

Processo : **0005200-06.2017.8.08.0030**  
Ação : **Ação Civil Pública**  
Vara : **LINHARES - FAZ PÚBLICA EST., MUN., REG. PÚB. E MEIO AMBIENTE**

Petição Inicial : **201700489347**  
Natureza : **Fazenda Municipal**

Situação : **Suspenso**  
Data de Ajuizamento: **18/04/2017**

**Distribuição**

Data : **18/04/2017 17:11**

Motivo : **Distribuição por sorteio**

**Partes do Processo**

**Amicus Curiae**

ALBERTO DIAS DE AZEVEDO  
15205/ES - MARCOS AURELIO DE ALMEIDA  
EDIR GOMES DE AZEVEDO  
999998/ES - INEXISTENTE

**Requerente**

O MUNICIPIO DE LINHARES  
18477/ES - GABRIEL SEIBERT MENELLI

**Juiz:** ANDRÉ BIJOS DADALTO

**Sentença**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**LINHARES - FAZ PÚBLICA EST., MUN., REG. PÚB. E MEIO AMBIENTE**

Número do Processo: **0005200-06.2017.8.08.0030**

Requerente: **O MUNICIPIO DE LINHARES, EDIR GOMES DE AZEVEDO, ALBERTO DIAS DE AZEVEDO**

Requerido:

**SENTENÇA**

Cuidam os presentes autos acerca de Ação Civil Pública ajuizada pelo **Município de Linhares e Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE**, este habilitado como litisconsorte ativo, inicialmente em face de **Alberto Dias de Azevedo e Edir Gomes de Azevedo**, objetivando que os requeridos se abstenham de realizar qualquer negócio jurídico nos lotes ilegalmente parcelados até a sua regularização, bem como ressarcimento ao erário e condenação em danos morais coletivos.

Alega a parte autora, em síntese, que: constam em Processos Administrativos a existência de parcelamento ilegal de solo no local denominado “Colônia Palmital”, situado no bairro Palmital, de uma gleba de terras de 62.455,70m<sup>2</sup>; de acordo com o próprio loteador, os filhos dos requeridos também foram beneficiados com o parcelamento; o município realizou obras de infraestrutura no parcelamento no valor de R\$ 465.845,41; além da obras realizadas pelo município, é possível que o loteamento tenha sido beneficiado por obras realizadas pelo SAAE.

Às fls. 59/63, deferido o pedido liminar.

Às fls. 73/82, manifestação do SAAE, informando de seu interesse na demanda, assim como requer a condenação dos requeridos no montante de R\$ 125.411,73.

À fl. 97, realizada audiência de conciliação e julgamento, a qual constatou-se a morte da requerida Edir Gomes de Azevedo e deferida a sucessão processual.

À fl. 100, nova audiência de conciliação, a qual foi apresentada contestação, indeferida a preliminar de ilegitimidade arguida e homologado o acordo das partes em realizar uma nova audiência de conciliação.

Às fls. 101/142, manifestada a contestação de **Alberto Dias de Azevedo, Aldemar Luis Gomes de Azevedo, Aldir Gomes de Azevedo, Aliomar Jose Gomes de Azevedo, Altair Maria de Azevedo Elias, Alzimar Jose Gomes de Azevedo, Argentina Maria Azevedo dos Santos, Jose Luiz Gomes de Azevedo, Maria da Penha Gomes Belo**, arguindo, sinteticamente, que: o local é uma vila de moradores, situada no centro do bairro palmital, não se tratando de loteamento irregular ou clandestino; houve consentimento da Prefeitura em realizar as benfeitorias de pavimentação e saneamento em troca de uma área de uma área de 270m<sup>2</sup> para que fosse aberta a Avenida Aloísio Azevedo, para facilitar a mobilidade urbana, por meio da Lei nº 2.424/2004; protocolou na prefeitura projeto para regularização da área, o qual foi acatado pelo município através do processo 019343/10; é visível a necessidade da abertura da Av. Aloísio Azevedo para interligar a Vila de Moradores ao bairro Palmital, visando a mobilidade urbana, razões essas voltadas ao interesse social e utilidade pública, desconfigurando qualquer tipo de vantagem que a prefeitura vem a cobrar dos moradores; houve prescrição da pretensão; a cobrança realizada pelo município é referente a área maior do que o parcelamento; a pavimentação foi fruto de negociação entre os moradores da vila com a prefeitura; o município está cobrando por valores duplicados e obras não executadas.

Às fls. 192/201, acostada réplica do Município de Linhares.

À fl. 207, realizada audiência de saneamento, a qual os requeridos reconheceram a sua obrigação quanto a regularização e se comprometeram a realizá-la, assim como fixaram o ponto controvertido.

Às fls. 208/213, acostada réplica do SAAE.

Às fls. 228/229, apresentada alegações finais pelo Município de Linhares.

Às fls. 234/242, manifestada alegações finais pelos requeridos.

### **Passo a decidir.**

Quanto aos pedidos formulados na petição fls. 244/247, é cediço que o município possui o poder-dever de fiscalizar e regularizar o loteamento irregular, pois é responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Assim, a fim de evitar que terceiros adquiram imóveis não regularizados, é comum que a Administração Pública afixe placa pedagógica/informativa em frente a edificação ou imóvel, sinalizando o litígio da área e as possíveis sanções penais em caso de venda do lote.

No caso dos autos, a decisão de fls. 59/63 deferiu o pedido de tutela de urgência para determinar a averbação da indisponibilidade de todo o loteamento, com a expedição de ofício para Cartório de Registro de Imóveis (1º Ofício) proceder com a averbação na matrícula correspondente (fl. 66). Dessa forma, observa-se que a placa da fotografia de fl. 246 de modo algum tem caráter difamatório, uma vez que a indisponibilidade foi averbada nas matrículas dos loteamentos, caracterizando como informação pública.

O fato da prefeitura inserir placa informativa no local, ao meu ver, constitui em maior zelo do Poder Público em promover o adequado e regular planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Dessarte, rejeito os pedidos efetuados na folha 247.

No que toca à preliminar de mérito, não se verifica prescrição enquanto não cessada a situação de irregularidade do loteamento, o irregular parcelamento do solo urbano traduz infração de caráter permanente, cuja ilegalidade civil ou administrativa renova-se a cada instante, afastando o reconhecimento da prescrição. Ademais, a drenagem e pavimentação dos locais onde foram constatadas a presença de loteamento irregular teve a ordem de serviço dada em 15/12/2011 (fl. 50), ao passo que a Prefeitura Municipal de Linhares já solicitava esclarecimentos e cobrava por valores dispendidos em 24/06/2016 (fl. 15).

Além do mais, destaco que os requeridos, em alegações finais, tentaram inovar, em momento inoportuno, suas teses ao alegarem existência de danos morais ambientais coletivos, realizando, inclusive, pedido de condenação dos autores a título dos aludidos danos, ao arripio do Código Processual Civil que, em seu art. 329, inciso II, estipula a possibilidade de aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir somente até o saneamento do processo, com o consentimento do réu.

Presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, não havendo questões preliminares a analisar, passo ao exame do mérito.

O cerne da presente lide prende-se em apurar a possível existência de loteamento ilegal e, caso confirmado, averiguar o valor a ser ressarcido pelas obras realizadas.

Por força do artigo 373, incisos I e II, do Código de Processo Civil, o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito e, ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Seguindo tais preceitos, no caso em análise, todos os meios necessários para provar as alegações contidas no pedido inicial e na contestação estavam disponíveis às partes, assumindo elas o risco em não utilizá-los.

Pois bem, a Constituição da República concedeu aos municípios o poder/dever de organizar o seu espaço urbano, estabelecendo como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades de modo a garantir o bem-estar de seus habitantes, de acordo com o artigo 182 do Texto Maior.

Corolário a isso, a Ação Civil Pública tem por finalidade a tutela do meio ambiente, dos interesses difusos e coletivos e das matérias de ordem urbanística (artigo 1º, inciso VI, da Lei 7.347/85), cuja disciplina normativa origina-se do dispositivo constitucional supracitado, bem como funda-se também nas diretrizes da política urbana.

A sobredita Carta Maior, em seu artigo 30, inciso VIII, estabelece competir aos municípios “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”. Nessa sequência, a Lei nº 6766/79, visando impedir a proliferação de parcelamentos irregulares, trazendo as seguintes considerações:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

[...]

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Mais uma vez, recitando o artigo 182 da CF/88, o Poder Público Municipal deve realizar uma política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

É por esta razão que o Estatuto das Cidades estabelece, em seu artigo 2º, inciso IV, que a política urbana tem por escopo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante o “*planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*”.

Ademais, impera-se também como norte da política urbana da municipalidade a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o “*parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana*” (art. 2º, inciso VI, alínea “d”, da Lei nº 10.257/2001).

Nota-se, portanto, que o município não apenas possui a responsabilidade de aprovar projetos de loteamento, mas também promover a fiscalização deste, regulando o uso e a ocupação do solo, assegurando os padrões urbanísticos e o bem-estar da população, assim como agir para que loteamentos clandestinos ou irregulares passem a observar a legislação vigente. Senão vejamos:

Lei nº 6.766/79

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.

Compulsando os autos, observo que o Município de Linhares, em dois momentos aprovou projetos de **desmembramento** de área 50.000,00m<sup>2</sup>, situadas no bairro Palmital, sendo o primeiro sucedido em 11/03/2011 no Processo nº 19.343/10 (fl. 153), ao passo que o segundo foi aprovado em 14/04/14 no Processo nº 7346/14 (fls. 155/156). Em ambas as situações, o desmembramento ocorreu de forma regular, como se pode inclusive atestar nos documentos expedidos pelo cartório de registro de imóveis às fls. 163/165-v.

Todavia, essa área que, formalmente, estava desmembrada em cinco diferentes imóveis em 2014 (A1, A2a, A2b, A2c e A2d), na verdade foi irregularmente dividida em vários “lotes”, conforme se observa nas fotos aéreas juntadas às fls. 216/217 e nas plantas georreferenciadas de fls. 55/57.

Para mais, dos sobreditos documentos, verifica-se que não houve apenas o desmembramento irregular, como também configura-se presença de **loteamento ilegal** da área, porquanto a existência de três novas ruas, que de acordo com o parecer de fls. 44/45, não possuem nome, mas na planta (fl. 57) foram denominadas de “Rua Angela Maria de Azevedo”, “Av. Jose Arnaldo de Melo” e “Alameda”.

Embora as Avenidas Aluísio Azevedo e Francisco de Castro, tal como a Rua Carlos Drummond de Andrade serem criadas pela Lei Municipal nº 2.424/2004, os demais logradouros presentes na planta de fl. 57 não possuem lei que autorize as suas criações ou estabeleça as suas denominações.

Dessa forma, fica evidente o parcelamento irregular da área, cabendo aos requeridos o ressarcimento pelas importâncias despendidas, nos termos do artigo 40, §§ 1º e 4º, da Lei nº 6.766/79.

No que tange ao valor a ser ressarcido, os demandados alegaram que o município exigiu pagamento por serviços não executados e que extrapolam os limites do parcelamento. Em seguida, o setor de engenharia da municipalidade analisou os valores do contrato e retificou a quantia a ser ressarcida em R\$ 302.921,02 (fls. 202/203), eis que a Av. Aluísio Azevedo já se encontrava pavimentada com blocos de concreto.

Por seu turno, o SAAE está exigindo o pagamento de R\$ 125.411,73, pela construção da rede de água (R\$ 52.903,31) e esgoto (R\$ 72.508,42) no local.

Em ambos numerários cobrados pelos requerentes, foram apresentados demonstrativo de gastos para execução de obras de infraestrutura (fls. 203 e 87/88) e a planta dos projetos (fls. 55/57 e 89/91), não restando

dúvidas quanto à veracidade das quantias gastas pela Administração para regularização do loteamento, sendo de seu direito o ressarcimento dos valores despendidos perante os loteadores responsáveis.

No mais, quanto ao pedido de condenação dos requeridos a título de danos morais coletivos causados ao meio ambiente e à ordem urbanística, o dano social vem sendo reconhecido pela doutrina como uma nova espécie de dano reparável, decorrente de comportamentos socialmente reprováveis, pois diminuem o nível social de tranquilidade, tendo como fundamento legal o artigo 944 do Código Civil.

No Enunciado 455, da V Jornada de Direito Civil do CJF/STJ, foi reconhecida a existência do denominado dano social, *verbis*: "A expressão 'dano' no art. 944 abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas".

Segundo Antônio Junqueira de Azevedo, os danos sociais

[...] são lesões à sociedade, no seu nível de vida, tanto por rebaixamento de seu patrimônio moral – principalmente a respeito da segurança – quanto por diminuição na qualidade de vida. Os danos sociais são causa, pois, de indenização punitiva por dolo ou culpa grave, especialmente, repetimos, se atos que reduzem as condições coletivas de segurança, e de indenização dissuasória, se atos em geral da pessoa jurídica, que trazem uma diminuição do índice de qualidade de vida da população.

(AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: FILOMENO, José Geraldo Brito; WAGNER JR., Luiz Guilherme da Costa; GONÇALVES, Renato Afonso (coord.). O Código Civil e sua interdisciplinariedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 376).

Contudo, *mutatis mutandis*, sobre a espécie de dano transindividual, a jurisprudência do STJ adverte que:

O dano moral coletivo se dá *in re ipsa*, isto é, independentemente da comprovação de dor, sofrimento ou abalo psicológico. Entretanto, sua configuração somente ocorrerá quando a conduta antijurídica afetar, intoleravelmente, os valores e interesses coletivos fundamentais, mediante conduta maculada de grave lesão, para que o instituto não seja tratado de forma trivial, notadamente em decorrência da sua repercussão social. (REsp 1823072/RJ, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 05/11/2019, DJe 08/11/2019)

*In casu*, não há comprovação de que a conduta perpetrada pela ré, notadamente, ao parcelar ilegalmente o solo, a despeito de ser antijurídica, foi capaz de abalar, de forma intolerável, a tranquilidade social do grupo de beneficiários, o que conduz à improcedência do pleito compensatório.

Nessa ordem de considerações, não resta outra medida senão julgar parcialmente procedente a demanda.

## DISPOSITIVO

Ante o exposto, pelo que dos autos consta e, nos termos da fundamentação supra, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A DEMANDA**, com fulcro no artigo 487, inciso I, do CPC, para condenar os requeridos, solidariamente, ao pagamento de R\$ 302.921,02 (trezentos e dois mil, novecentos e vinte e um reais e dois centavos) em favor do Município de Linhares, bem como ao pagamento de R\$ 125.411,73 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e onze reais e setenta e três centavos) em favor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE.

Deverão os réus apresentarem todas as licenças, anuências e projetos necessários, realizando a relocação ou desfazimento de edificações, caso necessário, e indenizando neste caso os adquirentes, ou ainda realizando a substituição de lotes, bem como realizando todas as obras de infraestrutura a cargo do parcelador, de acordo com a

legislação vigente, de maneira que os imóveis sejam registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis, pelo prazo de seis meses, sob pena de multa diária de R\$ 500,00.

Sem custas e honorários, conforme art. 18 da Lei da Ação Civil Pública.

Tendo em vista a improcedência quanto ao pedido de ressarcimento a título de danos morais coletivos, submetam os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça em remessa necessária, consoante art. 19 da Lei 4.717/65, aplicável subsidiariamente nos casos de Ação Civil Pública em razão do diálogo das fontes existente no microsistema processual coletivo (vide REsp. 1.108.542/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 29.05.2009).

Transitada em julgado, comprovado o cumprimento da obrigação e nada mais sendo requerido pelas partes, archive-se, com as devidas anotações.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Linhares/ES, 20 de outubro de 2020.

**ANDRÉ BIJOS DADALTO**

*Juiz de Direito*

Este documento foi assinado eletronicamente por ANDRE BIJOS DADALTO em 20/10/2020 às 17:43:45, na forma da Lei Federal nº. 11.419/2006. A autenticidade deste documento pode ser verificada no site [www.tjes.jus.br](http://www.tjes.jus.br), na opção "Consultas - Validar Documento (EJUD)", sob o número 02-4543-4065196.

**Dispositivo**

Ante o exposto, pelo que dos autos consta e, nos termos da fundamentação supra, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A DEMANDA**, com fulcro no artigo 487, inciso I, do CPC, para condenar os requeridos, solidariamente, ao pagamento de R\$ 302.921,02 (trezentos e dois mil, novecentos e vinte e um reais e dois centavos) em favor do Município de Linhares, bem como ao pagamento de R\$ 125.411,73 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e onze reais e setenta e três centavos) em favor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE.