

RECURSO ESPECIAL Nº 1.374.109 - RS (2013/0071711-8)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
RECORRENTE : **CLÁUDIO LUIS DA SILVA NOBLE**
ADVOGADO : **CLÁUDIO LUIS DA SILVA NOBLE (EM CAUSA PRÓPRIA)**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE RIO GRANDE**
PROCURADOR : **HELOÍSA LÜDTKE FALCK E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto por CLÁUDIO LUIS DA SILVA NOBLE, com fundamento nas alíneas "a" e "c" do inc. III do art. 105 da Constituição Federal, contra acórdão da proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim ementado (fl. 228, e-STJ):

"APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ÁREA 'NON AEDIFICANDI'. PREVISÃO EM LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEGALIDADE DO ATO QUE NEGA LICENÇA DE CONSTRUÇÃO.

Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes, será obrigatória a reserva de faixa não edificável de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências na legislação específica (art. 4º, III, da Lei nº 6.766A79).

O Município de Rio Grande, utilizando a competência conferida pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano, editou ato normativo que prevê como área de preservação permanente, as áreas que se localizam ao longo das margens do arroio Bolaxa, correspondendo a uma faixa de largura mínima de 50 metros, local onde se localiza o terreno do impetrante.

Desta forma, não há ilegalidade no ato administrativo que nega licença de construção, por não atender aos requisitos previstos na legislação municipal.

Inexistência de direito. Apelação desprovida".

Embargos de declaração acolhidos (fl. 373, e-STJ):

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ÁREA 'NON AEDIFICANDI'. PREVISÃO EM LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEGALIDADE DO ATO QUE NEGA LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. ¹

Superior Tribunal de Justiça

Há omissão no julgado. O Município de Rio Grande utilizando a competência conferida pela Lei do Parcelamento! do Solo Urbano editou ato normativo que prevê como área de preservação permanente, as áreas que se localizam ao longo das margens do "Arroio/ Bolaxa", correspondendo a uma faixa de largura mínima de 50 metros, local onde se localiza o terreno do impetrante.

No caso, há aprovação do loteamento desde 1953, porém, o projeto construtivo não atende às normas da área de preservação permanente editada pela Lei Municipal n. 6.585/2008, daí a negativa para a construção.

Legalidade deste ato administrativo. Inexistência de direito. Embargos acolhidos".

No recurso especial, alega a parte recorrente, preliminarmente, ofensa ao art. 535, II, do Código de Processo Civil, porquanto, apesar da oposição de embargos de declaração, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre pontos necessários ao deslinde da questão.

No mérito, alega que violação dos arts. 1º, § único, 2º, § 1º, 4º, III, 23, 28 e 40 da Lei n. 6.766/79.

Sustenta que "o legislador, ao conferir ao município, através do art. 1º, parágrafo único, da Lei dos Loteamentos, a competência para estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo, não estava autorizando o seu exercício, inclusive para ser aplicada, para os loteamentos que já haviam sido aprovados e registrados anteriormente, uma vez que isto representaria uma ilegalidade. A tentativa de aplicação de uma lei municipal posterior, datada de 2008 (Lei Municipal n. 6.585/2008), para um Loteamento que já estava devidamente aprovado e registrado anteriormente, não representa estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo" (fl. 420, e-STJ).

Aduz que "é evidente, que esta maior exigência, prevista no art. 4º, III, da Lei Federal nº 6.766/79, deve possuir vigência, na época do requerimento de aprovação do loteamento, a fim de possa ser cobrada deste novo parcelamento do solo. Entender que estas maiores exigências, possam ser estabelecidas posteriormente, e que possam vir a ser cobradas, inclusive dos loteamentos que já haviam sido aprovados e registrados anteriormente próprio município, representa um grave equívoco de interpretação deste artigo da Lei Federal dos Loteamentos. Logo, se no momento do pedido de aprovação de um loteamento, não existir legislação específica mais gravosa, prevalecerá então, à faixa não edificável de 15,00 metros de largura, prevista no III, do art. 4º, da Lei Federal nº 6.766/79. Entretanto, se existir esta" (fl. 423, e-STJ).

Superior Tribunal de Justiça

Alega que "se a aplicação da lei municipal posterior, restritiva ao direito de construir, fosse efetivamente permitida, conforme concluiu o r. acórdão recorrido, com base no art. 1º, parágrafo único e no art. 4º, III, da Lei Federal nº. 6.766/79, a parte do Loteamento Vila Isabel, atingida por esta alteração, seria convertida em área não edificável (APP), logo, deixaria de corresponder a definição de Loteamento, prevista nesta mesma lei federal (art. 2º, § 1º), pois: 'Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação'" (fl. 427, e-STJ).

Afirma, ainda, que "o art. 28 da Lei Federal nº. 6.766/79 estabelece um rito, para que seja possível a introdução de alterações ou o cancelamento parcial dos loteamentos registrados dizendo que, qualquer alteração ou cancelamento parcial em loteamento registrado, dependerá de acordo com os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, assim como, de averbação desta alteração no Registro de Imóveis, conforme se reproduz a seguir:(...). Assim, se a r. decisão recorrida foi buscar apoio, em dois artigos da Lei n. 6.766/1979, para fundamentar seu entendimento, deveria ter realizado esta interpretação, de forma a manter uma sintonia com o conjunto desta mesma lei, respeitando o rito previsto no seu art. 28, para a introdução de alterações na área edificável do Loteamento Vila Isabel, o que representa um verdadeiro cancelamento parcial, deste parcelamento do solo" (fl. 431, e-STJ).

Aponta divergência jurisprudencial.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 475/485, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 490/492, e-STJ).

O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do recurso, conforme parecer cuja ementa reproduzo (fl. 516, e-STJ):

"DIREITO AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ÁREA 'NON AEDIFICANDI. PREVISÃO EM LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEGALIDADE DO ATO QUE NEGA LICENÇA DE CONSTRUÇÃO.

- A alteração das 'conclusões adotadas pela Corte de origem com relação à inexistência de direito líquido e certo, bem como quanto à tese de que o município não poderia alterar a área de preservação permanente, tal como colocado pelo recorrente, exigiria, necessariamente, novo exame do acervo fático e probatório dos autos, providência vedada em sede de recurso especial, a teor do óbice previsto no enunciado nº 7/STJ.

- Parecer pelo não conhecimento do recurso".

Superior Tribunal de Justiça

É, no essencial, o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.374.109 - RS (2013/0071711-8)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. LEI N. 6.766/79. ÁREA DE PRESERVAÇÃO. *NON AEDIFICANDI*. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. LICENÇA PARA CONSTRUÇÃO. APLICÁVEL A LEI VIGENTE NO MOMENTO DA SOLICITAÇÃO DA LICENÇA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS JULGADOS CONFRONTADOS.

1. Inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

2. É de competência dos estados e municípios estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo urbano, a fim de adequar a previsão da Lei n. 6.766/79 às peculiaridades locais.

3. A aprovação de loteamento não implica, necessariamente, licença para construção. Assim, quando da solicitação da referida licença, deve ser aplicada a lei de regulação da ocupação do solo vigente no momento.

4. Inviável o recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, porquanto não comprovada a similitude fática entre o aresto recorrido e o trazido à colação nos termos dos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, § § 1º e 2º, do RISTJ.

Recurso especial conhecido em parte e improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Inicialmente, cumpre asseverar que o presente recurso trata da pretensão do recorrente em obter licença para construção no loteamento Vila Isabel. Não se discute a aprovação e possíveis alterações do referido loteamento.

DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC

Observo inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a

Superior Tribunal de Justiça

prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido, confira-se (fl. 374, e-STJ):

"Conforme referido no voto condutor, os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (art. 4º da Lei n. 6.766/1979).

No caso, o Município de Rio Grande editou ato normativo que j trata do Plano Diretor, estabelecendo que: são áreas de preservação permanente, as que se localizam ao longo das margens do Arroio Bolaxa , correspondendo a uma faixa com largura mínima de 50 metros (art. 93, II da Lei Municipal n. 6.585/2008).

Importa registrar que os Estados, o Distrito Federal e os' Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento urbano do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais (art. 1º parágrafo único da Lei n. 6.766/1979).

Assim, não há qualquer ilegalidade na negativa da Administração de negar licença de construção que não atende às normas de proteção às áreas de preservação permanente do Município.

Registre-se por importante, que segundo alegação do Município, o loteamento onde se situa a pretendida construção foi aprovado em 1953, contudo, foi negada a construção no lote do impetrante porque o projeto construtivo não atende a legislação de proteção de área de preservação permanente.

Assim, reconhece-se a omissão do julgado quanto à prévia j aprovação do loteamento. Acolho os embargos".

Dessa forma, constata-se que, diante de fundamento sólido a fim de embasar sua decisão, a Corte de origem não considerou necessário maiores explicações acerca do suposto direito adquirido.

Na verdade, a questão não foi decidida conforme objetivava o recorrente, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É sabido que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos

Superior Tribunal de Justiça

pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Nessa linha de raciocínio, o disposto no art. 131 do Código de Processo Civil:

"Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento".

Em suma, nos termos de jurisprudência pacífica do STJ, *"o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados"* (REsp 684.311/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 4.4.2006, DJ 18.4.2006, p. 191), como ocorreu no caso ora em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. CEDAE. ART. 535, II DO CPC. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETRO E COBRANÇA POR ESTIMATIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. RESPONSABILIDADE CIVIL. REVISÃO DO JULGADO. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. É inadmissível Recurso Especial quanto a matéria que não foi apreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios - Súmula 211/STJ.

(...)

4. Agravo Regimental desprovido."

(AgRg no AREsp 281.621/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/3/2013, DJe 3/4/2013.)

"AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA.

Superior Tribunal de Justiça

ILEGITIMIDADE ATIVA. REEXAME DE PROVAS. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ.

1. Inocorrência de maltrato ao art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido, ainda que de forma sucinta, aprecia com clareza as questões essenciais ao julgamento da lide, não estando magistrado obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pelas partes.

(...)

3. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO."

(AgRg nos EDcl no REsp 1.353.405/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 2/4/2013, DJe 5/4/2013.)

DA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

Conforme bem pontuado no acórdão impugnado, é de competência dos estados e municípios estabelecerem normas complementares relativas ao parcelamento do solo urbano a fim de adequar a previsão da Lei n. 6.766/79 às peculiaridades locais. Confira-se o seguinte trecho do acórdão (fls. 374/375, e-STJ):

"Conforme referido no voto condutor, os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (art. 4º da Lei n. 6.766/1979).

No caso, o Município de Rio Grande editou ato normativo que trata do Plano Diretor, estabelecendo que: são áreas de preservação permanente, as que se localizam ao longo das margens do Arroio Bolaxa, correspondendo a uma faixa com largura mínima de 50 metros (art. 93, II da Lei Municipal n. 6.585/2008).

Importa registrar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento urbano do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais (art. 1º parágrafo único da Lei n. 6.766/1979).

Assim, não há qualquer ilegalidade na negativa da Administração de negar licença de construção que não atende às normas de proteção às áreas de preservação permanente do Município.

Registre-se por importante, que segundo alegação do Município, o loteamento onde se situa a pretendida construção foi aprovado em 1953, contudo, foi negada a construção no lote do impetrante porque o projeto construtivo não atende a legislação de proteção de área de preservação permanente." (Grifo meu)

Superior Tribunal de Justiça

Dessa forma, observa que, por expressa previsão legal, é possível que o município estabeleça normas complementares para regular o parcelamento urbano. Foi o que aconteceu no presente caso.

Quanto à alegação de que o loteamento "Vila Isabel" estava aprovado e registrado desde 1953 e, em razão disso, não se poderia aplicar ao lote do recorrente a nova regra quanto às edificações às margens do "Arroio Borracha". Não deve prosperar tendo em vista que a aprovação de loteamento não implica necessariamente em licença para construção.

Eis posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

"LOTEAMENTO URBANO. APROVAÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO, COM DEFINIÇÃO DO PARCELAMENTO. REGISTRO IMOBILIÁRIO.

Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. Caso em que o ato impugnado ocorreu justamente no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrida, ainda, da faculdade de construir, inerente ao direito de propriedade, descabendo falar-se em superveniência de novas regras a cuja incidência pudesse pretender ela estar imune. Da circunstância de plantas do loteamento haverem sido arquivadas no cartório imobiliário com anotações alusivas a índices de ocupação não decorre direito real a tais índices, à ausência não apenas de ato de aprovação de projeto e edificação, mas, também, de lei que confira ao registro tal efeito. Legitimidade da exigência administrativa de adaptação da proposta de construção às regras do Decreto nº 3.046/81, disciplinador do uso do solo, na área do loteamento. Recurso conhecido e provido."

(RE 212.780, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 27/04/1999, DJ 25-06-1999, PP-00030 EMENT VOL-01956-06 PP-01145)

Dessa forma, a lei reguladora da ocupação do solo no loteamento em questão deve ser aquela vigente no momento da solicitação da licença para construção, devendo o recorrente se ater aos limites impostos.

Diante do exposto, o acórdão recorrido deve ser mantido.

DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL

Superior Tribunal de Justiça

Quanto ao dissídio jurisprudencial apontado, não há similitude fática entre os arestos confrontados. O aresto paradigma trata de aprovação de loteamento. De outra parte, no caso concreto, o Tribunal de origem considerou cabível a limitação imposta à pretensão do recorrente de construir em área de preservação permanente fixada pelo município.

A ausência de similitude fática entre os arestos impede o acolhimento recursal fundado na alínea "c":

A propósito, confira-se o seguinte precedente:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE DE TRÂNSITO, CAUSADO POR VIATURA POLICIAL. DANOS MATERIAIS.

CONFIGURAÇÃO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA, NOS TERMOS DO ART. 541, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC E DO ART. 255, §§ 1º E 2º, DO RISTJ. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE COTEJO ANALÍTICO. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL AO QUAL FOI DADA INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. SÚMULA 284 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Para a caracterização da divergência, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como a presença de soluções jurídicas diversas para a situação.

II. O conhecimento do Recurso Especial pela alínea c exige a indicação de qual dispositivo legal teria sido objeto de interpretação divergente, sob pena de incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 515212/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2014; STJ, AgRg nos EDcl no AgRg no AREsp 143587/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/06/2014; (STJ, AgRg no AREsp 290418/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/08/2013).

III. Agravo Regimental improvido."

(AgRg no AREsp 502.478/PB, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/8/2014, DJe 3/9/2014.)

Superior Tribunal de Justiça

Ante o exposto, voto por negar provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator

