



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Registro: 2025.0000312376

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0009937-34.2008.8.26.0655, da Comarca de Várzea Paulista, em que é apelante MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente 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 MARCELO BERTHE (Presidente sem voto), ALIENDE RIBEIRO E ISABEL COGAN.

São Paulo, 31 de março de 2025.

SOUZA MEIRELLES

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Apelação Cível nº 0009937-34.2008.8.26.0655
Apelante: *Município de Várzea Paulista*
Apelado: *Ministério Público do Estado de São Paulo*
Comarca: *Várzea Paulista*
Vara: 1ª Vara
Magistrada de primeiro grau: *Dra. Heloísa Helena Palhares Montenegro de Moraes*
TJSP (voto nº 24796)

Ambiental – Apelação – Ação civil pública – Ocupação irregular – Elementos constantes nos autos suficientes para comprovar o parcelamento do solo sem autorização dos órgãos competentes – Determinada a regularização fundiária – Responsabilidade do Município – Responsabilidade solidária, mas de execução subsidiária, do ente público omissor no dever de fiscalização – Inteligência dos artigos 23, incisos VI e VII, e 225 da Constituição da República – Observância do REsp nº 1.071.741/SP e da Súmula nº 652 do A. STJ – Sentença mantida – Recurso improvido

Apelação cível manejada pelo **Município de Várzea Paulista**, nos autos de ação civil pública ambiental movida pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo**, em trâmite perante a 1ª Vara daquela Comarca, cujos pedidos foram julgados **procedentes** para condenar em obrigação de fazer consistente na regularização de projeto a ser aprovado pelos órgãos competentes e submetido ao registro imobiliário; posterior obras de infraestrutura pertinentes; ou na impossibilidade de execução do pedido de regularização, apresentou medidas alternativas.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Vindica o Município a reforma da sentença em relação ao Município, ao aduzir, em síntese, que há aspectos burocráticos em regularizações fundiárias, não se olvidando que é mais custoso e difícil de implementar, pois muitas vezes esbarram em questões ambientais, demolições e outros problemas típicos ante a realização de infraestrutura mínima. Subsidiariamente, caso não seja o entendimento a improcedência quanto à Municipalidade, postula que a regularização se limite aos parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 13.465/2017, que se declare que a área em questão seja de interesse específico, e não social, e que a elaboração e o custeio de projeto de regularização dever ser contratado e custeado exclusivamente pelos potenciais beneficiários e requerentes privados.

Recurso tempestivo, bem processado e contrariado
(fls. 1.561/1.566).

A Egrégia Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer opinando pelo improvimento da irresignação interposta (fls. 1.573/1.577).

Tal, em abreviado, o relatório.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de José Vicente Grillo, Rosa Cachulo Grillo e Município de Várzea Paulista, objetivando regularização de loteamento de perante os órgãos competentes, por meio de elaboração de projeto a ser aprovado e submetido a registro imobiliário.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Consta na inicial que os requeridos, José Vicente e Rosa Grillo são proprietários do imóvel localizado no Sítio do Mursa, e, em meados da década de 1996, deram início a empreendimento imobiliário, consistente em parcelamento do solo e venda de gleba de terras a terceiros, sem autorização dos órgãos competentes.

Na ocasião, os terrenos foram alienados em frações ideais, gerando agrupamento tipicamente urbano, sem que o Município pudesse tomar as providências necessárias.

Com efeito, consoante o disposto no do **artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal**, cabe ao ente municipal, mediante o planejamento, fiscalização e controle do parcelamento do solo, promover o adequado ordenamento territorial urbano.

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;

Na inicial, assentou-se, de forma categórica, a responsabilidade do Município ante sua desídia e omissão injustificada, uma vez que não teria ocorrido qualquer providência concreta para impedir o aumento exponencial do parcelamento irregular.

Cabe apontar que o Município que tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.

Nada obstante, considerado o tempo em que se deu início ao parcelamento irregular do solo – meados de 1996 – verifica-se desídia do ente público municipal em executar políticas públicas relativas ao parcelamento do espaço urbano, descumprindo com o seu dever constitucional.

Dessume-se das provas produzidas, que a irregularidade foi corroborada com a inércia do Município, que mesmo notificado pelo Ministério Público, persistiu na omissão, deixando de adotar qualquer medida tendente a coibir a prática ilegal e indevida

A conduta ilegal está devidamente retratada nos boletins de ocorrência e autos de infração ambiental lavrados pela Secretaria do Meio Ambiente (fls. 08/19):

Nessa toada, os particulares causadores do dano ambiental são diretamente responsáveis pela adoção das medidas necessárias à reparação dos danos ambientais, contudo, resta a responsabilidade subsidiária da Municipalidade.

Em relação a Municipalidade, compulsa-se dos autos, a contínua e deliberada ineficiência fiscalizatória do Poder Público Municipal, que no bojo do de inquérito civil estrutural para apuração dos fatos e responsabilidades deixou claro que tinha intenção em realizar a regularização



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

fundiária, mas não o fez (fl. 340).

Consabido, o quanto preceitua a **Súmula nº 652** do **A. STJ**, no sentido de que “a responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”.

É certo que o Município tem o poder-dever de regularizar loteamento de terceiros, consoante o que se estabelece no **art. 40** da **Lei nº 6.766/79**, atribuindo à competência municipal para ordenar, planejar e controlar o uso, parcelamento e ocupação do solo, pelo fato de o dano ter sido praticado em sua circunscrição territorial.

E para tanto, detinha ele a incumbência de coibir o ilícito perpetrado, mas não o fez, incorrendo em omissão no cumprimento de seu mister constitucional, e nela persistindo, até restar a necessidade de regularizar os referidos loteamentos.

A este respeito, oportuno trazer à baila emblemático precedente do **A. STJ**, no qual assentada as premissas de que:

“A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, em hipóteses como a dos autos, o regime de responsabilidade civil é de solidariedade na imputação e de subsidiariedade na execução. Assim, incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, daí sua responsabilização pelo parcelamento, uso e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária. 3. A responsabilidade do ente municipal se refere às obras essenciais a serem implantadas, especialmente quanto à infraestrutura necessária para melhoria da malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo de ação regressiva contra os empreendedores.” (REsp 1739125 / SP, rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, j. 07/02/2019)

Em harmonia, a jurisprudência das Câmaras
Reservadas ao Meio Ambiente deste Egrégio Tribunal de Justiça:

RECURSOS DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. INTERVENÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MUNICÍPIO DE UBATUBA. 1. PRELIMINAR. PROCESSO CIVIL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. **O Município é responsável pelo ordenamento da ocupação urbana e detém competência comum para fiscalizar o meio ambiente, nos termos do art. 23, inciso VI, da Constituição Federal.** Preliminar de ilegitimidade passiva afastada. 2. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. Inocorrência. Regular hipótese de julgamento antecipado, já que as provas se mostram suficientes ao julgamento da lide. As razões do convencimento do magistrado foram devidamente fundamentadas. Desnecessária a realização de prova pericial. 3. DEMOLIÇÃO DE EDIFICAÇÃO. Necessidade de cessar as atividades degradadoras ao meio ambiente e demolição da construção eventualmente existente no local, visto que restou incontroverso que se trata de área de Mata Atlântica e a construção é irregular. 4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. Prova documental que por si só indica que o loteamento irregular é recente e não se caracteriza como núcleo urbano informal consolidado. Requisito do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.465/17 que não foi preenchido. 5.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO DE UBATUBA. OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO. PODER DE POLÍCIA. **No caso concreto, configurada a ação e omissão do ente federado, já que caracterizada a inércia e conduta incompatível com a lei, porque não houve fiscalização na área. Dever-poder de fiscalizar o ordenamento urbano no seu território. Inteligência do art. 30, inciso VIII, e art. 182, caput, ambos da Constituição Federal. Responsabilidade solidária em matéria ambiental, mas, em face da Administração Pública por danos ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, porém de execução subsidiária, conforme enunciado da Súmula 652 do E. Superior Tribunal de Justiça.** 6. Sentença de procedência mantida. Recursos desprovidos. (TJSP; Apelação Cível 1000797-70.2023.8.26.0642; Relator (a): Marcelo Berthe; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Ubatuba - 2ª Vara; Data do Julgamento: 04/12/2024; Data de Registro: 04/12/2024)

RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. 1. Ação civil pública ambiental ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo visando condenar as acionadas Sociedade Imobiliária Jurema Ltda e a Municipalidade de Guarulhos em obrigações relacionadas à recuperação dos danos ambientais decorrentes da ocupação irregular ocorrida em área de preservação permanente (às margens de córrego local) no Município de Guarulhos. 2. Área de Preservação Permanente em loteamento irregular instalada em gleba localizada no perímetro urbano. Responsabilidade do Município – fiscalização ineficiente que contribuiu para instalação irregulares de moradias – Falha do serviço. 3. **A natureza objetiva, solidária e "propter rem" da reparação ambiental, bem como o fato de ser informada pela teoria do risco integral, faz afastar as alegações dos recorrentes.** 4. Inviabilidade de regularização fundiária da área. Direito à moradia e à propriedade que devem ser exercidos em obediência com o ordenamento jurídico, especialmente às normas de uso e ocupação do solo e normas ambientais, com vistas à preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, ademais da proteção à vida e à saúde das pessoas. 5. Multa e astreintes. Cabimento. Arbitramento de forma proporcional e razoável, em vistas às particularidades do caso concreto e à finalidade coercitiva da multa cominatória.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Sentença mantida. Recurso desprovido.
(TJSP; Apelação Cível 1030956-28.2019.8.26.0224; Relator
(a): Nogueira Diefenthaler; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada
ao Meio Ambiente; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda
Pública; Data do Julgamento: 11/11/2024; Data de Registro:
13/11/2024

Considerando os termos dos pedidos subsidiários, não é possível acolhê-los, uma vez que o Município não deixa de ser obrigado solidário da condenação, ressaltando-se, no entanto, que a execução perante a Municipalidade será de forma subsidiária, consoante a jurisprudência correlata.

Ante o exposto, **impõe-se a manutenção da veridicção singular**, escoreita na solução da lide, pelos próprios e judiciosos fundamentos.

Ficam as partes notificadas de que, em caso de oposição de embargos declaratórios, o processamento e o julgamento se realizarão por meio virtual.

Postas tais premissas, por meu voto, **nega-se provimento** ao recurso.

SOUZA MEIRELLES
Desembargador Relator