



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000288364

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001163-20.2023.8.26.0025, da Comarca de Angatuba, em que é apelante JAQUELINE MARIA CORREIA DE ALMEIDA, é apelado MUNICÍPIO DE ANGATUBA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento parcial ao recurso, nos termos que constarão do acórdão. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente) E ANTONIO CARLOS VILLEN.

São Paulo, 26 de março de 2025.

MARCELO SEMER

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1001163-20.2023.8.26.0025
Apelante: Jaqueline Maria Correia de Almeida
Apelado: Município de Angatuba
Comarca: Angatuba
Voto nº 29623

DIREITO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO. MUNICÍPIO DE ANGATUBA. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO. REDUÇÃO DA INDENIZAÇÃO POR DANOS. PARCIAL PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

Recurso interposto contra sentença que, em ação civil pública ajuizada pelo Município de Angatuba, determinou a regularização do loteamento irregular em imóvel na zona rural, além de impor indenização por danos morais no montante de R\$ 100.000,00.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

A recorrente alega nulidade da sentença por cerceamento de defesa, em razão do indeferimento da prova pericial. No mérito, afirma não ter responsabilidade pelo loteamento, implementado por omissão do Município. Requer, ainda, o afastamento da indenização por danos morais.

III. RAZÕES DE DECIDIR

Preliminarmente. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Juiz que é o destinatário das provas, e tem o poder dever de indeferir aquelas inúteis ao deslinde do feito. Prova pericial que não é necessária para solução da controvérsia. Mérito. Parcelamento de solo em zona rural que não observou a legislação de regência. Inexistência de autorização dos órgãos competentes. Ilegalidade verificada. Necessidade de regularização, tal qual determinado em sentença. Danos morais. Cabimento. Redução, porém, do montante, em respeito aos postulados da equidade e da razoabilidade, notadamente em razão das circunstâncias fáticas e da condição financeira da requerida. Manutenção do valor fixado em sentença que poderia inviabilizar a necessária regularização dos lotes.

IV. DISPOSITIVO

Recurso parcialmente provido.

Legislação Citada:

Lei nº 13.465/17; Lei Federal nº 5.868/72, art. 8º; Lei Federal nº 4.504/64, art. 65; Lei Federal nº 6.766/79, arts. 3º, 12, 53.

Jurisprudência Citada:

STJ, REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 06/4/2021.

AC Apelação Cível 1000616-14.2019.8.26.0156, Rel. Paulo Galizia, 10ª Câmara de Direito Público, j. 03/10/2024;

Apelação Cível 1001133-11.2022.8.26.0642, Rel. Paulo Ayrosa, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 05/11/2024.

Trata-se de apelação interposta por Jaqueline Maria Correia de Almeida contra a r. sentença de fls. 513/519, que julgou procedente a ação civil pública ajuizada pelo Município de Angatuba, nos termos do art. 487, I, do CPC, para condenar a requerida ao cumprimento de obrigação de fazer consistente na regularização do loteamento, nos termos da Lei nº 13.465/17, e na realização de obras de infraestrutura indicadas no art. 36, §1º, do mencionado diploma, a ser obtida mediante aprovação dos órgãos competentes, no prazo de 24 meses, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00, limitada a R\$ 2.000.000,00; bem como para condenar a requerida ao pagamento do valor de R\$ 100.000,00 a título de danos coletivos, em favor do Fundo Municipal ou Estadual para Reparação dos Interesses Difusos Lesados.

Em suas razões recursais (fls. 530/545), a apelante alega, em síntese: (i) que deve ser reconhecida a nulidade da sentença por cerceamento de defesa, em razão do indeferimento da prova pericial, necessária para verificar a extensão e natureza da área e possíveis danos ambientais; (ii) que, no mérito, a sentença deve ser reformada, pois a recorrente é proprietária de uma fração do imóvel, não podendo ser responsabilizada de forma integral pelo seu parcelamento; (iii) que a municipalidade não realizou a devida fiscalização, sem embargar as obras, permitindo sua consolidação, emitindo apenas uma notificação; (iv) que a própria municipalidade realizou obras de infraestrutura no local; e (v) que deve ser afastada a indenização por danos morais, pois a recorrente é hipossuficiente, não tem condições de arcar com o valor fixado e jamais buscou aferir lucros com a venda dos terrenos.

Contrarrazões às fls. 551/558.

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça às fls. 584/595
pelo desprovimento do recurso.

É O RELATÓRIO.

Preliminarmente, defiro o pedido de justiça gratuita formulado em sede de contestação, com relação apenas às custas de apelação, em razão da condição financeira da apelante, evidenciada pelos documentos de fls. 108/117, garantindo-se, assim, a ampla defesa e o contraditório. E, sendo o recurso tempestivo, merece ser recebido em seus regulares efeitos, na forma dos arts. 1.012 e 1.013, do CPC.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Município de Angatuba em face de Jaqueline Maria Correia de Almeida, em razão de parcelamento irregular em imóvel localizado na zona rural do Município de Angatuba /SP.

Sustenta o autor, em síntese, que o imóvel em questão está registrado sob a matrícula nº 635 do CRI da Comarca de Angatuba (fls. 16/19), figurando a requerida como possuidora, tendo herdado o imóvel de sua avó, e, nessa posição, promoveu loteamento clandestino em zona rural sem a devida autorização dos órgãos competentes, em desacordo com as normas legais, em razão da divisão em lotes inferiores ao módulo mínimo de parcelamento rural, com posterior venda a diversas pessoas, sem a realização, porém, da infraestrutura correspondente.

Relata, ainda, que a requerida foi notificada acerca da

irregularidade do loteamento (fls. 20/22), tendo, o Município, adotado providências visando à regularização do imóvel (fls. 23/51), mas sem sucesso nas tratativas, e, mesmo assim, a requerida prosseguiu na comercialização dos lotes.

Em julgamento antecipado do mérito (art. 355, I, do CPC), a sentença de fls. 513/519 julgou a ação procedente, nos seguintes termos:

“Como prova da realização de atos relacionados à implantação de loteamento no local, trouxe o ente público Notificação de Fiscalização de Obras (fls. 20/23) constatada em parcelamento irregular do solo urbano em imóvel localizado no bairro do Libaneos, na zona rural do Município de Angatuba.

Há, ainda, relatórios de fiscalização, com a constatação do loteamento clandestino, devidamente instruído com fotos do local (fls. 20/51).

Juntou, ainda, contratos de promessa de venda e compra dos lotes, em lotes de aproximadamente mil metros quadrados (fls. 120/194).

O loteamento é inconteste. A requerida não demonstrara qualquer início de tentativa de regularização. Em contestação com reconvenção, pede que o Município regularize o loteamento.

[...]

No caso, conforme constatado pela municipalidade, o loteamento tem destinação de caráter urbano, composto de pequenas chácaras.

Assim, de rigor a procedência do pedido, com a consequente determinação de regularização do loteamento que deve observar as normas pertinentes ao direito urbanístico e ambiental.

Ressalto, todavia, que a medida extrema da demolição requerida pela municipalidade deve ser acolhida somente no caso de caracterizada inércia dos requeridos em dar cumprimento ao comando de regularização. Registro, contudo, que deverá ser formulado o pedido de conversão se verificada a impossibilidade de regularização do loteamento.

No que se refere aos danos coletivos, de se ressaltar que

a violação das normas urbanísticas e ambientais acarreta danos não apenas aos adquirentes dos lotes, como também à comunidade local. O crescimento desordenado, sem a devida infraestrutura e a observância das normas ambientais causa, além de danos ambientais pela captação irregular dos recursos naturais, dispensa de resíduos no meio ambiente sem o devido tratamento, supressão da vegetação local e outros, violação à própria ordem urbanística.” (fls. 516/517)

Pois bem.

Em primeiro lugar, afasto a preliminar de nulidade da sentença por conta do indeferimento da prova pericial.

A instrução probatória tem por escopo formar o convencimento do juiz, que é seu destinatário, e, portanto, dentro do princípio da livre admissibilidade das provas, tem competência para determinar quais delas são necessárias à formação do seu livre convencimento motivado, dando-lhe suporte suficiente para julgamento da causa.

Em outras palavras, “*sendo o juiz o destinatário da prova, somente a ele cumpre aferir a necessidade ou não de sua realização*”. (RT 305/121).

Dessa forma, o juiz tem o poder-dever de afastar as provas que reputar desnecessárias à solução da lide, a fim de cumprir os princípios processuais da celeridade e da instrumentalidade, cabendo às partes demonstrar sua pertinência.

No caso dos autos, conforme se demonstrará a seguir, os elementos já acostados nos autos são suficientes para o julgamento da causa,

de modo que a produção de prova pericial pretendida pela recorrente mostra-se inócua.

Nesse sentido já decidiu esta C. Câmara e este E. Tribunal:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Município de Cruzeiro. Parcelamento do solo e loteamento irregular. Preliminares rejeitadas. Ausência de cerceamento de defesa. Prova pericial prescindível. Inocorrência de prescrição. Impossibilidade de sobrestamento do feito. Loteamento irregular, com transmissão à terceiros das frações do imóvel. Burla da legislação (Lei de Parcelamento do Solo e Plano Diretor Municipal de Cruzeiro). Necessidade de regularização. [...]. Recurso não provido. (Apelação Cível 1000616-14.2019.8.26.0156, Rel. Paulo Galizia, 10ª Câmara de Direito Público, j. 03/10/2024)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Município de Juituba – Loteamento irregular – Provas inúteis ou protelatórias – Indeferimento – Possibilidade – Fixação dos pontos controvertidos – Omissão – Prejuízo – Não demonstrado – Nulidade – Impossibilidade – Municipalidade – Dever de fiscalizar – Omissão – Legitimidade Passiva – Possibilidade – Permanência do dano e proteção a direitos transindividuais – Prescrição – Não ocorrência – Parcelamento do solo – Requisitos legais – Inobservância - Impossibilidade: – O indeferimento de provas inúteis ou protelatórias não configura cerceamento de defesa. – Não impugnada a decisão no momento oportuno e ausente a prova do prejuízo, não se declara a nulidade do saneador por omissão quanto à fixação dos pontos controvertidos. [...]. (AC 0009900-33.2010.8.26.0268, 10ª Câmara de Direito Público, Rel.^a Teresa Ramos Marques, j. 12/08/2019)

PROCESSUAL CIVIL – SENTENÇA - NULIDADE – CERCEAMENTO DE DEFESA – PERÍCIA – DESNECESSIDADE – PRELIMINAR REPELIDA. Tendo sido juntados aos autos cópias de documentos

públicos que contêm a descrição dos alegados danos ambientais no local dos fatos, não há que se falar em ocorrência de cerceamento de defesa. [...]. (Apelação Cível 1001133-11.2022.8.26.0642, Rel. Paulo Ayrosa, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 05/11/2024)

Assim, em respeito aos princípios processuais da celeridade e da instrumentalidade, não há que se falar em nulidade da sentença por cerceamento de defesa.

No mérito, o recurso comporta parcial provimento.

Com relação à irregularidade do loteamento, a sentença foi acertada.

Isso porque, a apelante não foi capaz de comprovar a legalidade do empreendimento imobiliário que pretende implementar, não tendo juntado nenhuma licença urbanística, autorização ou registro exigidos pela legislação de regência.

Por se tratar de imóvel localizado na zona rural do Município de Angatuba, fica proibida a sua divisão em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 5.868/72, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e do art. 65 da Lei Federal nº 4.504/64, que instituiu o Estatuto da Terra.

Ademais, a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece, em seu art. 3º, que *“somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”*.

Indo além, estabelece o art. 53 que *“todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente”*.

Ainda que se tratasse de zona urbana – o que, ressalta-se, não é o caso dos autos –, a apelante ainda teria que comprovar o atendimento à exigência constante no art. 12 da Lei Federal nº 6.766/79, que estabelece que *“o projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei”*.

E nenhuma documentação foi juntada pela requerida que comprovasse o atendimento a tais mandamentos legais.

Pelo contrário, consta dos autos farta documentação que a apelante procedeu com o loteamento de gleba rural, sem observar, porém, a normativa vigente, conforme se observa da documentação juntada às fls. 16/51, em especial a planta de fls. 27 e o relatório de vistoria de fls. 42/50.

Inclusive, em sua contestação, a requerida juntou aos autos os contratos de compra e venda firmados (fls. 120/194), nos quais consta como vendedora signatária, corroborando os fatos narrados na inicial no sentido de que tem havido a comercialização clandestina, além de reforçar o fato de que as metragens vendidas não observaram o tamanho mínimo previsto em lei.

Como bem pontuado pela Procuradoria Geral de Justiça, “*O fundamento das obrigações que lhe são impostas não é decorrente [exclusivamente] da condição de proprietária e sim de loteadora, é dizer, a imposição de obrigação de não fazer, consistente em abster-se de dar continuidade ao empreendimento irregular em sua propriedade.*” (fls. 590).

E, ao contrário do que sustenta a apelante em suas razões recursais, o Município adotou as providências cabíveis visando à fiscalização e regularização do loteamento, conforme se observa das notificações (fls. 20/22 e 51), das certidões de diretrizes (fls. 24/26, 36/38 e 40/41), do despacho para avaliação de projetos de regularização fundiária (fls. 28/31), do termo de fiscalização e notificação (fls. 32/34 e 35) e do relatório de vistoria, mencionado acima (fls. 42/50).

Em resumo, por todos os ângulos que se olhe, não há como reconhecer a legalidade do empreendimento, o que justifica a procedência da presente ação civil pública no que diz respeito à necessidade de regularização do loteamento.

Vale ressaltar que o fato de o loteamento objeto da presente ação estar em zona rural, sem infraestrutura urbana, não impede, por si só, a regularização fundiária, medida menos gravosa frente ao estado atual da arte, como bem pontuado em sentença – até porque o próprio Município vem buscando, desde o início, a regularização.

Veja que a Lei nº 13.465/2017, ao definir o conceito de núcleo urbano, reconhece a possibilidade de estar localizado em zona rural, a depender da destinação econômico-social dada ao imóvel: “*assentamento*

humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.” (art. 11).

A propósito:

Ação civil pública. Parcelamento do solo. Loteamento clandestino com finalidade urbana em gleba de terra rural. Legitimidade ativa do Ministério Público e interesse processual devidamente caracterizados. Inteligência dos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, e do artigo 1º, inciso VI, da Lei n.º 7.347/85. Legitimidade passiva dos réus proprietários igualmente configurada. Conjunto probatório que não indica a mera venda de partes ideais do solo rural ou simples exercício do direito de propriedade. Lotes que foram divididos em metragem inferior ao módulo rural, para criação de chácaras com destinação residencial e de lazer. Formação de núcleo urbano. Laudo pericial que apresentou características quantitativas e qualitativas do loteamento. Regularização da área que deve se pautar na Lei n.º 6.766/79. Responsabilidade solidária do Município, com execução subsidiária das obras. Loteadores que devem arcar com as despesas da regularização, observada a possibilidade do exercício do direito de regresso para eventual reembolso ao erário. Sentença mantida. Recursos não providos. (Apelação Cível 1000459-90.2018.8.26.0539, Rel. Jose Eduardo Marcondes Machado, 10ª Câmara de Direito Público, j. 07/05/2022)

Note que, diante de tal cenário, a produção de prova pericial mostra-se desnecessária, já que em nenhuma hipótese seria suficiente para atestar a regularidade do empreendimento, que, como visto, depende das licenças, autorizações e registros mencionados acima.

Embora a apelante afirme que a perícia técnica seria necessária para “*determinar a extensão da área que atualmente se encontra ocupada, bem como se houve dano ambiental decorrente da supressão de vegetação nativa, além de verificar se trata de ocupação consolidada*” (fls. 532), o Município juntou documentação técnica suficiente, não impugnada pela parte requerida, que aponta se tratar de área rural, tendo havido o desmembramento em frações menores que o permitido por lei – sendo que a existência de eventuais danos ambientais sequer é objeto da presente ação.

Vale ressaltar que a função social da propriedade “*traduz o comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue numa dimensão na qual realize interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição. Vale dizer, a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém detendo finalidade que se concilie com as metas do organismo social*” (Farias, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. Curso de direito civil, v. 5 – 11. ed. rev., ampli. E atual. – São Paulo: Atlas, 2015, p. 261).

Nesse sentido:

“Acima de tudo, a propriedade-função é direcionada à promoção dos valores fundantes do ordenamento, sendo os interesses patrimoniais submetidos aos Direitos Fundamentais. Aliás, os direitos fundamentais exercem a fundamental atividade de diálogo entre o sistema jurídico e os demais sistemas metajurídicos (sociológico, econômico, filosófico, psicológico), convertendo-se no filtro pelo qual escoam as demandas sociais.

Qualquer atuação inferior ao patamar da função social será interpretada como abuso do direito de propriedade. Como princípio, a função social encerra um mandado de otimização, um ponto de partida capaz de determinar que a propriedade realize-se da melhor forma possível, conforme os valores e interesses metaindividuais

verificáveis em determinada época e lugar.” (Farias, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. Curso de direito civil, v. 5 – 11. ed. rev., ampli. E atual. – São Paulo: Atlas, 2015, p. 264)

Irreparável, portanto, a determinação da sentença no sentido de regularização do loteamento.

No mais, correta a fixação de indenização pelo dano moral coletivo, notadamente em razão da conduta deliberada e reiterada da requerida, que, mesmo notificada pelo Município acerca da irregularidade do empreendimento, seguiu com a venda dos lotes, em franco desrespeito à legislação vigente, com consequências danosas não apenas à ordem urbanística, mas aos adquirentes, consumidores de baixa renda.

Segundo o STJ, “*o dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta)*” (REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 06/4/2021)

No entanto, como pontuado pelo Superior Tribunal de Justiça no mesmo recurso, “*A quantificação do dano moral coletivo reclama o exame das peculiaridades de cada caso concreto, observando-se a relevância do interesse transindividual lesado, a gravidade e a repercussão da lesão, a situação econômica do ofensor, o proveito obtido com a conduta ilícita, o grau da culpa ou do dolo (se presente), a verificação da reincidência e o grau*

de reprovabilidade social (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 163-165). [...]" (REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 06/4/2021).

Assim, sendo necessário se observar os postulados da equidade e da razoabilidade, sem ignorar a finalidade do sistema jurídico de tutela de interesses difusos e coletivos, e considerando a situação financeira da requerida e a possibilidade de regularização do local, tenho que o montante da indenização deve se limitar a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) – até para não inviabilizar as necessárias obras de regularização determinadas em sentença.

Dessa forma, de rigor a reforma parcial da r. sentença, apenas para reduzir o montante referente à indenização por danos morais para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), mantidos os demais termos.

Por derradeiro, considera-se questionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se jurisprudência consagrada, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, para fins de interposição de recursos às cortes superiores, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida.

Ante o exposto, pelo meu voto, dou parcial provimento ao recurso de apelação.

MARCELO SEMER
Relator