



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000279331

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2362034-64.2024.8.26.0000, da Comarca de Nova Odessa, em que é agravante DANIELA DA VINHA JULIO, são agravados CLAUDIO JOSÉ SCHOODER (PREFEITO), TERRAS DE SÃO JOSÉ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS e AGROSPASTORIL GB LTDA..

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 24 de março de 2025.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22132

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2362034-64.2024.8.26.0000

COMARCA: NOVA ODESSA

AGRAVANTE: DANIELA DA VINHA JULIO

AGRAVADOS: CLAUDIO JOSÉ SCHOODER E OUTROS

Julgadora de Primeiro Grau: *Michelli Vieira do Lago Ruesta Changman*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR – NOVA ODESSA/SP – DECRETOS MUNICIPAIS Nº 4.706/2023 E Nº 4.797/2024 – AUSENTE IRREGULARIDADE APARENTE – DECISÃO DE INDEFERIMENTO DA LIMINAR – RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto contra a r. decisão, proferida em sede de ação popular, que indeferiu o pedido de liminar voltado a suspender e anular os Decretos nº 4.706/2023 e nº 4.797/2024, que aprovaram os loteamentos Terras de São José e Parque Jardim Atlântica no Município de Nova Odessa.

2. Irresignação da autora popular. Descabimento.

3. 3.1. Ausência dos requisitos necessários à concessão da liminar nos termos pretendidos. 3.2. Do relato apresentado pela autora não se verifica, *prima facie*, a ocorrência de qualquer indício de lesão ao patrimônio público do Município de Nova Odessa. 3.3. Art. 30, inc. VIII, da CF, que outorga aos Municípios a promoção do adequado ordenamento do solo urbano. 3.4. As autorizações para o parcelamento do solo foram emitidas após procedimentos administrativos, na vigência das LCMs nº 80/2023 e 81/2023, que previam a existência das ZEIS. Ademais, não há notícia de que tenha sido ajuizada ação direta contra referidas leis complementares, de modo que tais normas permanecem plenamente válidas e eficazes. 3.5. Presunção de legitimidade dos atos administrativos inabalada.

4. Decisão mantida. Recurso não provido.

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão (fls. 2709/2713) que, no bojo da Ação Popular nº 1002316-14.2024.8.26.0394, indeferiu a liminar pleiteada.

Narra a agravante, em síntese, que ingressou com ação popular preordenada a suspender e anular os Decretos Municipais nº 4.706/2023 e nº 4.797/2024, que aprovaram os loteamentos Terras de São José e Parque Jardim Atlântica, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, que foi indeferida pelo Juízo *a quo*, com o que não concorda. Para tanto, sustenta que os aludidos decretos municipais aprovaram os loteamentos denominados Terras de São José, com 479 lotes, e Parque Jardim Atlântica, empreendimento de altíssima densidade com 1.128 lotes, em área pertencente a empresa Agropastoril GB Ltda. Discorre que foram aprovados sucessivos loteamentos e empreendimentos residenciais em Nova Odessa, em manifesto descompasso com a infraestrutura do município e ao arrepio da legislação vigente. Aduz que as Leis Complementares Municipais nº 80/2023 e 81/2023 são inconstitucionais. Aponta probabilidade do direito e risco ao resultado útil do processo, a ensejar o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela, uma vez que as obras estão avançando e os lotes continuam sendo vendidos. Defende que houve desvio de finalidade na aprovação dos empreendimentos, assim como ilegalidade no decreto, que omite as restrições legais inerentes ao tipo de loteamento. Argumenta, ainda, que a Municipalidade tem realizado diversos procedimentos administrativos tendentes a sanar defeitos no processo legislativo, consoante pontuado pelo órgão ministerial. Ao final, afirma que a execução das obras deve ser suspensão, impondo-se multa diária em desfavor dos réus para o caso de descumprimento da determinação.

Requer a antecipação da tutela recursal para suspender os efeitos dos Decretos Municipais nº 4.706/2023 e nº 4.797/2024, até a resolução do mérito da ação popular, confirmando-se ao final, com o provimento do recurso e a reforma da decisão recorrida.

A tutela antecipada recursal foi indeferida (fls. 98/105).

Houve apresentação de contraminuta às fls. 110/115 e 117/123.

Parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça pelo provimento do recurso (fls. 128/135).

É o relatório.

DECIDO.

O § 4º, do artigo 5º, da Lei nº 4.717/65, estabelece que:

“§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.”

Os requisitos para a concessão da liminar são os mesmos dos exigidos para a concessão da medida em ação de mandado de segurança, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Neste sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles, a respeito do tema:

“A liminar em ação popular está agora expressamente admitida pelo § 4º do art. 5º da Lei nº 4.717/65, introduzido pelo art. 34 da Lei nº 6513, de 20.12.77, que assim dispõe: “Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”. Conquanto plenamente justificável esse provimento cautelar, como já o havíamos proposto no anteprojeto com o qual colaboramos para a feitura da lei de ação popular, não podemos aplaudir o enxerto do parágrafo em exame, porque feito sem exigência de requisitos mínimos para a concessão da liminar, nem fixação do prazo para sua vigência, nem indicação do recurso cabível desse despacho.

(...)

São de aplicar-se, portanto, por analogia, nos seus efeitos cautelares, as mesmas regras processuais que regem a concessão da liminar em mandado de segurança, os mesmos fundamentos justificadores da medida, o mesmo prazo de vigência e os mesmos recursos (...). (in “Mandado de Segurança, Ação Popular, (...)”, 30ª edição, Ed. Malheiros, págs. 142/143) (negritei)

No mais, cuida-se de ação popular com pedido de liminar voltada à suspensão e anulação dos Decretos Municipais nº 4.706/2023, de 28/06/2023, e nº 4.797/2024, de 30/07/2024, que aprovaram, no Município de Nova Odessa, os loteamentos urbanos Terras de São José e Parque Jardim Atlântica, respectivamente (fls. 30/38 dos autos de origem).

Antes mesmo que fosse determinada a citação da parte ré, as empresas Terras de São José Empreendimentos Imobiliários Ltda. e Agropastoril GB Ltda. ingressaram espontaneamente nos autos e apresentaram contestação (fls. 2597/2616 dos autos de origem).

Oportunizada a apresentação de parecer ministerial, o MPSP manifestou-se à fl. 2708, opinando pelo deferimento da antecipação de tutela.

Em seguida, o Juízo *a quo* indeferiu a medida liminar postulada, nos seguintes termos:

“Em seu art. 4º, inciso V, alínea “f”, o Estatuto da Cidade também prevê as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) como instrumento jurídico e político para o atingimento do objetivo previsto no Estatuto, que é promover o ordenamento do pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais previstas no art. 2º do mesmo diploma legal.

Logo, de se concluir que a instituição das ZEIS apenas pode se dar para o cumprimento das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, e no respectivo Plano Diretor do Município.

Transportando tais conceitos para o caso em tela, verifica-se, a princípio, a regularidade dos empreendimentos objeto da presente ação.

Com efeito, o novo Plano Diretor do Município de Nova Odessa foi publicado em 18 de maio de 2023, e prevê, no seu art. 68, inciso IV, as "IV - zonas especiais de uso e de ocupação do solo – ZEIS" como uma das formas de divisão do município, e segue melhor regulamentada a partir do art. 122 e seguintes daquela legislação.

Os Decretos Municipais objeto dos autos (Decretos nº 4.706 de 28 de junho de 2023 - Loteamento Terras de São José, e Decreto nº 4.797 de 30 de julho de 2024 – Loteamento Parque Jardim Atlântica) foram publicados após a edição do novo Plano Diretor, que já previu, conforme dito, a existência das ZEIS.

Desta forma, entendo que não cabe, num juízo superficial, reputar desde logo como ilegais os trâmites ocorridos anteriormente aos Decretos, eis que estes encontraram fundamento legal no novo Plano Diretor.

É que muito embora os atos administrativos anteriores aos Decretos publicados não tenham seguido a devida legalidade, num juízo de cognição sumária, tem-se que tal vício acabou por ser convalidado pelo chefe do Poder Executivo, por meio da edição desses novos atos administrativos (Decretos Municipais), na esteira do que permite o art. 55 da Lei nº 8784/99:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

É possível que os defeitos dos atos administrativos que compõem os expedientes tramitados no âmbito da administração pública municipal sejam considerados sanáveis, se, sobre eles, não há provas claras – e produzidas sob o crivo do contraditório - de desrespeito a normas técnicas capaz de oferecer risco de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros.

O que prevalece, a meu ver, no presente momento, portanto, é a presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, inclusive os praticados sob a

égide de legislação anterior mas convalidados pelos Decretos Municipais em referência, até porque tal convalidação pressupõe, em algum nível, um juízo de conveniência e oportunidade do Administrador Público no aproveitamento de atos.

Ao Judiciário incumbe a invalidação de atos administrativos claramente ilegais, o que não se sobressai, ao menos por ora, no caso em tela.

Em assim sendo, impõe-se o indeferimento da liminar e o aguardo pela regular instrução.” (fls. 2709/2713 – autos originários).

Pois bem.

De acordo com a redação do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal (também contida no artigo 1º da Lei nº 4.717/1965), exige-se a presença de ato lesivo ao patrimônio público para que seja cabível sua apreciação em sede de ação popular. *In verbis*:

“LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”.

Ao nos debruçarmos sobre o relato apresentado pela autora popular, ora agravante, em conjunto com a documentação apresentada, não se verifica, *prima facie*, ter sido apresentado qualquer indício de lesão ao patrimônio público do Município de Nova Odessa.

Veja-se que a mera aprovação de loteamentos urbanos não representa qualquer dano ao erário municipal.

Ainda que a autora popular alegue que busca a tutela de direito difuso – com vistas à preservação da regular ordenação espacial urbana –, é certo que tal afirmação não pode ser lida em dissonância com a exigência de demonstração de lesão ao patrimônio público (art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 4.717/1965), para que possa ser objeto de ação popular.

Nessa medida, a situação trazida pela recorrente não possui, a princípio, qualquer indício de dano ao erário que justifique o deferimento da tutela antecipada pleiteada nesta sede.

Para além disso, prevê o artigo 30, inciso VIII, da Constituição da República, a saber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Nesse panorama, a Constituição da República atribuiu aos municípios competência para instituir instrumentos urbanísticos visando à ordenação espacial de seu território. A respeito do tema, leciona Hely Lopes Meirelles:

“As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular de seus requisitos estruturais e funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.

A competência do Município para a ordenação espacial de seu território, notadamente no que concerne ao uso do solo urbano, apoia-se no preceito da Constituição da República que expressamente lhe confere capacidade para 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano' (art. 30, VIII)” (in “Direito Municipal Brasileiro”, Ed. Malheiros, 14ª edição, pág. 537).

No caso em apreço, tem-se que a LCM nº 80/2023, que dispõe sobre o Plano Diretor Sustentável de Nova Odessa, estabelece o seguinte:

“Art. 68. Para ordenação do planejamento e gestão de seu território, o Município de Nova Odessa será dividido em:

I - macrozonas - MAs;

II - administrações Regionais - ARs;

III - zonas de uso e de ocupação do solo - ZUs;

IV - zonas especiais de uso e de ocupação do solo - ZEIS.

(...)

Art. 122. Para o planejamento e gestão do uso e da ocupação do solo, ficam criadas as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de ocupação precários, em risco e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

§ 1º As áreas instituídas como HIS e HMP, serão delimitadas por lei específica, para fins de regularização fundiária com ou sem intervenção urbanística.

§ 2º Nos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, no mínimo 80% (oitenta por cento) das unidades deverão ser de Habitação de Interesse Social - HIS, e as restantes de Habitação de Mercado Popular - HMP.

§ 3º A implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social deverá respeitar os parâmetros urbanísticos e construtivos a serem estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo ou outra que seja similar.

§ 4º Os projetos de Habitação de Interesse Social - HIS de iniciativa estatal devem atender à população registrada no cadastro físico e social do Município.

§ 5º O órgão municipal responsável pela Política de Habitação deverá executar legislação específica sobre a matéria num prazo máximo de 2 (dois) anos a partir da aprovação desta lei.”

De seu turno, a LCM nº 81/2023, que trata sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo, prevê que:

“Art. 150. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP,

a serem dotadas de Equipamento Público Urbano - EPU, infraestrutura, áreas verdes, comércio e serviços locais, situadas na zona urbana.

Parágrafo único. A produção de HIS e HMP deve seguir, além das disposições desta Lei e as similares de cunho municipal, os preceitos legais da Lei Federal nº 11.977/09 e suas alterações pela Lei Federal nº 12.424/11, no que lhe couber, podendo assumir as devidas características urbanísticas, se o Município aceder e, deverá ser regulamentada no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, após a publicação desta Lei Complementar.”

Ao que consta dos autos, as autorizações para o parcelamento do solo foram emitidas após regulares procedimentos administrativos, em 28 de junho e 30 de julho de 2024 – já na vigência das mencionadas leis complementares que previam a existência das ZEIS –, de sorte que não há evidências de irregularidades nos atos administrativos impugnados.

No mais, relativamente à alegação de inconstitucionalidade das Leis Complementares Municipais nº 80/2023 e 81/2023, é mister considerar que a questão é complexa e não há notícia de que tenha sido ajuizada ação direta contra referidas leis, de modo que as normas permanecem plenamente válidas e eficazes.

Assim, considerando que os Decretos Municipais nº 4.706/2023 e nº 4.797/2024 observaram o regramento legal de regência, deve prevalecer, nesta incipiente fase processual, a presunção de legitimidade que emana dos atos administrativos.

Não se pode perder de vista que a decisão agravada está bem fundamentada, e não se mostra teratológica ou eivada de ilegalidade, razão pela qual os alegados vícios procedimentais que culminaram na edição dos Decretos Municipais nº 4.706/2023 e nº 4.797/2024 devem ser aprofundados sob o crivo do contraditório, motivo pelo qual, ausente irregularidade aparente, não vislumbro a probabilidade do direito para a concessão da liminar pretendida. Por conseguinte, é caso de não provimento do recurso de agravo de instrumento, ficando mantida a r. decisão de primeiro grau de jurisdição.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida.

Ante o exposto, voto pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso, nos termos acima delineados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator