

*PARECER: EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA URBANÍSTICA (MÓDULO ESCOLAR)
EM EMPREENDIMENTO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS)¹*

Caroline Sampaio de Almeida²

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL. PLANEJAMENTO URBANO. EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR. [...] IMPACTO DE VIZINHANÇA. SOBRECARGA NA INFRAESTRUTURA PÚBLICA DE ENSINO. EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA. CONSTRUÇÃO DE MÓDULO ESCOLAR. ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI MUNICIPAL Nº 13.339/2022 (PLANO DIRETOR). LEI MUNICIPAL Nº 13.898/2024 (PARCELAMENTO DO SOLO). HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS). ATESTADO COHAB-LD Nº XX/2025. AUSÊNCIA DE ISENÇÃO LEGAL AUTOMÁTICA PARA ENCARGOS URBANÍSTICOS REAIS. DISTINÇÃO ENTRE INCENTIVOS FISCAIS E OBRIGAÇÕES DE MITIGAÇÃO DE IMPACTO FÍSICO. ART. 4º DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001). NÃO TAXATIVIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS. PLANO DIRETOR COMO NORMA-FUNDAMENTO DE VALIDADE, NÃO COMO NORMA-OPERAÇÃO EXAUSTIVA. ART. 2º, INCISOS I, III E IX DO ESTATUTO DA CIDADE. DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS. COOPERAÇÃO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO. JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DA URBANIZAÇÃO. PRINCÍPIO DA RESERVA DO PLANO. PERTINÊNCIA E PROPORCIONALIDADE DA CONTRAPARTIDA AO DANO URBANÍSTICO VERIFICADO. IDONEIDADE DA EXIGÊNCIA INDEPENDENTEMENTE DA ELABORAÇÃO FORMAL DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV). PRIMAZIA DO INTERESSE PÚBLICO E DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO SOBRE A VIABILIDADE ECONÔMICA PARTICULAR. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS INVOCADOS [...]. DISTINÇÃO FÁTICA E INCIDÊNCIA DA LEGISLAÇÃO VIGENTE AO TEMPO DO LICENCIAMENTO.

¹ Parecer jurídico não submetido à avaliação pelos pares.

² Procuradora do Município de Londrina. Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2006) e Mestrado em Direito também pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2008). Doutora em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (2013). Atuou como Procuradora Jurídica da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - Casan e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Foi Coordenadora de equipe do Instituto Brasileiro de Pesquisas Aplicadas em Prevenção e Mediação de Conflitos Empresariais - IBCEMP (2018-2022) e Professora Convidada no Programa de Pós-Graduação "lato sensu" do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Empresarial, atuando principalmente nos seguintes temas: Arbitragem, Análise Econômica do Direito e Direito Societário. Advogada pública.

MANUTENÇÃO DA EXIGÊNCIA. OPINATIVO NECESSIDADE DA CONTRAPARTIDA URBANÍSTICA.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica formulada pela Secretaria Municipal de Educação de Londrina no bojo do processo administrativo em epígrafe, que tem por objeto a análise da legalidade da dispensa de contrapartida urbanística exigida da empresa [...] para a aprovação do projeto de construção do empreendimento denominado Residencial [...] (também referido em documentos técnicos como “[...]”). O empreendimento em questão, conforme o formulário de aprovação de projeto, consiste em um conjunto residencial multifamiliar vertical de grande porte, com área total construída prevista de [...] m², a ser erigido na Avenida [...].

No decorrer do trâmite administrativo de licenciamento, o processo foi remetido à pasta da Educação para verificação da demanda escolar gerada pela nova ocupação territorial, conforme determinado pelo Despacho Administrativo nº XXX/2025 (XXX). Em resposta, a Gerência de Planejamento Educacional exarou o Despacho Administrativo nº XXX/2025 (XXX), no qual apresentou análise técnica minuciosa sobre o impacto do adensamento populacional na região. Segundo o referido parecer técnico, a implantação de centenas de novas unidades habitacionais resultará na inserção de aproximadamente 400 novas famílias no sistema público de ensino local, sobrecarregando a infraestrutura de creches e escolas de ensino fundamental já existentes na circunscrição do loteamento.

Diante desse cenário de impacto direto na prestação do serviço público educacional, a Secretaria de Educação condicionou a anuência ao projeto à execução de uma medida mitigadora específica: a construção, pelo empreendedor, de um módulo escolar (sala de aula e dependências de apoio) para ampliação da rede pública. A proposta de execução dessa contrapartida foi formalizada e detalhada no Despacho Administrativo nº XXX (XXX), que acompanhou projetos arquitetônicos e planilhas de custos para a referida obra.

Em oposição à referida exigência, a empresa interessada apresentou o Atestado PMCMV nº XXX/2025 (XXX), emitido pela Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD). O documento certifica que o projeto Residencial [...] encontra-se enquadrado como Habitação de Interesse Social (HIS), por estar vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida. Com lastro nessa classificação, a incorporadora peticionou por meio de ofício requerendo a isenção integral da obrigação de construir o módulo escolar.

A fundamentação apresentada pela requerente sustenta que o caráter social do empreendimento justificaria o afastamento de encargos urbanísticos extraordinários, sob pena de inviabilizar o custo das unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda. Ademais, a empresa invocou a aplicação do princípio da isonomia, citando precedentes

administrativos constantes nos autos relativos aos Residenciais [...], nos quais, segundo a sua tese, o Município de Londrina teria dispensado exigências análogas em razão da natureza social daqueles projetos. Por fim, sustentou a inaplicabilidade da Lei Municipal nº 13.898/2024 (Lei de Parcelamento do Solo).

Diante da controvérsia instaurada entre a necessidade de expansão da rede escolar e o pleito de isenção formulado pelo particular, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria para emissão de parecer jurídico conclusivo.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DO IMPACTO DE VIZINHANÇA E MEDIDAS MITIGADORAS

A ordenação do território urbano e o controle do uso e ocupação do solo constituem atribuições indeclináveis do Município, alicerçadas no Artigo 182 da Constituição Federal. O referido dispositivo estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, premissa que se desdobra no dever de assegurar que a propriedade urbana cumpra sua função social ao atender às exigências fundamentais de ordenação expressas no Plano Diretor (Lei Municipal nº 13.339/2022) e da legislação urbanística local vigente.

Nesse contexto, grandes empreendimentos imobiliários, como o ora analisado, geram externalidades que impactam diretamente a infraestrutura pública existente. O adensamento populacional decorrente da criação de centenas de novas unidades residenciais demanda a expansão proporcional dos serviços públicos, sob pena de degradação da qualidade de vida tanto dos novos moradores quanto da população já estabelecida.

A exigência de construção de um módulo escolar, formulada pela Secretaria de Educação no Despacho nº XXX/2025 (XXX), fundamenta-se precisamente na constatação técnica de que o empreendimento Residencial [...] atrairá cerca de 400 novas famílias para a região, extrapolando a capacidade de atendimento das unidades escolares atuais. Tal medida mitigadora não possui natureza tributária — não se confundindo com taxas ou impostos —, mas sim de um encargo urbanístico real, decorrente do poder de polícia administrativa e do dever de infraestrutura que recai sobre o loteador ou incorporador, conforme disciplina a Lei Municipal nº 13.898/2024 (Lei de Parcelamento do Solo).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica quanto à legitimidade das contrapartidas urbanísticas para remediar impactos gerados por empreendimentos privados:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL. EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. CONTRAPARTIDA AO MUNICÍPIO. PAGAMENTO A MENOR DA CONTRAPARTIDA PELA CONSTRUTORA AO MUNICÍPIO. DANO AO ERÁRIO E AGRESSÕES

URBANÍSTICO AMBIENTAIS. PROVAS DO DANO E RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. SÚMULA N. 7/STJ E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - SÚMULA N. 280/STJ. PRESCRIÇÃO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. TEMA ABORDADO COM ENFOQUE CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73 NÃO CARACTERIZADA. I - Na origem, o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública contra a empresa ora agravante e o Município de Niterói, insurgindo-se contra a aprovação de empreendimento baseado na Lei Municipal n. 1.732/99, sob a alegação de impacto urbanístico, pretendendo que fosse determinado o correto valor da contrapartida, nos termos da legislação municipal de regência. II - O acórdão recorrido especialmente reformou a sentença que decretou a prescrição, determinando que a empresa ré recolhesse, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, o correto valor da contrapartida, nos termos da legislação municipal de regência. III - Eventual debate acerca da caracterização ou não do respectivo dano, bem como da responsabilidade municipal, não pode se dar no âmbito do recurso especial, por demandar revolvimento no acervo fático-probatório dos autos, ensejando a incidência do óbice sumular n. 7/STJ e, ainda, debate acerca de legislação municipal, ensejando a aplicação, por analogia, da Súmula n. 280/STF. IV - Considerando a hipótese dos autos, na medida em que o Tribunal a quo valeu-se dos fundamentos da imprescritibilidade dos danos ambientais e dos danos ao erário, o recorrente não logrou demonstrar, nos moldes regimentais exigidos, o apontado dissídio pretoriano. V - Ao deliberar sobre a prescrição, o acórdão recorrido valeu-se, principalmente, de dispositivo constitucional, cuja análise não cabe ao Superior Tribunal de Justiça. VI - Violação do art. 535 do CPC/73 não caracterizada, uma vez que a pretensão jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, em decisão fundamentada. VII - Agravo interno improvido. (AgRg no REsp n. 1.513.990/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 3/9/2019, DJe de 9/9/2019 - destacamos)

O mesmo Tribunal reafirma que o adensamento populacional e o impacto na vizinhança justificam a intervenção estatal para garantir o interesse público:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. OBJETO DA LIDE. NÃO RECONHECIMENTO. INAPLICABILIDADE DA IMPRESCRITIBILIDADE DO PEDIDO. OPERAÇÕES INTERLIGADAS. INSTITUTO DE POLÍTICA URBANA. MAU USO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ORIENTAÇÃO DA SEGUNDA TURMA DO STJ. RESP 1.365.160/RJ. 1. Na hipótese dos autos a vexata quaestio é idêntica à discutida na Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do REsp. 1.365.160/RJ, de relatoria da Ministra Eliana Calmon. 2. Consoante estabelecido no referido precedente: "A alegação da ocorrência de dano ambiental, na forma de dano urbanístico, traduzido no adensamento populacional e impacto na vizinhança, é questão abordada, mas não com o intuito de proteção ambiental propriamente dita, mas sim para demonstrar a utilização do instituto da operação interligada, ferramenta urbanística de cunho preponderantemente social, para beneficiar particulares. Inaplicabilidade da tese de imprescritibilidade do pedido." (REsp 1.365.160/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/10/2013, DJe 24/10/2013). 3. A pretensão in casu é impugnar ato de gestão quanto ao atendimento do interesse público, sem apontar, contudo, a responsabilidade de um agente específico por eventual dano, o que faz incidir, no caso, o prazo prescricional quinquenal. 4. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 751.969/RJ,

relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/12/2017, DJe de 19/12/2017 - destacamos)

A natureza cogente dessas medidas mitigadoras revela-se ainda mais imperativa quando o impacto recai sobre o direito social à educação, dever constitucional do Estado e da família (Art.205 da Constituição Federal - CF). O Poder Público não pode ser compelido a arcar, isoladamente e com recursos do tesouro geral, com o custo da infraestrutura física gerada exclusivamente por uma demanda privada. Assim, a exigência de contrapartida física para expansão da rede de ensino é condição de validade do próprio licenciamento urbanístico, visando evitar o colapso do serviço público na região afetada.

A profundidade dessa análise impõe uma precisão conceitual adicional acerca do papel do Plano Diretor como norma-fundamento — e não como norma exaustiva de cada caso concreto —, da abertura instrumental consagrada pelo Estatuto da Cidade e das diretrizes da política urbana que balizam qualquer intervenção no território. Esses elementos, articulados com o sistema de contrapartidas urbanísticas, fundamentam a plena legitimidade da exigência do módulo escolar, independentemente de sua previsão expressa em dispositivo específico do Plano Diretor ou da realização formal de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

2.1.1. DO PLANO DIRETOR COMO FUNDAMENTO DE VALIDADE, DA ABERTURA INSTRUMENTAL DO ESTATUTO DA CIDADE E DA LEGITIMIDADE DAS CONTRAPARTIDAS URBANÍSTICAS

a) O Plano Diretor como norma-fundamento, não como norma-operação

O Art. 182 da Constituição Federal estabelece que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", determinando, em seu § 1º, que "o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". A leitura sistemática desse dispositivo revela uma função constitucional precisa e delimitada do Plano Diretor: ele é o instrumento básico, isto é, o fundamento de validade axiológico e normativo sobre o qual se ergue toda a política urbanística municipal — e não a norma exauriente e autossuficiente chamada a disciplinar cada situação concreta individualmente.

Nessa perspectiva, o Plano Diretor opera no plano da normatividade principiológica e estruturante: define os objetivos, os valores e os parâmetros gerais que conferem coerência e legitimidade ao conjunto de instrumentos urbanísticos que lhe são subordinados. Não é sua função, nem seria constitucionalmente possível que o fosse, antecipar e regular exaustivamente

a infinidade de situações fáticas que emergem da dinâmica urbana — desde o adensamento vertical não previsto nas diretrizes originais de um loteamento até o cálculo específico de impacto sobre determinada escola de bairro em razão de um empreendimento singular. Essa tarefa regulatória específica e técnica é precisamente delegada, por desdobramento lógico e constitucional, às normas urbanísticas de menor hierarquia e às manifestações fundamentadas dos órgãos técnicos competentes, tal como se verificou no Despacho Administrativo nº XXX/2025 (XXX) exarado pela Secretaria Municipal de Educação.

A doutrina urbanística é uníssona nesse ponto. José Afonso da Silva assevera que o Plano Diretor tem por escopo não apenas estabelecer normas de aplicação direta e imediata, mas também orientar toda a legislação urbanística subsequente, indicando os critérios teleológicos que deverão servir de balizas para sua elaboração e interpretação (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 136). No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles afirma que o Plano Diretor constitui lei geral e permanente que orienta a política de desenvolvimento urbano, sendo um referencial para a legislação específica de uso e ocupação do solo, parcelamento, edificações e posturas (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 535). Pretender que apenas o que está expressamente nominado no Plano Diretor seja exigível equivale a confundir a norma-fundamento com a norma-operação, em inversão metodológica juridicamente inaceitável.

b) As Diretrizes da Política Urbana como vetor interpretativo obrigatório (Art. 2º do Estatuto da Cidade)

O Art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) estabelece as diretrizes gerais que devem orientar toda intervenção no território urbano, constituindo vetor interpretativo cogente para a avaliação da legitimidade de qualquer exigência urbanística. Três delas são diretamente aplicáveis ao caso em análise.

A primeira é a garantia do direito a cidades sustentáveis (inciso I), compreendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. A sustentabilidade urbana não é conceito ornamental: ela impõe que o adensamento habitacional seja acompanhado da correspondente expansão dos equipamentos comunitários. Permitir a instalação de xxx unidades habitacionais sem a correlata ampliação da infraestrutura escolar seria o oposto de cidade sustentável — seria a consolidação de uma ocupação predatória, na qual o lucro imobiliário privado é internalizado pelo incorporador enquanto o déficit de serviços públicos é externalizado para a coletividade.

A segunda é a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização (inciso III). Essa diretriz não é mera recomendação de

boa governança: ela traduz um dever jurídico de repartição equilibrada de responsabilidades entre o Poder Público e o setor privado nas intervenções que transformam o território. O empreendedor imobiliário não é um agente neutro que apenas constrói sobre um lote inerte: ele promove uma reconfiguração demográfica do bairro, com efeitos sistêmicos sobre a mobilidade, o saneamento, a saúde e a educação. A cooperação exigida pelo Estatuto implica que esses efeitos sejam mitigados por quem os gera, e não transferidos para o erário municipal.

A terceira — e talvez a mais determinante para o presente caso — é a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX). Esse princípio, de extração constitucional implícita e densificação infraconstitucional expressa, veda que os ganhos econômicos gerados pela valorização imobiliária — decorrentes da autorização de construir centenas de apartamentos — sejam apropriados privativamente pelo incorporador enquanto os custos sociais dessa operação — a necessidade de novas salas de aula, novos professores, nova infraestrutura — recaiam exclusivamente sobre o Município e a coletividade. A exigência de construção do módulo escolar é, em essência, a aplicação concreta e proporcional dessa diretriz: o ônus é atribuído a quem gerou o benefício.

c) O princípio da reserva do plano e o vínculo de pertinência da contrapartida

Toda intervenção urbanística que implique obrigações ao particular deve ser compreendida à luz do denominado princípio da reserva do plano, segundo o qual a exigência de contrapartidas há de encontrar ancoragem — direta ou indireta — no planejamento urbano vigente, seja no Plano Diretor, seja nos instrumentos normativos que dele derivam. Esse vínculo não exige que a contrapartida específica esteja expressamente prevista em artigo determinado do Plano Diretor, mas sim que seja funcionalmente coerente com os objetivos e as diretrizes por ele estabelecidos. Trata-se de conexão teleológica, não de identidade formal.

No caso concreto, a reserva do plano está amplamente satisfeita. O Plano Diretor de Londrina (Lei Municipal nº 13.339/2022), ao estabelecer como diretriz a garantia de infraestrutura educacional compatível com o adensamento habitacional, fornece o vínculo normativo que ancora a exigência. A Lei Municipal nº 13.898/2024 (Lei de Parcelamento do Solo), ao disciplinar os deveres do empreendedor quanto à mitigação de impactos, densifica operacionalmente esse vínculo. A manifestação técnica da Secretaria de Educação, por sua vez, demonstra a pertinência causal entre o empreendimento e o impacto aferido, fechando o ciclo de legitimidade da exigência.

d) O sistema aberto das contrapartidas urbanísticas: distinção entre as expressamente previstas em lei e as fundadas em mandamento técnico

O Art. 4º do Estatuto da Cidade, ao elencar os instrumentos da política urbana, faz com cláusula deliberadamente aberta: "Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros, instrumentos". A expressão "entre outros" não é acidental nem meramente retórica: trata-se de escolha legislativa consciente que consagra o princípio da não taxatividade dos instrumentos urbanísticos, reconhecendo a impossibilidade de antecipar em um rol fechado a totalidade dos meios necessários à gestão da cidade.

A partir dessa abertura, é possível distinguir dois grandes regimes de contrapartidas urbanísticas no ordenamento brasileiro. O primeiro compreende as contrapartidas expressamente previstas em lei, entre as quais se destacam as operações urbanas consorciadas (Arts. 32 a 34 do Estatuto da Cidade). Nesses casos, a exigibilidade da contrapartida é incontroversa, pois o próprio legislador estabeleceu o instrumento, seus pressupostos e sua finalidade, havendo presunção relativa de que tais exigências já foram respaldadas pelo Plano Diretor e editadas com fundamento técnico e após a oitiva dos interessados.

O segundo regime, igualmente legítimo e contemplado pelo sistema jurídico, abrange as contrapartidas não previstas expressamente em lei, mas fundadas na conjugação do poder de polícia urbanística, das diretrizes do Plano Diretor, das normas técnicas setoriais e da manifestação qualificada dos órgãos administrativos competentes. O Estatuto da Cidade, ao utilizar a cláusula "entre outros instrumentos", incorpora essa categoria ao ordenamento, reconhecendo que a realidade urbana é mais complexa e dinâmica, justificando a previsão de um rol meramente exemplificativo. Para essas contrapartidas, a legitimidade não decorre da previsão expressa em lei, mas sim do preenchimento cumulativo de três requisitos: (i) respaldo no Plano Diretor, ainda que por via de compatibilidade teleológica; (ii) fundamento técnico adequado, consistente em análise objetiva e motivada do impacto gerado; e (iii) oitiva dos interessados, assegurada pelo devido processo administrativo de licenciamento.

No caso em tela, todos esses requisitos estão presentes. O Plano Diretor de Londrina fornece o suporte axiológico. O Despacho nº XXX/2025 (XXX) da Gerência de Planejamento Educacional fornece a motivação técnica qualificada — com análise da capacidade instalada das unidades escolares existentes, projeção da demanda gerada e quantificação do déficit. E a empresa interessada participou do processo administrativo de licenciamento, apresentando documentos e manifestações, incluindo o pedido de isenção ora analisado, o que satisfaz o requisito do contraditório.

e) O limite intrínseco da contrapartida: pertinência e proporcionalidade ao dano urbanístico

Por fim, é indispensável reconhecer que as contrapartidas urbanísticas — expressamente previstas ou não — sujeitam-se a um limite intrínseco de validade: a pertinência

com a intervenção pretendida e a proporcionalidade ao dano urbanístico que as torna exigíveis. A contrapartida não pode ser utilizada como pretexto para impor ao empreendedor obrigações desvinculadas do impacto concreto que seu projeto gera. O nexo de causalidade entre o adensamento promovido e a exigência imposta é condição inafastável de validade da medida mitigadora.

No presente caso, esse nexo está rigorosamente demonstrado. A exigência de construção do módulo escolar não decorre de uma escolha arbitrária da Administração, mas da constatação técnica, objetiva e quantificada, de que a inserção de aproximadamente 400 novas famílias no entorno do empreendimento excederá a capacidade de atendimento das unidades escolares existentes — E.M. [...] e CMEI [...]. A contrapartida exigida é diretamente pertinente ao impacto gerado: exige-se uma sala de aula e suas dependências de apoio, para atender à demanda educacional criada pelo próprio empreendimento. A proporcionalidade entre o ônus imposto e o impacto urbanístico verificado é, assim, não apenas observada, mas constitucionalmente exigida como condição de validade da exigência.

Conclui-se, portanto, que: (a) o Plano Diretor confere o fundamento de validade axiológico sem que lhe incumba a regulação pormenorizada de cada caso; (b) as diretrizes do Art. 2º do Estatuto da Cidade — em especial a garantia de cidades sustentáveis (inc. I), a cooperação público-privada (inc. III) e a justa distribuição dos ônus da urbanização (inc. IX) — impõem a repartição proporcional dos custos sociais do adensamento; (c) o princípio da reserva do plano é satisfeito pela compatibilidade teleológica da exigência com os objetivos do planejamento urbano local; (d) a cláusula de abertura do Art. 4º do Estatuto da Cidade legitima contrapartidas não expressamente previstas em lei, desde que respaldadas pelo Plano Diretor, tecnicamente fundamentadas e inseridas no devido processo administrativo; e (e) a exigência do módulo escolar atende integralmente ao requisito de pertinência e proporcionalidade ao dano urbanístico verificado, sendo instrumento válido, legítimo e constitucionalmente amparado, independentemente da realização formal de Estudo de Impacto de Vizinhança.

2.2 DO PODER NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA DESLEGALIZAÇÃO URBANÍSTICA

Fixadas as premissas constitucionais e infralegais que legitimam a exigência de contrapartidas urbanísticas não expressamente previstas em lei (item 2.1.1), cumpre demonstrar que o arcabouço normativo aplicável ao caso concreto igualmente ampara, sob o ângulo da repartição de competências regulatórias, a exigência formulada pela Secretaria de Educação.

2.2.1. Premissa teórica: os limites estruturais da norma legal abstrata

A insuficiência do ordenamento legislativo clássico para regular, com efetividade e agilidade, a totalidade das relações jurídicas emergentes constitui constatação consolidada na doutrina do Direito Público contemporâneo. O ideal iluminista de um sistema normativo monocêntrico, uniforme e exaustivo — centrado na lei parlamentar como fonte única e autossuficiente — demonstrou, ao longo do século XX, sua incapacidade estrutural de acompanhar a "complexidade, pluralidade e tecnicismo das matérias" que demandam regulação efetiva, notadamente naquelas de elevado conteúdo técnico e sujeitas a transformações contínuas (ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado Democrático de Direito. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 148, out./dez. 2000, p. 289).

No campo urbanístico, essa limitação é particularmente aguda. A cidade é organismo vivo, em permanente transformação demográfica, econômica e territorial. A regulação dos parâmetros de infraestrutura comunitária, de adensamento habitacional e de equipamentos públicos exige atualização técnica contínua, incompatível com o ritmo necessariamente lento do processo legislativo formal. Reconhecendo essa realidade, o legislador municipal atuou de forma tecnicamente adequada ao estruturar a Lei nº 13.898/2024 como diploma normativo de natureza principiológica e diretiva, delegando ao IPPUL a competência técnica para a edição das diretrizes urbanísticas específicas, cuja aprovação "deverá resguardar a previsão das áreas institucionais e área pública multifuncional dentro da área a ser loteada" (Art.23, §2º da Lei Municipal nº 13.898/2024).

2.2.2. O instituto da deslegalização e sua aplicação ao direito urbanístico municipal

O fenômeno jurídico subjacente a essa arquitetura normativa é a deslegalização — também denominada delegificação —, conceituada por Eduardo García de Enterría, referência recorrente na doutrina nacional, como a operação pela qual uma lei, sem regular diretamente o conteúdo material da matéria, transfere-a ao domínio do ato administrativo regulamentar, rebaixando formalmente o grau hierárquico da disciplina normativa. Na precisa síntese de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, trata-se da "retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-as ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*)" (*apud* ARAGÃO, op. cit., p. 289).

Importa destacar que essa técnica legislativa não configura omissão normativa, tampouco representa abdução do controle democrático. Ao contrário, consubstancia uma política legislativa consciente e deliberada, pela qual o Poder Legislativo municipal, reconhecendo os próprios limites técnicos, reserva para si a fixação dos valores, objetivos e parâmetros gerais — o núcleo duro da regulação —, e confere ao órgão técnico especializado a competência para operacionalizar, atualizar e adaptar a disciplina específica à realidade

cambiante. Aragão denomina essas leis de leis-quadro ou leis standartizadas, caracterizadas por deliberadamente "introduzir uma vagueza que permita o trato de fenômenos sociais, muito fugazes para se prestarem ao aprisionamento em uma regra precisa" (op. cit., p. 287).

É exatamente nessa categoria que se enquadram os Arts. 57 e 58 da Lei Municipal nº 13.898/2024, ao atribuir ao IPPUL a competência para estabelecer e atualizar as diretrizes urbanísticas aplicáveis aos empreendimentos submetidos a licenciamento municipal.

2.2.3. Compatibilidade com o Estado Democrático de Direito e a Separação de Poderes

A delegação normativa ao IPPUL é plenamente possível por dois fundamentos convergentes.

Primeiro, porque o princípio da legalidade, em sua compreensão constitucional contemporânea, não se confunde com o estrito reservatório parlamentar de toda e qualquer norma jurídica. O que o Estado de Direito exige é que as normas — qualquer que seja sua sede formal — atendam ao devido processo legal em suas dimensões adjetiva e substantiva, e estejam orientadas à realização dos valores constitucionais. A legalidade, como instrumento funcional, não é meio em si mesma, mas instrumento de realização do interesse público e dos direitos fundamentais.

Segundo, porque a deslegalização promovida pela Lei nº 13.898/2024 não subtrai ao legislador o controle de balizamento e coordenação das normas setoriais expedidas pelo IPPUL. As diretrizes urbanísticas permanecem subordinadas às disposições do Plano Diretor (Lei nº 13.339/2022), à Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 13.905/2024) e à própria lei delegante, sujeitando-se a controle de legalidade tanto administrativo quanto judicial. Inexiste, portanto, normação arbitrária ou imune a controle — há, sim, descentralização técnica constitucionalmente compatível.

2.2.4. Inexistência de Direito Adquirido ao Regime Urbanístico Pretérito

Fixadas as bases teóricas acima, extrai-se consequência jurídica direta e inafastável para o caso concreto: não há direito adquirido do empreendedor ao regime jurídico urbanístico vigente ao tempo da concessão das diretrizes originais.

O Art. 74, parágrafo único, da Lei nº 13.898/2024 é expresso ao consagrar a primazia do interesse público sobre eventuais expectativas de imutabilidade normativa. O princípio da autotutela administrativa reforça essa conclusão: a Administração não apenas pode, mas tem o dever de rever os seus atos e atualizar as exigências sempre que houver modificação relevante nas circunstâncias fáticas ou necessidade de conformação ao novo marco regulatório.

No presente caso, a alteração substancial das circunstâncias é objetiva e incontroversa. O projeto do Residencial [...] propõe a edificação de XX torres com XXX unidades habitacionais em área cujas premissas de infraestrutura educacional, viária e sanitária foram originalmente dimensionadas para densidade habitacional incomparavelmente inferior. Como registrou a Diretoria de Loteamentos da SMOP no Despacho nº XXX/2026 (XXX), "os loteamentos têm como limite as unidades mencionadas na aprovação original; havendo aumento do número de unidades, impõe-se o aumento proporcional na construção de módulos escolares". Essa assertiva técnica não é discricionária — é a aplicação linear e necessária do princípio da proporcionalidade entre o adensamento promovido e a infraestrutura comunitária a ser entregue.

Dentro desse contexto, a exigência de construção do módulo escolar não decorre de escolha arbitrária ou puramente política da Administração. Decorre, antes, da aplicação coerente de um sistema normativo que: (i) reconhece a insuficiência da lei formal estática para regular a dinâmica urbana; (ii) delega legitimamente ao órgão técnico especializado a atualização dos parâmetros de infraestrutura; (iii) veda o direito adquirido a regimes urbanísticos pretéritos quando há alteração substancial do projeto original; e (iv) impõe ao empreendedor a internalização dos custos sociais gerados pelo adensamento que promove. Aplicar entendimentos assentados sob legislação já revogada, em descompasso com o marco normativo vigente, violaria o princípio do *tempus regit actum* e frustraria o planejamento urbano sustentável que a comunidade londrinense, por seus representantes, deliberou preservar.

2.3. DIFERENCIAÇÃO: LOTEAMENTO VS. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Para a exata compreensão da controvérsia, é imperativo estabelecer ainda a distinção jurídica entre os institutos do loteamento e do uso e ocupação do solo. O loteamento, conforme definido pela Lei Federal nº 6.766/1979, consiste na subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com a abertura de novas vias de circulação e logradouros públicos. Nesse estágio inicial, a obrigação do loteador restringe-se à implantação da infraestrutura básica — redes de esgoto, água, energia e pavimentação — dimensionada para suportar a carga populacional prevista nas diretrizes urbanísticas originais. O ato de lotear fixa a estrutura física da malha urbana, mas não esgota o controle estatal sobre o que será efetivamente construído em cada lote individualizado.

Por outro lado, o uso e ocupação do solo, disciplinado no âmbito local preponderantemente pela Lei Municipal nº 13.905/2024, refere-se ao exercício concreto do direito de construir. Enquanto o loteamento prepara o terreno, a ocupação define a densidade, a volumetria e a finalidade da edificação. O impacto gerado por uma residência unifamiliar é substancialmente distinto daquele provocado por um complexo de XXX unidades habitacionais

verticalizadas, como o Residencial [...]. O adensamento vertical massivo impõe uma sobrecarga aos equipamentos comunitários que extrapola as premissas de cálculo utilizadas na aprovação do loteamento original. Portanto, o licenciamento da edificação conquanto seja um procedimento administrativo autônomo e superveniente, sujeito a condicionantes próprias de mitigação de impacto, não pode extrapolar a moldura referencial originariamente fixada por ocasião da diretriz urbanística sem que haja a respectiva contrapartida.

A argumentação de que a existência de um loteamento aprovado impediria a exigência de novas contrapartidas carece de sustentação jurídica. A jurisprudência dos Tribunais Superiores consolidou o entendimento de que as licenças urbanísticas são concedidas sob a cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, de acordo com o estado de fato e de direito vigente no momento do licenciamento da obra:

EMENTA: AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO URBANÍSTICO. MATA ATLÂNTICA. BRUMADINHO. LOTEAMENTO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. NOVAS EXIGÊNCIAS LEGAIS ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. NÃO IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO EM TESE SUFICIENTE PARA MANTER O ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 283/STF. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF E SÚMULA 7/STJ. 1. Em Ação Civil Pública, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais condenou a recorrente a obter licença ambiental corretiva para dar seguimento a loteamento realizado em Área de Proteção Ambiental na cidade de Brumadinho, região metropolitana de Belo Horizonte. A empresa sustenta que o acórdão recorrido estendeu-lhe obrigação que não existia no momento em que o empreendimento foi registrado e autorizado, pois a norma então vigente era a Resolução 01/86, que considerava desnecessário licenciamento em projetos urbanísticos de menos de cem hectares. 2. Atividades e empreendimentos, imobiliários ou não, devem respeitar as legislações federal, estadual e municipal vigentes no momento de sua implantação física, já que licenças ambientais e urbanísticas são emitidas *rebus sic stantibus*. Daí a existência de projeto simplesmente aprovado, mas ainda não realizado, não induzir situação eficaz, líquida e certa capaz de bloquear limitação administrativa superveniente, decorrente da legislação ambiental, urbanística, sanitária, de parcelamento do solo ou de proteção do consumidor. 3. In casu, não foi corporificado ato jurídico perfeito, pois o que é ambientalmente ilegal não se aperfeiçoa jamais, já que o contrário equivaleria, em outras palavras, a transformar o aberto atentado ao ordenamento jurídico em direito castigo e, pior, em direito adquirido e permanente de poluir e degradar o meio ambiente. 4. O acórdão recorrido aponta a existência de Termo de Ajustamento de Conduta em que a recorrente teria assumido a obrigação de promover o licenciamento. O Termo de Ajustamento de Conduta, uma vez firmado pelas partes, deve ser cabalmente obedecido e cumprido. Além disso, a exigência de licenciamento ambiental é da Lei 6.938/1981, bem anterior à implantação do empreendimento. 5. No acórdão dos Embargos de Declaração, o Tribunal estadual apontou que, "de qualquer forma, certo é que a empresa embargante não observou o prazo de seis meses previsto no Decreto de aprovação do loteamento, não havendo que se cogitar, por isso, de ato jurídico perfeito". Não tendo esse ponto sido atacado pelo recurso, verifica-se deficiência de fundamentação que obstaculiza que dele se conheça. Aplica-se, nesse ponto, por analogia, a Súmula 284/STF. Além disso, o Tribunal de origem decidiu a

lide com base na prova dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 7. 6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp n. 1.284.451/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/9/2016, DJe de 20/8/2020 - destacamos)

EMENTA: AMBIENTAL. LOTEAMENTO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NORMAS SUPERVENIENTES. 1. Cinge-se a discussão a saber se o ato administrativo que autoriza o loteamento do solo é ato jurídico perfeito e, portanto, imutável, ou se está sujeito às normas supervenientes de proteção ao meio ambiente. 2. O Superior Tribunal de Justiça já examinou o tema, possuindo entendimento de que é possível ao Poder Público impor regras supervenientes, protetoras do meio ambiente, a loteamento já aprovado, sem que isso caracterize ofensa ao ato jurídico perfeito ou ao direito adquirido. Precedentes: REsp 26.368/RS, Rel. Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, DJ 30/11/1992, p. 22579; REsp 341.559/SP, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ 15/12/2003, p. 186 3. Sendo certo que não há informações nos autos de que houve edificação erguida antes da Resolução do Conama - que passou a exigir recuo de cem metros da cota 844 da Sabesp -, não há ofensa a direito adquirido, mas mera expectativa de direito. 4. O STJ entende que a área de 100 metros em torno dos lagos formados por hidrelétricas, por força de lei, é considerada de preservação permanente. Nesse sentido: AgRg no REsp 1183018/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, segunda turma, DJe 15/05/2013; REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 01/07/2002, p. 278. 5. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.316.477/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe de 19/12/2016 - destacamos)

Inexiste, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a regimes urbanísticos pretéritos ou à imutabilidade do uso do solo. O fato de o loteamento da Gleba [...] ter sido aprovado em momento anterior não blinda o imóvel contra a incidência de novas normas de controle de densidade populacional e proteção do bem-estar coletivo. A cada novo ciclo de licenciamento — notadamente no caso de edificações de grande porte que alteram o perfil demográfico da região — o Município exerce seu poder de polícia urbanística para aferir se a infraestrutura social permanece adequada.

Assim, a obrigação de construir o módulo escolar não decorre de uma suposta irregularidade do loteamento, mas sim da necessidade fática de expandir a rede de ensino para absorver a demanda exclusiva gerada pelo novo empreendimento vertical. A aprovação do parcelamento do solo é o marco que permite a individualização dos lotes; já o licenciamento da construção é o marco que avalia o impacto direto do adensamento pretendido. Sendo o impacto da edificação desproporcional à capacidade atual dos equipamentos públicos, a responsabilidade pela mitigação recai sobre o incorporador, independentemente das obras já realizadas pelo loteador no passado.

2.3.1. Das obrigações do loteador vs. obrigações do empreendedor

A distinção entre as figuras do loteador e do incorporador ou empreendedor de edificação é o ponto nodal para a correta atribuição das responsabilidades urbanísticas. Ao

loteador incumbe a viabilização física e jurídica da gleba, mediante a execução das obras de infraestrutura básica previstas na Lei Federal nº 6.766/1979, que compreendem o arruamento, a drenagem pluvial, o esgotamento sanitário e a rede de energia elétrica. Tais encargos são dimensionados para suportar a ocupação teórica definida nas diretrizes urbanísticas vigentes ao tempo do registro do loteamento. Cumpridas essas exigências e emitido o Termo de Verificação de Obras (TVO), encerra-se o ciclo de responsabilidade do loteador quanto à estruturação primária do solo.

Contudo, a responsabilidade do incorporador ou empreendedor da edificação surge em um segundo momento, vinculada não à existência do lote, mas à intensidade e à forma de seu aproveitamento. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) estabelece que o uso e ocupação do solo em grandes proporções sujeitam o empreendedor à elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), destinado a avaliar, entre outros fatores, o adensamento populacional e a demanda por equipamentos urbanos e comunitários. Cumpre sublinhar que o EIV, conquanto seja um dos instrumentos de aferição de impacto, não é o único. Enquanto a obrigação do loteador é de caráter estrutural (preparação da gleba), a obrigação do empreendedor é de caráter mitigador (compensação dos efeitos diretos da futura população).

No caso em apreço, o Residencial [...] propõe a instalação de XXX unidades habitacionais, o que representa uma drástica extrapolação de densidade em relação ao perfil originalmente previsto para o loteamento da região. Conforme atestado pela Diretoria de Loteamentos, a alteração quantitativa das unidades altera a premissa de infraestrutura comunitária aprovada anteriormente, exigindo nova aferição técnica. O aumento populacional repentino de aproximadamente 400 famílias gera um impacto vicinal imediato que o sistema escolar existente, já operando próximo ao seu limite, não tem condições de absorver.

A construção do módulo escolar constitui, portanto, uma obrigação do empreendedor/incorporador por se tratar de um equipamento comunitário essencial para mitigar o impacto direto do adensamento pretendido. Não se confunde com a infraestrutura básica do loteamento, pois visa atender à demanda educacional específica e exclusiva do novo contingente de moradores trazido pelo projeto vertical. Consequentemente, o fato de o loteador ter executado as vias e redes de utilidade pública não exime o incorporador de responder pelo ônus social da verticalização massiva, sendo a contrapartida urbanística o instrumento legal para garantir que o empreendimento privado não resulte na precarização dos direitos sociais básicos da vizinhança e dos futuros habitantes.

2.4. DO PROJETO RESIDENCIAL [...]

A espinha dorsal do regime jurídico do parcelamento do solo é a estabilidade das características urbanísticas aprovadas e registradas, as quais servem de base para o dimensionamento de toda a infraestrutura pública regional. Qualquer desvio dos parâmetros

que fundamentaram o cálculo de utilidade pública do loteamento exige, obrigatoriamente, um novo escrutínio administrativo. Nesse sentido, o Art. 28 da Lei Federal nº 6.766/1979 é categórico ao dispor que qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de aprovação pela Prefeitura Municipal. Tal norma visa garantir que o meio ambiente urbano não seja sobrecarregado por modificações posteriores ao plano inicial, protegendo o interesse coletivo e a sustentabilidade dos serviços municipais.

No caso vertente, a Diretriz nº xxx/xx, expedida pelo IPPUL, definiu os encargos e responsabilidades iniciais para o loteamento onde se insere a área em questão (Gleba XXX). Àquela época, as premissas urbanísticas, especialmente as relativas ao sistema de circulação, áreas institucionais e equipamentos comunitários, foram calculadas com base em uma densidade habitacional específica e limitada. Ocorre que o projeto ora apresentado para o Residencial [...] prevê a construção de XX torres com XXX unidades habitacionais, o que extrapola substancialmente os limites de ocupação e as expectativas de demanda originalmente consultadas e aprovadas para o lote.

Este aumento expressivo da densidade habitacional — que migra de um modelo de ocupação compatível com o loteamento original para uma concentração vertical massiva — altera de forma irreversível as premissas de infraestrutura. A Secretaria Municipal de Educação, em sua manifestação técnica consubstanciada no Despacho nº XXX/2025 (XXX), foi enfática ao declarar que o número de unidades habitacionais informado já extrapolou o cálculo de demanda escolar do loteamento. A inserção de aproximadamente 400 novas famílias gera um impacto demográfico que a rede pública instalada (em [...] e CMEI [...]) não possui capacidade técnica para absorver sem a devida expansão física.

Portanto, o adensamento vertical proposto não constitui uma mera escolha interna do construtor dentro de um lote individual, mas sim uma configuração de alteração do projeto de empreendimento subjacente. Ao modificar o perfil populacional e a pressão sobre os serviços básicos de educação, esgoto, água e tráfego, o empreendedor promove, na prática, uma re-caracterização do impacto urbanístico da gleba. Como bem salientado pela Diretoria de Loteamentos da SMOP no Despacho nº XXX/2026 (XXX), os loteamentos têm como limite as unidades mencionadas na aprovação original; havendo aumento do número de unidades, impõe-se o aumento proporcional na construção de módulos escolares.

Sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça, a alteração de projetos habitacionais que desvirtuam as finalidades sociais ou urbanísticas aprovadas constitui ilícito que fere a função social da propriedade e a ordem urbanística. A pretensão de implantar um empreendimento de alta densidade sem arcar com a mitigação do impacto gerado frustra o planejamento municipal e transfere o ônus do empreendimento privado para o Erário, conforme se depreende da orientação jurisprudencial:

EMENTA: DIREITO CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALTERAÇÃO DE PROJETO HABITACIONAL. HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (HMP). DESVIRTUAMENTO DO EMPREENDIMENTO APÓS CONCESSÃO DO HABITE-SE. VIOLAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. APROVEITAMENTO INDEVIDO DE BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS. FRUSTRAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL. DANO MORAL COLETIVO. CONFIGURAÇÃO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em exame 1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público por alteração de projeto habitacional aprovado como Habitação de Mercado Popular (HMP), com inclusão indevida de segundo banheiro nas unidades habitacionais, após concessão do habite-se, em desacordo com o Plano Diretor do Município. 2. A ação foi julgada parcialmente procedente, condenando-se os réus ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, revertida ao Município para utilização em projetos relacionados à ordem urbanística. II. Questão em discussão 3. Consiste em avaliar se a alteração do projeto original, com desvirtuamento da finalidade de empreendimento habitacional destinado ao mercado popular, constituiu grave violação aos valores éticos fundamentais da sociedade, configurando dano moral coletivo. III. Razões de decidir 4. O dano moral coletivo se manifesta quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, provocando repulsa e indignação na consciência coletiva. 5. A obtenção fraudulenta de benefícios urbanísticos mediante aprovação de projeto como Habitação de Mercado Popular (HMP), com posterior descaracterização do empreendimento mediante a inclusão de segundo banheiro após o habite-se, frustrando a finalidade social da política habitacional, ultrapassa o mero ilícito administrativo para configurar dano moral coletivo indenizável. 6. A conduta da recorrente, ao elevar o padrão construtivo do empreendimento, excluindo a população-alvo da política habitacional (6 a 10 salários mínimos), representa grave violação à função social da propriedade e ao direito fundamental à moradia digna. 7. O dano moral coletivo decorre da frustração da política pública habitacional, convertida em mecanismo de especulação imobiliária, justificando a condenação para reafirmar a intangibilidade dos valores sociais violados. 8. A revisão do valor da indenização é inviável em sede de recurso especial, pois demandaria reexame do acervo fático-probatório, vedado pela Súmula n. 7/STJ. O montante fixado é adequado para cumprir a função pedagógica da condenação. IV. Dispositivo e tese 9. Recurso desprovido. Tese de julgamento: "1. A alteração premeditada de projeto habitacional, inicialmente destinado ao mercado popular, configura dano moral coletivo por desvirtuar a finalidade social do empreendimento. 2. A condenação por danos morais coletivos visa reafirmar a intangibilidade dos valores sociais violados e desestimular condutas semelhantes. 3. A revisão do valor da indenização por danos morais coletivos é inviável em recurso especial, salvo se exorbitante ou irrisório." Dispositivos relevantes citados: CDC, art. 6º, VI. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1.473.846/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21.02.2017. DIREITO CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALTERAÇÃO DE PROJETO HABITACIONAL. HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (HMP). DESVIRTUAMENTO DO EMPREENDIMENTO APÓS CONCESSÃO DO HABITE-SE. VIOLAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. APROVEITAMENTO INDEVIDO DE BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS. FRUSTRAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL. PERDAS E DANOS. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. DANO MORAL COLETIVO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em exame 1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público por alteração de projeto habitacional aprovado como Habitação de Mercado Popular (HMP), com inclusão indevida de segundo

banheiro nas unidades habitacionais, após concessão do habite-se, em desacordo com o Plano Diretor do Município. 2. A ação foi julgada parcialmente procedente, condenando os réus ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, revertida ao Município para utilização em projetos relacionados à ordem urbanística. II. Questão em discussão 3. Consiste em definir se é cabível a condenação dos réus ao pagamento de indenização por perdas e danos. 4. A questão também envolve a análise da adequação do valor fixado a título de danos morais coletivos, considerando a gravidade da conduta e o impacto social do empreendimento. III. Razões de decidir 5. O Tribunal de origem não se pronunciou sobre o pedido de perdas e danos por prejuízos urbanísticos e ambientais, nem sobre os potenciais problemas futuros para os adquirentes, o que impede o conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento. 6. A revisão do valor da indenização é inviável em sede de recurso especial, pois demandaria reexame do acervo fático-probatório, vedado pela Súmula n. 7/STJ. O montante fixado é adequado para cumprir a função pedagógica da condenação. IV. Dispositivo 7. Recurso desprovido. (REsp n. 2.182.775/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 12/2/2025, DJEN de 20/2/2025.)

O projeto do Residencial [...], ao extrapolar o quantitativo de densidade habitacional originariamente fixado por ocasião da aprovação do loteamento, atrai a incidência das normas vigentes de proteção ao equilíbrio urbano, as quais condicionam a viabilidade do empreendimento à entrega da infraestrutura comunitária necessária para suportar o novo contingente populacional.

2.5. DO AMPARO NA LEI MUNICIPAL Nº 13.898/2024

A exigência de construção do módulo escolar encontra amparo direto e inafastável na Lei Municipal nº 13.898/2024, que instituiu o novo marco regulatório para o parcelamento do solo urbano no Município de Londrina. Referido diploma legal consolidou a responsabilidade do empreendedor pela mitigação dos impactos gerados por novos projetos habitacionais, estabelecendo que a aprovação de qualquer intervenção urbanística está condicionada à garantia de infraestrutura adequada e ao suporte dos equipamentos comunitários necessários. Esse amparo infraconstitucional representa a densificação operacional dos princípios fixados no Plano Diretor e das diretrizes da política urbana inscritas no Art. 2º do Estatuto da Cidade.

No que tange à modificação de projetos já aprovados, o Art. 59, inciso IX e seu § 1º, da Lei nº 13.898/2024, disciplina que a alteração de parâmetros que resulte em aumento de densidade ou mudança de impacto exige nova análise e aprovação pelo Poder Público. A norma visa evitar que o loteador, sob o pretexto de uma aprovação pretérita, implemente um adensamento populacional superior ao que a rede pública está preparada para suportar. Como o empreendimento Residencial [...] propõe um volume de XXX unidades habitacionais que não estava previsto no plano de massas original do loteamento, configura-se uma alteração substancial de projeto que atrai a necessidade de novos encargos urbanísticos para reequilibrar o ônus sobre a cidade.

Ademais, o Art. 75 da mesma Lei Municipal nº 13.898/2024 reforça o dever do incorporador em prover a infraestrutura comunitária mínima como requisito para o licenciamento. A legislação municipal é clara ao definir que o custo da urbanização, o que inclui a expansão física dos serviços de educação e saúde impactados pela obra, deve ser internalizado pelo empreendedor. Trata-se da aplicação direta das obrigações mitigadoras como condição de validade do licenciamento urbanístico. O Poder Público não pode emitir o alvará definitivo de construção sem que as medidas de compensação estejam devidamente pactuadas e garantidas, sob pena de nulidade do ato administrativo por violação ao planejamento urbano e à sustentabilidade da rede municipal de ensino.

A lógica jurídica subjacente a esses dispositivos repousa no princípio da internalização das externalidades negativas, corolário do princípio do poluidor-pagador transposto para o Direito Urbanístico. O empreendedor imobiliário, ao auferir recursos decorrentes da alienação de centenas de apartamentos, gera um custo social significativo na forma de demanda por novas vagas escolares, tráfego intenso e consumo de recursos. Seria juridicamente intolerável e socialmente injusto permitir que a incorporadora se apropriasse integralmente dos bônus do empreendimento enquanto transfere para a coletividade o ônus de expandir as escolas públicas.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça confirma a legitimidade dessa transferência de responsabilidade ao executor do loteamento, inclusive ao poder público municipal em caso de omissão:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI 6.766/1979. ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS. 1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o Município de Soledade visando à regularização de loteamento urbano a fim de adequá-lo à legislação nacional, estadual e municipal, com a realização de obras de infraestrutura e a reparação do dano ambiental existente. 2. Em primeiro grau, o pedido foi julgada improcedente. 3. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul deu provimento ao apelo para reconhecer a responsabilidade do Município de Soledade pela regularização do loteamento com as seguintes restrições: "regularização quanto a (1) vias de circulação; (2) escoamento de águas pluviais; (3) rede de abastecimento de água potável; (4) rede de energia elétrica, inclusive domiciliar; e (5) esgoto sanitário". 4. Não é possível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo esse ser condenado a realizar somente as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei Lehmann). 5. Existe o poder-dever do Município, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura necessária para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, não havendo esse dever em relação a parcelas do loteamento irregular ainda não ocupadas, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer na sua atuação saneadora. 6. Recurso Especial não provido. (REsp n. 1.594.361/RS, relator Ministro

Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe de 19/12/2016.)

Portanto, a manutenção da obrigação fixada no Despacho nº XXX/2025 (XXX) não representa uma escolha discricionária, mas a aplicação rigorosa da legislação urbanística vigente. O amparo legal é robusto: se a densidade habitacional aumenta, a infraestrutura social deve crescer em igual proporção, sendo dever do interessado assegurar a execução física do módulo escolar para que o empreendimento atenda à sua função social e não se torne um foco de precarização urbana.

2.6. DOS LIMITES DA ISENÇÃO EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A classificação de um empreendimento imobiliário como Habitação de Interesse Social (HIS), atestada no caso concreto pela COHAB-LD por meio do Atestado nº XX/2025 (XXX), vincula o projeto a uma série de incentivos e regimes jurídicos diferenciados. Tais benefícios, contudo, possuem natureza estritamente delimitada pela legislação urbanística e fiscal, não autorizando uma interpretação extensiva que resulte na dispensa de obrigações fundamentais de infraestrutura urbana. Tal conclusão decorre, também, da distinção conceitual traçada no item 2.1.1: enquanto os incentivos fiscais e de potencial construtivo aliviam a carga econômica do empreendimento, as obrigações de mitigação de impacto físico — como a construção do módulo escolar — guardam pertinência direta com o dano urbanístico gerado e não se subordinam ao perfil socioeconômico do investidor.

A Lei Municipal nº 13.905/2024 (Lei de Uso e Ocupação do Solo) prevê incentivos para às HIS, especialmente no que tange à outorga onerosa do direito de construir, como se extrai de sua sistemática de isenção de contrapartida financeira para órgãos da administração e empreendimentos de interesse social vinculados a áreas específicas. Contudo, há que se estabelecer uma distinção jurídica intransponível entre benefícios fiscais ou de potencial construtivo (incentivos de fomento) e obrigações de mitigação de impacto físico (infraestrutura essencial). Enquanto os primeiros visam reduzir a carga tributária e financeira para viabilizar o custo da unidade habitacional popular, os segundos destinam-se a garantir a habitabilidade e a viabilidade da cidade como um todo.

Aliado a isso, de acordo com o Art.42 da Lei Municipal nº 13.898/2024, os requisitos urbanísticos especiais "somente poderão ser adotados mediante atestado da Companhia de Habitação de Londrina - COHAB para Loteamento de Habitação de Interesse Social e serão objeto de análise pelo poder público no processo de Diretrizes Urbanísticas", o que não é o caso em tela, pois já houve aprovação da Diretriz Urbanística.

No caso em tela, trata-se de pretensão de uma construtora em loteamento aprovado para o qual restou fixado determinado quantitativo de unidades habitacionais estabelecido na diretriz urbanística e aprovado no processo de loteamento junto à Secretaria de Obras. Ocorre

que o projeto apresentado pelo empreendedor extrapola o referido quantitativo, o que atrai o disposto no Art.59, IX e §1º e Arts.70, VI e 72 da Lei Municipal nº 13.898/2024 (Lei de Parcelamento do Solo).

Gize-se que a construção de um módulo escolar, exigida em razão do impacto aferido pelo Despacho Administrativo nº XXX/2025 (XXX), enquadra-se como uma medida de mitigação de impacto de vizinhança e infraestrutura básica para a fruição do direito social à educação pelas 400 famílias que ali residirão. A Lei Municipal nº 13.898/2024 (Lei de Parcelamento do Solo) é clara ao estabelecer que o loteador ou incorporador é o responsável pela execução da infraestrutura necessária à urbanização. A tese de que a natureza social do empreendimento afastaria tal dever esbarra na primazia do interesse público ao teor do Art. 37, caput, da CF: a omissão na entrega da infraestrutura escolar resultaria na transferência do ônus fático do empreendimento privado para a coletividade, precarizando o ensino público local e violando a diretriz de cooperação entre público e privado (Art. 2º, III, do Estatuto da Cidade).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reforça que, independentemente da modalidade de parcelamento, a responsabilidade pelas obras de infraestrutura recai sobre o particular visando preservar a dignidade da pessoa humana e o interesse coletivo:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA E INDENIZAÇÃO. DESPESAS COM OBRAS DE INFRAESTRUTURA PARA A IMPLANTAÇÃO DE REDE ELÉTRICA EM LOTEAMENTO PARTICULAR. RESPONSABILIDADE LEGAL DO LOTEADOR. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM ENTENDIMENTO DO STJ. É VEDADA A ANÁLISE DE MATÉRIA, CONSTANTE EM PORTARIA, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO STF. AGRAVO INTERNO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2). 2. A jurisprudência deste STJ firmou entendimento de que, independentemente da modalidade loteamento ou desmembramento para o parcelamento do solo urbano, são necessários diversos requisitos mínimos, priorizando o interesse social e a dignidade da pessoa humana, a serem cumpridos, em princípio, pelo loteador (REsp. 1.394.701/AC, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 28.9.2015; AgRg no REsp. 1.310.642/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 9.3.2015). 3. Não há que se falar em enriquecimento ilícito da parte recorrida, visto ser o loteador o responsável obrigado pelas obras de infraestrutura no loteamento (REsp. 263.603/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 24.5.2004). 4. Este Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento de que Portarias, Circulares e Resoluções não se equiparam a Leis Federais para fins de interposição do Recurso Especial. Assim, a alegada violação dos arts. 136, 138 e 140 do Decreto 41.019/1957 pela Portaria 005/1990 do DNAEE tem a sua análise vedada no âmbito desta Corte Superior de Justiça. 5. Quanto à alegada violação do art. 2o. da LINDB, verifica-se que o tema inserto em referida norma não foi em nenhum momento debatido pela Corte de origem, tampouco foram opostos Embargos Declaratórios a fim de suscitar a discussão da matéria. Dessa forma, ausente o

requisito essencial do prequestionamento, incide à espécie as Súmulas 282 e 356 do STF. 6. Agravo Interno da Sociedade Empresária a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.034.775/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 13/5/2019, DJe de 20/5/2019 - destacamos)

Ademais, o dever-poder do Município em exigir e fiscalizar a implantação dessa infraestrutura é atividade vinculada, não cabendo ao administrador dispensar obrigações essenciais que garantam o "direito a cidades sustentáveis", conforme orienta o precedente:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40, § 5º, DA LEI LEHMANN (LEI 6.766/1979). ATIVIDADE VINCULADA. ART. 2º, I E VI, "C", DO ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257/2001). DEVER-PODER MUNICIPAL LIMITADO A OBRAS ESSENCIAIS. 1. Segundo a jurisprudência do STJ, o termo "poderá", utilizado no art. 40 da Lei 6.766/1999, indica, na verdade, dever-poder do Município, ao qual, sem prejuízo das obrigações pessoais dos sujeitos responsáveis por ilícitos praticados (inclusive administradores públicos omissos), incumbe concluir as obras necessárias para a regularização de loteamento. Em rigor, o dever do Município não se restringe a regularizar loteamento incompleto, nem decorre essencial ou exclusivamente de prescrição da Lei Lehmann (Lei 6.766/1979). 2. No Direito Urbanístico brasileiro, há dever inafastável do Município de regularizar loteamentos, inexistindo margem para discricionariedade. O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à autoridade municipal cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos nas legislações local, estadual e federal. E, naquelas hipóteses em que óbices legais intransponíveis impeçam, de maneira absoluta, qualquer regularização, a única solução possível será a remoção dos ocupantes, de modo a garantir habitação digna que respeite as exigências legais. 3. É encargo inafastável do Município promover a ocupação ordenada do solo urbano, consoante previsão do art. 30, VIII, da Constituição. O dever de realizar o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, calçamento de ruas, etc., refere-se a todo o território do ente político, e não apenas a esses loteamentos incompletos, a fim de "garantir o bem-estar de seus habitantes", nos termos do Plano Diretor e da legislação urbanística, conforme o art. 182 da CF, atendendo-se aos mais carentes em primeiro lugar. 4. No âmbito infraconstitucional, a atuação do governo local deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo de forma inadequada em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade. O dever de regularizar loteamentos há de ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e legais. A omissão do loteador não gera, por si só, prioridade incondicional e automática no confronto com outras demandas preexistentes e relativas à malha urbana. Seria desarrazoado interpretar a lei federal de tal modo a ponto de nela enxergar uma garantia de "fura-fila" no atendimento das carências sociais, sobretudo se, para solucionar as eventualmente judicializadas, acabar por desamparar os mais pobres, com igual precisão urbanístico-ambiental. 5. O art. 40, § 5º, da Lei Lehmann determina que a regularização dos loteamentos deve observar as diretrizes fixadas pela legislação urbanística, sendo inviável impor ao Município descumprimento de suas próprias leis (quando, por exemplo, proíbe a ocupação de certas áreas de risco) por conta tão só de comportamento criminoso do loteador. 6. Evidentemente, ao Poder Judiciário não compete, pois seria um despropósito, determinar, sem previsão legal expressa, regularização de loteamento clandestino (não aprovado pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá

instalados, assim como daqueles estejam em Áreas de Preservação Permanente, de proteção de mananciais de abastecimento público, ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local. A intervenção judicial, nessas circunstâncias, faz-se na linha de exigir do Poder Público a remoção das pessoas alojadas nesses lugares insalubres, impróprios ou inóspitos, assegurando-lhes habitação digna e segura - o verdadeiro direito a cidade. 7. Mesmo na hipótese de loteamentos irregulares (aprovados, mas não inscritos ou executados adequadamente), a obrigação do Poder Público restringe-se a oferecer infraestrutura para inseri-los na malha urbana, como ruas, esgoto, iluminação pública etc., de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder de cobrar dos responsáveis os custos decorrentes de sua atuação saneadora. 8. Mais importante que discutir se há discricionariedade ou dever-poder de regularizar loteamentos (e, sem dúvida, dever-poder existe!) é reconhecer que a atuação da Prefeitura não serve para beneficiar o loteador faltoso. Sem falar que vai muito além de garantir os direitos dos adquirentes de lotes prejudicados pela omissão, pois incumbe ao Administrador, também por força de lei, considerar a cidade como um todo e os direitos dos outros munícipes à qualidade urbanístico-ambiental. 9. O que deve orientar a atuação do Município é, essencialmente, o interesse coletivo na observância aos "padrões de desenvolvimento urbano" (art. 40, caput, in fine, da Lei Lehmann), para cumprir as "funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, caput, da CF). Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observado ao se impor ao Município, simples e automaticamente, imediata regularização de um dado loteamento, quando houver situações, mais graves e urgentes, de degradação urbana e da dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza. 10. Descabe compelir o Município a proceder ao asfaltamento, por exemplo, de condomínio de veraneio ou de classe média se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante. 11. Compete ao governo local implementar sua legislação urbanística, em especial seu Plano Diretor, à luz das diretrizes constitucionais. São elas que, no atacado, determinam as prioridades e orientam o direcionamento dos recursos públicos, previstos na legislação orçamentária. Nesse contexto, a intervenção do Judiciário, para determinar a atuação da Prefeitura, caberia apenas na hipótese de descumprimento das políticas urbanísticas locais, conforme traçadas nas normas aplicáveis. 12. O correto é as instâncias ordinárias examinarem as obras a serem realizadas. Pode tratar-se de melhorias necessárias, como ruas e iluminação pública para servir aos loteamentos já ocupados por moradores, hipótese em que caberia ao Município implementá-las. Mas também se pode estar a se referir a vias que atendam lotes ainda não comercializados ou a outras obras não essenciais previstas no loteamento aprovado, mas inexistentes no restante da malha urbana, cuja implantação não pode, nem deve, ser imposta ao Poder Público. 13. Na hipótese dos autos, impossível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo esse ser condenado a realizar somente as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei Lehmann). In casu, o Município de Soledade foi condenado subsidiariamente "a providenciar a edificação das obras de infraestrutura habitacional: pavimentação viária, tubulação (águas fluviais, inclusive sanitárias) e iluminação, nos exatos termos da Lei 6.766/79". Portanto o acórdão recorrido não merece reparo. 14. Recurso Especial não provido. (REsp n. 1.616.348/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe de 28/8/2020 - destacamos)

Portanto, o Atestado HIS emitido pela COHAB-LD, conquanto seja prova idônea para fins de incentivos fiscais e de zoneamento previstos em lei, é insuficiente para afastar a responsabilidade da incorporadora pela sobrecarga física gerada no sistema de ensino diante do extrapolamento do quantitativo das unidades habitacionais originariamente fixado. A viabilidade econômica do projeto particular, ainda que de cunho social, não pode prosperar em detrimento da capacidade estatal de garantir educação básica às crianças e jovens que o próprio empreendimento pretende abrigar, sob pena de violação ao princípio da proporcionalidade, da função social da cidade e da diretriz de justa distribuição dos ônus da urbanização.

3. RESPOSTAS AOS QUESITOS E ANÁLISE DE PRECEDENTES

A análise técnica desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação, consubstanciada no Despacho Administrativo nº XXX/2025 (XXX), não deixa margem a dúvidas quanto ao impacto fático gerado pelo empreendimento. A exigência de construção de um módulo escolar não decorre de uma escolha arbitrária ou puramente política da Administração, mas sim da aferição objetiva de que a inserção de centenas de novas unidades habitacionais — resultando em aproximadamente 400 novas famílias na região — excederá a capacidade instalada das unidades de ensino local. A classificação do projeto como Habitação de Interesse Social (HIS) não altera essa realidade biológica e social: o aumento de demanda por vagas escolares ocorrerá independentemente do perfil econômico dos adquirentes das unidades.

A fundamentação jurídica que sustenta a manutenção da exigência repousa sobre três pilares convergentes, todos desenvolvidos neste parecer. O primeiro é constitucional: o Art. 182 da Constituição Federal situa o Plano Diretor como instrumento básico — fundamento de validade — da política de desenvolvimento urbano, e não como norma exaustiva que deve nominar cada contrapartida possível. O segundo é infraconstitucional: o Art. 4º do Estatuto da Cidade consagra a não taxatividade dos instrumentos urbanísticos, e as diretrizes do Art. 2º, incisos I, III e IX, do mesmo diploma impõem a sustentabilidade, a cooperação público-privada e a justa distribuição dos ônus da urbanização como parâmetros de toda intervenção no território. O terceiro é técnico-procedimental: o princípio da reserva do plano exige que a contrapartida guarde vínculo com o planejamento vigente e pertinência com o impacto verificado — requisitos integralmente satisfeitos no caso concreto.

Nesse contexto, importa reafirmar que a exigência do módulo escolar não depende da prévia realização formal de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). O EIV é um dos instrumentos de aferição de impacto previstos no Estatuto da Cidade, mas não o único. O rol do Art. 4º é exemplificativo — "entre outros instrumentos" —, e a manifestação técnica qualificada da Secretaria de Educação, consubstanciada no Despacho nº XXX/2025 (XXX), satisfaz

plenamente a exigência de fundamentação objetiva do impacto, preenchendo os mesmos requisitos materiais que o EIV visa assegurar: identificação do impacto, quantificação da demanda e definição da medida mitigadora proporcional.

No que tange ao Atestado PMCMV nº XX/2025 emitido pela COHAB-LD (XXX), é imperioso destacar que tal certificação possui eficácia limitada ao enquadramento do projeto em regimes de incentivos previstos na legislação municipal, tais como isenções de taxas administrativas, descontos em outorgas onerosas ou parâmetros diferenciados de ocupação do solo, conforme a sistemática da Lei Municipal nº 13.905/2024. O referido atestado, entretanto, não possui força normativa para revogar as disposições do Plano Diretor (Lei 13.339/2022) ou da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 13.898/2024) no que se refere ao dever de mitigação de impactos físicos. O encargo de prover infraestrutura educacional mínima para absorver a nova demanda é obrigação real do empreendedor, atrelada à sustentabilidade urbana e não à natureza do investidor.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reforça que o dever do Município de prover infraestrutura é subsidiário e não pode servir para beneficiar o empreendedor omissis, sendo legítima a exigência de obras essenciais para a inserção do empreendimento na malha urbana:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. 1. O acórdão recorrido reconheceu: "Portanto, na hipótese de não serem realizadas pelo loteador as obras de infraestrutura urbana básica, cabe ao Município, subsidiariamente, a sua execução, com direito de regresso frente ao responsável direto pelo parcelamento do solo (loteador), para ressarcimento das despesas efetuadas." (fl. 398, e-STJ). Considerou tratar-se de "responsabilidade subsidiária do ente municipal" (fl. 398, e-STJ). 2. Com efeito, a decisão do Tribunal a quo está em consonância com o entendimento atual e dominante do STJ de que a responsabilidade civil do Município é de imputação solidária, mas a execução é subsidiária, isto é, o Município responde somente nas hipóteses em que o loteador não possa fazê-lo como, por exemplo, quando o loteador não for encontrado. 3. Recurso Especial não provido. (REsp n. 1.736.397/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/11/2018, DJe de 17/12/2018)

Quanto aos precedentes administrativos invocados pela requerente — especificamente os Residenciais [...] —, verifica-se a ausência de identidade fática e temporal necessária para justificar a isonomia pretendida. Em primeiro lugar, a análise do impacto de vizinhança é sempre casuística, dependendo da saturação da rede de ensino no momento e local específicos de cada empreendimento. Em segundo lugar, e de forma determinante, o licenciamento do Residencial [...] submete-se à Lei Municipal nº 13.898/2024, diploma legal vigente que consolidou e reforçou o rigor na exigência de infraestrutura urbana. Aplicar entendimentos pretéritos baseados em leis já revogadas violaria o princípio do *tempus regit actum*

e a obrigação de observância aos novos padrões urbanísticos fixados pela comunidade londrinense.

Dessa forma, os precedentes citados não vinculam a atual decisão do órgão consultente, uma vez que a Administração deve zelar pela conformidade do projeto com o ordenamento jurídico atual, o qual prioriza a entrega de infraestrutura completa para novos loteamentos e condomínios de grande porte. A existência do poder-dever municipal de regularizar e fiscalizar o solo urbano impõe a manutenção da exigência para assegurar o direito à educação dos futuros moradores.

4. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, fundamentando-se nas diretrizes da Constituição Federal, no marco regulatório do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e da Lei Municipal nº 13.898/2024, e nos princípios basilares do Direito Urbanístico, esta Procuradoria-Geral do Município opina pela NECESSIDADE da contrapartida urbanística de construção do módulo escolar.

A análise desenvolvida neste parecer evidencia, em síntese, os seguintes fundamentos convergentes:

(i) O Plano Diretor (Lei Municipal nº 13.339/2022), nos termos do Art. 182 da Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano — norma-fundamento de validade axiológica e não norma-operação exaustiva de cada caso concreto. Sua incidência não exige a nomeação expressa de cada contrapartida, mas a compatibilidade teleológica entre a exigência e os objetivos do planejamento urbano, que está sobejamente demonstrada.

(ii) O Art. 4º do Estatuto da Cidade consagra a não taxatividade dos instrumentos urbanísticos, autorizando a utilização de outros meios técnicos e administrativos idôneos para a mitigação de impactos, desde que respaldados pelo Plano Diretor, fundamentados tecnicamente e inseridos no devido processo administrativo. A exigência do módulo escolar satisfaz todos esses requisitos.

(iii) As diretrizes do Art. 2º do Estatuto da Cidade — notadamente a garantia de cidades sustentáveis (inc. I), a cooperação entre público e privado (inc. III) e a justa distribuição dos ônus da urbanização (inc. IX) — impõem a repartição proporcional dos custos sociais do adensamento, vedando que o empreendedor se aproprie dos bônus do projeto enquanto a coletividade arca com seus ônus.

(iv) O princípio da reserva do plano é integralmente satisfeito pela compatibilidade funcional da exigência com os objetivos do planejamento urbano local, não sendo necessária a previsão em artigo específico do Plano Diretor.

(v) A exigência do módulo escolar guarda pertinência direta e proporcionalidade com o dano urbanístico verificado: não se impõe qualquer obra genérica, mas precisamente a ampliação da infraestrutura escolar cuja insuficiência foi tecnicamente aferida pelo órgão competente. O nexo causal está rigorosamente demonstrado.

(vi) O enquadramento do empreendimento como Habitação de Interesse Social (HIS), embora conceda benefícios tributários e parâmetros urbanísticos diferenciados conforme a Lei Municipal nº 13.905/2024, não possui o condão de afastar o dever fático de mitigação de impactos físicos na vizinhança. O interesse social da habitação não se sobrepõe ao direito social à educação, nem autoriza a transferência do custo da infraestrutura gerada por demanda estritamente privada para a coletividade.

(vii) Os precedentes administrativos invocados (Residenciais [...] e [...]) não guardam identidade fática nem temporal com o presente caso, sendo inaplicáveis em razão da incidência do novo marco normativo (Lei Municipal nº 13.898/2024), em observância ao princípio do *tempus regit actum*.

Por conseguinte, a manutenção integral da exigência de construção do módulo escolar, conforme as especificações técnicas já apresentadas no processo, é medida que se impõe para assegurar a sustentabilidade urbana e a função social da cidade.

O presente documento passa a ter validade jurídica como Parecer Jurídico após a sua apreciação, concordância e ratificação pelo Gabinete da Procuradoria-Geral, sem o que, cuidar-se-á de mera minuta de Parecer.

LONDRINA, 18 de maio de 2026.

Caroline Sampaio de Almeida
Procuradora do Município
Matrícula 16726-6

Ratifico o Parecer. Encaminhem-se ao Gabinete.

Esthevam Lermen Eidt
Gerente de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente

Renata Kawassaki Siqueira
Procuradora Geral do Município