



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000320459

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1010239-28.2022.8.26.0664, da Comarca de Votuporanga, em que são apelantes FRANCISCO COSTA RAMOS e LEONICE DOS SANTOS RAMOS, é apelado MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª 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 RICARDO DIP (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 31 de março de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1010239-28.2022.8.26.0664

Apelante: Francisco Costa Ramos e Outros

Apelado: Município de Votuporanga

Comarca: Votuporanga

Juiz(a) de Direito: Reinaldo Moura de Souza

Voto nº 5859

DIREITO URBANÍSTICO. APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO COMUM. DESMEMBRAMENTO DE GLEBA. Recurso interposto contra sentença que julgou improcedente demanda voltada a afastar ato administrativo que condiciona o deferimento de parcelamento de solo urbano à observância dos rigores da Lei Federal 6.766/1979 e da Lei Complementar Municipal 461/2021 (Plano Direto).

1. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Exegese do art. 370, CPC. Provas pericial e testemunhal irrelevantes ao deslinde da controvérsia.

2. Anterior comando judicial, permissivo de divisão da gleba maior em seis glebas menores, mediante a abertura das respectivas matrículas, que diz com a demarcação do imóvel originário entre os diversos coproprietários, que não implica alforria para o descumprimento das normas urbanísticas supervenientes. Sentença proferida em 2018, com pleito de parcelamento deflagrado somente em 2022, cumprindo convergir aos rigores das regras urbanísticas então vigentes. Ato administrativo bem fundamentado, não avistada ilegalidade passível de sindicabilidade judicial. Exigências legais comprovadamente não atendidas pelos autores. Ausência de abusividade ou ilegalidade do Município.

3. Sentença preservada. RECURSO DESPROVIDO.

FRANCISCO COSTA RAMOS E OUTROS ajuizaram ação pelo procedimento comum em face do MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA almejando a aprovação do pedido de parcelamento do imóvel objeto das matrículas 21.786 e 21.784, registradas perante o Cartório de Registro de Imóveis de Votuporanga, conforme planta de fls. 25/37, na forma em que determinada na ação judicial de número 1009026-60.2017.8.26.0664.

Por não vislumbrar a aventada ilegalidade no ato guerreado, o MM. Juiz sentenciante deliberou pela improcedência do pedido.

Da r. sentença, desfiaram os autores o presente recurso visando à reforma do julgado. Argumentam, *ad summam*, em sede preliminar, o cerceamento de sua defesa pelo julgamento antecipado do feito, porquanto necessária prova pericial para demonstrar que inexistem glebas encravadas, vez que os titulares possuem acesso por outra estrada existente no local, ainda que não formalmente registrada. Igualmente, falam pela necessidade da oitiva de testemunhas, que poderiam demonstrar as condições dos ocupantes e histórico local, servindo a colocar fim a uma comunhão existente entre os mais de sessenta titulares de domínio.

Quanto ao mérito, alegam serem todos proprietários beneficiários da gratuidade de justiça, que não integram o setor de empreendimentos imobiliários, daí porque não pretendem realizar loteamento no local, direito que decorre da sentença transitada em julgado e proferida na ação judicial de n. 1009026-60.2017.8.26.0664, almejando tão somente a extinção do condomínio *pro indiviso*. Ademais, a lei complementar municipal cujo cumprimento se exige é de 2021, sendo a sentença proferida em 2018, daí porque inadmissível sua aplicação ao caso concreto. Pretendem tão somente a concessão do número de cadastros para fins de IPTU. Ademais, ainda não são glebas urbanizadas, de sorte que somente quando se destinarem ao parcelamento do solo urbano será aplicável a lei 6.766/1979.

Respondeu-se ao recurso a fls. 764/772, sem arguição de preliminares.

A fls. 780/786, parecer da d. Procuradoria de Justiça pelo desprovimento recursal.

Esse o relatório do essencial, em acréscimo ao da r. sentença.

Em que pesem os argumentos deduzidos pelos apelantes, a r. sentença não comporta reparo.

Cinge-se a insurgência recursal ao agitado desacerto na decisão

administrativa proferida pela Secretaria Municipal de Administração de Votuporanga que indeferiu o pedido de parcelamento do solo urbano dos imóveis retro indicados, no bojo do procedimento administrativo de número 10983/2022 (fls. 39/43).

À partida, cumpre afastar a aventada preliminar pelo reconhecimento do cerceamento de defesa.

Como cediço, na forma em que dispõe o artigo 370 do Código de Processo Civil, o magistrado é o principal destinatário da prova, a ele cabe avaliar a pertinência de sua produção, para adequada instrução da causa, indeferindo as meramente inúteis ou protelatórias. □□□

□Nessa direção, *"os princípios da livre admissibilidade da prova e da persuasão racional autorizam o julgador a determinar as provas que repute necessárias ao deslinde da controvérsia, e a indeferir aquelas consideradas prescindíveis ou meramente protelatórias. Não configura cerceamento de defesa o julgamento da causa sem a produção da prova solicitada pela parte, quando devidamente demonstrada a instrução do feito e a presença de dados suficientes à formação do convencimento"* (AgInt no AREsp n. 1.457.765/SP, Relator Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 19/8/2019, DJe 22/8/2019). □□□

Para mais, no caso dos autos, despicienda a prova pericial quanto a existir ou não saída para as glebas interiores entendidas como encravadas. No preciso ponto, nota-se a seguinte manifestação da Prefeitura: *"O projeto apresentado com a demarcação das servidões de passagem, não possui a devida averbação junto a matrícula do imóvel. Portanto, a faixa destinada a servidão de passagem não possui titularidade legal. Assim, os imóveis resultantes do parcelamento do solo, continuam encravados e sem a infraestrutura obrigatória (...)"* (fl. 42).

É dizer, a municipalidade não contesta as saídas que possam existir às porções localizadas no centro da gleba, conquanto seja procedida com a averbação

da respectiva servidão de passagem, o que parece ter sido impossibilitado até o momento justamente em razão da celeuma instaurada em torno do próprio parcelamento.

Ademais, igualmente desnecessária a prova quanto à condição econômica dos autores ou às circunstâncias da ocupação e da formação do condomínio, fatos sequer controvertidos nos autos, na forma em que dispõe o art. 374, III, CPC, e, no mais, irrelevantes ao deslinde da controvérsia.

Afasto, assim, a preliminar arguida.

Isto resolvido, e passando ao cerne da demanda, historiam os autos que os autores obtiveram, por meio da ação judicial de n. 1009026-60.2017.8.26.0664, a qual tramitou perante a 4ª Vara Cível da Comarca de Votuporanga, julgamento procedente em ordem a “*autorizar o agrupamento dos imóveis 21.786 e 21.784, com posterior divisão em seis glebas urbanas iguais, nos termos mencionados na inicial e documentos e que a acompanham, gerando-se matrículas distintas e independentes para cada bem*” (fl. 22), daí extraindo-se mandado de averbação (fl. 24).

Pretendendo o registro de tal decisão, procederam com pedido junto ao Município de Votuporanga para o desdobro e parcelamento do imóvel, este indeferido pela decisão administrativa combatida, reproduzida a fls. 39/43.

De saída, cumpra colacionar trecho da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e estipula em seus artigos 2º e 12 o seguinte:

Art. 2o. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1o Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

(...)

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

(...)

Art. 12. 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, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

De seu turno, rememore-se que o art. 30, inciso VIII, da CF atribui ao Município a competência para “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”.

Nessa esteira, dispõe a Lei Municipal nº 461, de 27 de outubro de 2021:

Art. 358. (...) § 3º O desdobro é a subdivisão de um lote, oriundo de parcelamento regular devidamente aprovado, para a formação de novos lotes que atenderão as dimensões mínimas definidas por esta Lei Complementar.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

(...)

Art. 360. Será obrigatória a reserva de faixa non aedificandi, nos seguintes casos:

(...) II – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos: 15m (quinze metros) de cada lado;”

(...)

Art. 383. O desmembramento de glebas urbanas atenderá às exigências dispostas nesta subseção e àquelas dispostas na Seção II, deste Capítulo, naquilo que couber.

(...)

§ 2º O desmembramento da gleba em lotes destinados a edificação pressupõe o aproveitamento do sistema viário e da infraestrutura existente e não implicará na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Art. 386. Para aprovação do desmembramento de glebas que resultem em até 10 (dez) lotes e possuam todas as infraestruturas urbanas instaladas, O interessado apresentará requerimento protocolado à Prefeitura Municipal, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo:

I)- a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II- a indicação do tipo de uso predominante no local;

III - a indicação da divisão de lotes pretendida na área; e

IV - seguir os procedimentos a serem regulamentados por Decreto Municipal.

(...)

Art. 388. Aprovado o projeto de desmembramento, o interessado deverá submeter os projetos e documentos ao registro imobiliário junto ao Cartório de Registro de Imóveis dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação.

Bem colocadas essas premissas e jogando luzes para o caso em concreto, observa-se que o indeferimento do pedido de parcelamento da gleba ocorreu em razão da inobservância da Lei nº 6.766/1979 e da Lei Complementar Municipal 461/2021, insistindo o apelante serem ambas inadmissíveis ao caso.

Sem razão, contudo.

Ab initio, como se sabe, no quadrante do controle judicial dos atos da Administração, compete ao Poder Judiciário a análise da legalidade e legitimidade do ato administrativo, não sendo, contudo, lícito ao órgão judicante imiscuir-se nas razões de convicção, conveniência e oportunidade da Administração Pública. □

Isso é lição tradicional e sedimentada na doutrina: “*O controle judicial sobre os atos da Administração é exclusivamente de legalidade. Significa dizer que o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa. Se o ato for contrário à lei ou à Constituição, o Judiciário declarará a sua invalidação de modo a não permitir que continue produzindo efeitos ilícitos*” (José dos Santos Carvalho Filho, in *Manual de Direito Administrativo*, 26ª Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 1016). □

Nessa mesma direção, a jurisprudência: □

“*SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. REVISÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. Não cabe à função jurisdicional o exercício simplex de atividade substituinte das funções e decisões administrativas (a título ilustrativo, cf., no col. STF: MS 21.176; RE 140.242; RE 315.007), ou seja: não se propicia ao poder judiciário substituir a discricionariedade administrativa por discricionariedade judicial, assim se daria coubera ao judiciário decidir, para o caso, sobre a aplicação de penalidade ao servidor demandante. Não provimento da apelação*”. (Apelação nº

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

*1038245-40.2019.8.26.0053, 11ª Câmara de Direito Público,
rel. Des. RICARDO DIP, j. em 14.8.2020) □*

Do mesmo modo, reconhece-se a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos, ainda no aspecto da legalidade, mas tendo como norte o atendimento aos princípios administrativos, bem observada a conveniência e oportunidade inerente à discricionariedade administrativa.

É sob tal lume que merece análise o pleito deduzido pelos apelantes.

Por primeiro, a existência da anterior sentença judicial não desobriga o cumprimento da legislação de regência quanto aos requisitos para o parcelamento do solo. E isto porque o objetivo de referida ação, dela mesmo se extrai, foi proceder à demarcação dos lotes da gleba maior entre os diferentes coproprietários, diminuindo-se em glebas menores. Em outros termos, cuidou a ação de permitir a divisão na forma em que requerida, mas tal nada diz, e tampouco afasta, a observância das regras urbanísticas que devem ser observadas a tal finalidade.

Nesta mesma esteira, por igual motivo, não há se falar na pretendida inobservância da Lei Complementar Municipal 461/2021, esta a instituir o Plano Diretor do Município de Votuporanga.

Intentado o registro da sentença somente em 2022, e aí iniciado o procedimento administrativo de parcelamento do solo, são as regras urbanísticas aplicáveis a este momento que cabem ser seguidas, conclusão que se extrai da máxima *tempus regit actum*. Veja-se:

Apelação Cível. Ação Civil Pública. Loteamento. Município de Bauru. Preliminar – Nulidade da sentença – Proposições genéricas, que não enfrentaram, nem tampouco exauriram as questões trazidas ao debate – Decisum que não preenche os requisitos do art. 489, inc. II, do Código de Processo Civil – Vício, todavia, que não prejudica o julgamento dos recursos – Causa madura – Intelecção do art. 1.013, §3º, do Código de
Apelação Cível nº 1010239-28.2022.8.26.0664 -Voto nº 5859:

Processo Civil. Obrigação de Fazer – Realização de Estudo de Impacto de Vizinhança – Imposição aos loteadores - Lei Municipal nº 6.626/2015 – Apresentação, pelo loteamento, de Relatórios de Impacto de Trânsito e Impacto de Vizinhança – Alegação de se tratar de parecer unilateral dos interessados – Documentos elaborados e submetidos a análise ao tempo das aprovações – Consonância com a lei de regência então vigente – Lei Municipal nº 6.626/2015 que é superveniente aos fatos, e trata tão somente da redefinição do zoneamento – Exigências do Plano Diretor que foram atendidas pelos interessados – Tempus regit actum - Ulterior declaração de inconstitucionalidade do art. 43 da Lei Municipal nº 5.631/2008 com modulação de eficácia ex nunc – Loteamento já concluído - Prestígio à segurança jurídica – Afastamento da obrigação da apresentação do EIV que se impõe. Dá-se provimento aos recursos voluntários, e nega-se provimento ao reexame necessário.

(TJSP; Apelação Cível 1010415-21.2014.8.26.0071; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/03/2024; Data de Registro: 22/03/2024)

Registre-se, ademais, que as regras atinentes ao parcelamento do solo urbano não são aplicáveis tão somente a empreendedores, mas a todos aqueles que pretendem proceder com a divisão da gleba maior em glebas menores.

Ainda, incontroverso tratar-se de imóvel registrado como urbano, inexistindo dúvida quanto à incidência da lei 6.766/1979, à força de seu próprio texto legal supra transcrito.

Neste sentido, em caso análogo julgado por este e. Tribunal, do qual cumpre transcrever ementa e elucidativo trecho do voto:

“PROCESSO Imóvel – Herança – Parcelamento – Irregularidade – Desmembramento – Lei 6.766/79 – Observância – Necessidade – Obrigação de fazer – Condenação – Possibilidade: – Sentença que deu a solução acertada merece prevalecer por seus próprios fundamentos.

(...)

Portanto, irrelevante terem recebido o imóvel em herança, pois a perícia atestou que iniciaram a partilha do bem entre os herdeiros, parcelando-o, como eles próprios admitem, mas sem a observância das regras de loteamento e desmembramento. Daí o acerto da sentença.

Todo parcelamento de imóvel, seja qual for a causa da aquisição de seu domínio, está sujeito ao cumprimento da legislação específica para a divisão de área.” (TJSP; Apelação Cível 1019146-29.2017.8.26.0482; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Presidente Prudente - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 12/06/2023; Data de Registro: 12/06/2023)

Nestes termos, e bem ponderados os limites inerentes à discricionariedade administrativa, não se vislumbra a aventada ilegalidade na negativa do ente público quanto ao pedido de parcelamento da área apontada na peça vestibular, eis que as exigências legais necessárias ao almejado desmembramento não foram integralmente atendidas pelos apelantes. E como bem ponderado pelo d. magistrado sentenciante, “*não se pode obrigar o Município a cumprir uma obrigação que viola a legislação, sendo de rigor a improcedência da ação.*”. (fl. 709)

A respeito da matéria, convoca-se os seguintes precedentes, inclusive desta 11ª Câmara de Direito Público:

Mandado de segurança - Desmembramento de gleba – Indeferimento do pedido administrativo – Admissibilidade – Caso em que as exigências não foram cumpridas, nem em relação à lei antiga, nem à nova – Certidão retificada de todo o imóvel não apresentada, o que impede a regularização do desmembramento e a possibilidade de loteamento – Imóvel que não possuía acesso por via oficial – Inexistência de direito líquido e certo – Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1013165-20.2020.8.26.0577; Relator (a): José Luiz Gavião de Almeida; Órgão Julgador: 3ª

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

*Câmara de Direito Público; Foro de São José dos Campos - 2ª
Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/01/2021; Data
de Registro: 13/01/2021)*

*PROCEDIMENTO COMUM E ADMINISTRATIVO –
OBRIGAÇÃO DE FAZER – URBANISMO –
DESMEMBRAMENTO OU DESDOBRO DE IMÓVEL URBANO.*

*1. Compete aos Municípios promover, no que couber, adequado
ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso,
do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF).*

*2. Lei Complementar Municipal que dispõe sobre o parcelamento
do solo e estabelece os requisitos que devem ser cumpridos em
casos de desmembramento de imóveis. Ausência dos requisitos
legais. Indeferimento. Admissibilidade. Direito de propriedade
que não é absoluto. Pedido improcedente. Sentença mantida.
Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível
1014562-75.2018.8.26.0451; Relator (a): Décio Notarangeli;
Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de
Piracicaba - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento:
01/09/2020; Data de Registro: 01/09/2020)*

Persiste, portanto, a conclusão posta na r. sentença quanto à regularidade do ato administrativo combatido. Desta feita, de rigor a integral manutenção do julgado.

Em atenção ao trabalho adicional realizado em grau recursal (§11 do art. 85 do CPC), elevam-se os honorários advocatícios arbitrados em primeiro grau para que venham a totalizar o equivalente a R\$2.300,00, atualizado desde o ajuizamento (cf. Súmula 14 do col. STJ).

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, sublinhando-se pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça em ordem a considerar que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Pelo exposto, por meu voto, **nego provimento ao recurso**, nos termos supra delineados.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MARCIO KAMMER DE LIMA

Relator