos incisos I a III do art. 13 da Lei 6.766/79.

Nesse diapasão, podem-se resumir as providências necessárias para a regularização ou a implantação legal de um loteamento urbano, conforme as exigências da Lei Federal nº. 6.766/79: o loteador deve submeter o projeto do parcelamento à prévia aprovação do Distrito Federal ou Município; obter o licenciamento ambiental, se o caso; e, depois de aprovado, promover o registro do loteamento no Cartório do Registro de Imóveis, quando, e somente a partir desse momento, poderão ser alienados os lotes a



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

terceiros.

Como é possível notar, uma vez atendidos os requisitos legais pelo administrado, a Administração Pública deverá aprovar o loteamento, caso contrário, isto é, se não observados esses requisitos, o Poder Público não o poderá fazer, não havendo campo para a discricionariedade administrativa no caso em tela.

Do mesmo modo, caso o particular, mesmo sem cumprir os requisitos exigidos em lei, promova um loteamento irregular, o dever de fiscalizá-los e de coibi-los não é uma atividade discricionária da Administração Municipal, mas é um dever, decorrente de preceito constitucional agasalhado no artigo 182 da Constituição Federal.

(...)." (sublinhei).

Por sua vez, no RE nº 607.940/DF, o Supremo Tribunal Federal tratou da interpretação/violação do artigo 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, registrando:

"(...)

Em suma, o que se busca definir através do



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

presente julgamento é se pode lei municipal ou distrital autônoma instituir normas de planejamento urbano exógenas ao Plano Diretor, criando, assim, regras específicas para contextos urbanos diferenciados, ou se todas as regras atinentes ao planejamento urbano devem necessariamente constar do Plano Diretor.

(...)." (sic).

Nesse influxo, urge demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento da crise jurídica do paradigma, nos termos do artigo 489, § 1º, inciso VI, do Código de Processo Civil de 2015, *in verbis*:

"Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela arte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento."



tribunal
de justiça
do estado de goiás



Gabinete do Desembargador Fausto Moreira Diniz
6ª Câmara Cível

Demonstrado, pois, que o caso concreto que se está julgando possui elementos capazes de distingui-lo daquele julgado que formou o precedente anterior, deve ser decidido de maneira diversa, vez que, enquanto no paradigma se discute a competência normativa municipal, neste presente já se partiu da premissa de ser o município apelante competente para dispor sobre direito urbanístico, desde que respeitado o Plano Diretor, do que decorre o poder-dever de garantir o preceituado no artigo 182 da Constituição Federal, coibindo loteamentos/construções irregulares.

Ex positis, com fulcro nos artigos 489, § 1º, inciso VI, e 1.040, inciso II, ambos do Código de Processo Civil de 2015, **DEIXO DE EXERCER O JUÍZO DE RETRATAÇÃO**, porquanto feito o *distinguishing* entre a questão decidida nestes autos e a julgada no RE nº 607.940/DF afetado, e **RATIFICO O POSICIONAMENTO ANTERIORMENTE ADOTADO NO ACÓRDÃO RECORRIDO**, devendo os autos serem remetidos ao Vice-Presidente deste egrégio Tribunal para as providências de mister.

É o voto.

Goiânia, 05 de dezembro de 2017.

DES. FAUSTO MOREIRA DINIZ
RELATOR

06/B