



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000328212

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1005445-90.2024.8.26.0664, da Comarca de Votuporanga, em que é apelante UBIRAJARA PIRES CORREA, são apelados MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA e SECRETÁRIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA.

ACORDAM, em 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 Exmos. Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 1º de abril de 2025

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 21.838

APELAÇÃO Nº 1005445-90.2024.8.26.0664

COMARCA: VOTUPORANGA

APELANTE: UBIRAJARA PIRES CORREA

APELADO: MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA

INTERESSADO: SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA

Julgador de Primeiro Grau: *Camilo Resegue Neto*

DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESDOBRAMENTO DE IMÓVEL. EXIGÊNCIA DE INFRAESTRUTURA PARA DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DESPROVIDO.

1. CASO EM EXAME: Apelação interposta contra sentença que denegou a segurança pleiteada contra o Município de Votuporanga. O impetrante buscava afastar a exigência de construção de reservatórios de captação e retenção de águas pluviais para aprovação do desdobro de imóvel de sua propriedade.

2. QUESTÕES EM DISCUSSÃO:

2.1. Identificar se há direito líquido e certo para desdobramento de lote independente de inclusão de projeto de drenagem no pedido de parcelamento, prevendo execução de bacias ou reservatórios de captação e retenção de águas pluviais.

2.2. Definir se é legal a exigência, como condição para aprovação do projeto de parcelamento, de projeto de drenagem prevendo execução, pelo proprietário do imóvel a ser parcelado, de construção de reservatórios de captação e retenção de águas pluviais.

3. RAZÕES DE DECIDIR:

3.1. Embora o ato indicado como ato coator seja mero parecer de área técnica consultiva da autoridade impetrada, não havendo ainda decisão pelo indeferimento de requerimento administrativo, há justificativa para o pleito de segurança, na modalidade preventiva, porquanto há notícia de que a mesma exigência, supostamente ilegal, recomendada pelo parecer já havida sido exigida de outro munícipe. A notificação do requerente acerca do parecer justifica a impetração para prevenir ato decisório contendo a suposta exigência ilegal, visto que, ao publicar o que seria trâmite interno, gerou expectativa e justo receio de decisão negativa, caso não acatada a exigência.

3.2. A Lei Complementar Municipal nº 461/2021 prevê que o desdobro é parcelamento realizado apenas em lotes, terrenos já regularmente parcelados anteriormente e dotados de infraestrutura básica, ao passo que as glebas podem ser loteadas ou desmembradas em lotes mediante aprovação de

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

projeto de parcelamento contendo a infraestrutura básica definida nos regramentos urbanísticos municipais.

3.3. Não se identifica hipótese de procedimento de desdobro porquanto o impetrante não comprovou que seu imóvel já havia sido regularmente loteado ou que atendia a todos os requisitos urbanísticos necessários para loteamento. Pelo contrário, porquanto se opõe à realização das obras relativas às águas pluviais.

3.4. A legislação urbanística federal (Lei nº 6.766/1979) e municipal (Lei Complementar nº 461/2021) determinam que a infraestrutura básica, incluindo drenagem de águas pluviais, deve ser executada pelo empreendedor ou proprietário antes da aprovação de parcelamentos do solo, prevendo também a transferência de domínio em favor do município, desde a data do registro imobiliário, das vias e praças, dos espaços livres e das áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo.

3.5. A imposição da exigência não configura violação ao direito de propriedade, pois se insere no poder de planejamento urbano do município e na necessidade de garantir infraestrutura adequada aos empreendimentos imobiliários.

3.6. Não restou comprovada ilegalidade na conduta administrativa ou violação ou expectativa de violação a direito líquido e certo.

4. **DISPOSITIVO:** recurso desprovido.

5. **TESE DE JULGAMENTO:**

5.1. A exigência prevista em lei de infraestrutura para drenagem de águas pluviais como condição para aprovação do parcelamento do solo não viola o direito de propriedade, pois decorre do planejamento urbano e da função social da propriedade.

6. **DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS:** Lei nº 6.766/1979, arts. 2º, §§ 1º a 5º, e 22; Lei Complementar Municipal nº 461/2021, arts. 358, §§ 3º e 4º, 359, 364, 387, 389, 447 a 449, 451 e 453.

7. **JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE CITADA:** TJSP, Apelação Cível nº 0016011-90.2010.8.26.0152, Rel. Des. Marcos Pimentel Tamassia, j. 04.04.2017; TJSP, Apelação Cível nº 0000036-77.1992.8.26.0372, Rel. Des. Roberto Martins de Souza, j. 29.09.2015; TJSP, Apelação Cível nº 0000702-12.2015.8.26.0586, Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti, j. 22.02.2021.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto por **UBIRAJARA PIRES CORREA** contra a sentença (fls. 370/373) que denegou a segurança por ele pleiteada em face do **MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA** para desconstituir o ato da Secretária de Planejamento e Habitação do Município de Votuporanga, que condicionou o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

desdobro de imóvel do impetrante à construção de reservatórios de captação e retenção de águas pluviais.

Em suas razões (fls. 416/428), o apelante aduz que a sentença, ao assumir como verdadeiras as informações da autoridade coatora, adota premissas equivocadas de que não houve indeferimento do pedido administrativo porque o parecer era mera sugestão, visto que nele se faz exigência que condiciona o deferimento do pedido, e de que o imóvel não foi parcelado regularmente, visto que o imóvel é um “lote” e não uma “gleba” (ao contrário da informação da impetrada). Aduz que o parcelamento fora aprovado em 05.12.2022 e que o lote está situado em via pública pavimentada, com iluminação pública e com sistema de esgoto, sendo tributado pelo município (IPTU). Detalha que a matrícula nº **70.866** do CRI local (gleba maior) foi encerrada em 04.01.2023, após desdobro aprovado pela prefeitura em 05.12.2022, do qual se originaram os lotes de matrícula nº **76.569** e de matrícula nº **75.569** (objeto deste processo). Alega que já para aprovação do desdobro anterior, a prefeitura exigiu a implantação de infraestrutura de esgoto (o que foi executado pelo autor), mas não houve exigência de instalação de infraestrutura de drenagem de águas pluviais. Sustenta que o art. 387 da Lei Complementar nº 461/2021 não se aplica à espécie, mas sim o art. 389 da mesma lei, porque já houve desdobro anterior. Argumenta que inexistente lei que obrigue a construção de reservatório ou de bacias de retenção em cada lote e que essas instalações diminuiriam a área edificável e demandariam custos de instalação e manutenção a serem arcados pelo proprietário, ao passo que o equipamento seria público e qualificado como *área institucional* (§4º do *caput* do art. 364 da LCM 461/2021), o que implicaria restrição indevida ao direito de propriedade, porquanto não se enquadraria em desapropriação, servidão, requisição ou tombamento. Adiciona que a Associação Atlética Banco do Brasil (AABB) enfrentou o mesmo problema e, mesmo tendo procedido com a execução das exigências indevidas da prefeitura local, teve o registro imobiliário negado por conta das *áreas institucionais clandestinas*, de forma que teve que solicitar a exclusão das bacias de retenção do projeto, quando, somente então, a municipalidade teria deferido o desmembramento de lotes sem tais exigências.

Não houve contrarrazões (fl. 437).

Em parecer (fls. 450/454), a Procuradoria de Justiça opina pelo desprovimento do recurso, observando inexistir ilegalidade na conduta da Administração e inexistir comprovação de plano de violação a direito líquido e certo do impetrante.

É o relatório. **DECIDO.**

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, observando o recolhimento do preparo às fls. 429/430.

O apelante apresentou tempestiva oposição ao julgamento virtual (fl. 446).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Ubirajara Pires Correa para compelir o Município de Votuporanga a se abster de condicionar o **desdobro** de imóvel à execução de *caixas de retenção de águas pluviais no interior de imóvel particular* (matrícula nº 76.569 do CRI local).

O impetrante detalhou que, em 19.01.2024, apresentou o requerimento de **desdobro** do *lote de terreno urbano*, registrado sob nº 883/2024-001, tendo sido depois notificado de uma devolutiva que indicava exigência de construção de reservatórios de captação e retenção de águas pluviais. Em suma, aduziu a ilegalidade da exigência, porque as instalações exigidas constituíram *áreas institucionais, ou seja, equipamentos públicos urbanos e comunitários* (art. 364, LCM 461/2021) que, além de serem construídas e mantidas às custas do proprietário do imóvel e submetidas a fiscalização periódica do município, seriam áreas afetadas que deixariam de ser edificáveis, e, por isso, constituiriam modalidade de restrição da propriedade privada não prevista no ordenamento jurídico, tanto que o projeto contendo tais instalações seria rejeitado pelo cartório de registro de imóveis local, tal como já aconteceu no mencionado caso precedente envolvendo a Associação Atlética Banco do Brasil – AABB.

A autoridade impetrada informou (fls. 356/362) que não houve ato coator porque o requerimento ainda estava pendente de decisão, sendo que a requerente fora intimada de mero parecer da equipe técnica da prefeitura. Também apontou inexistir direito líquido e certo a garantir, pois a referida gleba nunca foi objeto de parcelamento do solo e o terreno em questão não tem a infraestrutura adequada para o *desdobro*, modalidade que pressupõe a existência de *lote*, unidade parcelada regulamente e com infraestrutura adequada, consoante §§ 3º e 4º do art. 358 da Lei Complementar Municipal nº 461/2021 (*Plano Direito Participativo de Votuporanga*). Assim, sendo *gleba*, e não *lote*, o parcelamento do terreno deve ser pela modalidade *desmembramento*, seguindo rito e requisitos específicos (art. 387 da LCM 461/2021).

O *Parquet* opinou pela denegação da ordem porque não houve decisão administrativa denegatória e porque não restou comprovado direito líquido e certo ao *desdobro*, quando caberia *desmembramento* (fls. 368/369).

Sobreveio a sentença denegatória, fundamentada na ausência de decisão denegatória e na ausência de comprovação de anterior parcelamento regular do solo que permitisse novo parcelamento na modalidade *desdobro*.

Pois bem.

O ato coator indicado é mero parecer de área técnica consultiva da autoridade impetrada. Entretanto, posto que ainda não houvesse decisão deferindo ou negando o requerimento administrativo, como houve notícia de que a mesma exigência recomendada pelo parecer já havida sido exigida de outro munícipe (a AABB), a notificação do requerente acerca do parecer justifica a impetração para prevenir ato decisório contendo a suposta exigência ilegal, visto que, ao publicar o que seria trâmite interno, gerou expectativa e justo receio de decisão negativa, caso não acatada a exigência.

Contudo, a impetração não procede, como bem já decidido

pela sentença recorrida.

Com efeito, a **Lei Complementar Municipal nº 461 de 2021**, que dispõe do plano diretor do Município de Votuporanga, estatui que:

Art. 358. O parcelamento do solo poderá ser feito mediante loteamento, desmembramento, desdobro de lote, remembramento e remanejamento.

§ 1º O loteamento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º O desmembramento é a subdivisão de glebas em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, sem a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 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.

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos por esta Lei Complementar para a zona em que se situe.

(...)

Art. 359. Somente será permitido o parcelamento do solo para fins urbanos na Macrozona Urbana, assim definidos nesta Lei Complementar.

§ 1º Não será permitido o parcelamento de solo em:

I – terrenos alagadiços, sujeitos a inundações, fundos de vales ou erosões, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas pluviais e respeitadas as legislações pertinentes;

(Destaquei)

Em semelhante sentido, a Lei Federal nº 6.766/1979 – que *[d]ispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências*, instituindo regramento geral complementável pelos demais entes federativos conforme as peculiaridades regionais e locais –, prevê que o parcelamento do solo urbano é feito por *loteamento* ou por *desmembramento* e define loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (§1º, art. 2º – destaquei), ao passo que define desmembramento como 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 (§2º, art. 2º – destaquei). Por sua vez, lote é definido como o terreno servido de infra-estrutura básica cujas

dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe (§4º do art. 2º – destaquei).

O § 5º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79 define que *a infra-estrutura 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 (destaquei).*

Já o caput e o inciso I do art. 4º da mesma Lei Federal nº 6.766/79 prevêm que *[o]s loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem (destaquei).*

Como bem anotado pelo *Parquet*, o impetrante não demonstrou o direito líquido e certo ao desdobro porque sequer logrou demonstrar que o imóvel é classificado como lote, seja regularmente oriundo de *desmembramento* ou de *loteamento*.

Nesse ponto, nada demonstra a certidão da matrícula nº 76.569 do CRI local (fls. 305/306) e nada contribuem as demais certidões de matrículas referentes a imóveis diversos e que não se relacionam ao autor. E, como visto, o parecer do Chefe de Departamento de Licenciamento Urbano no processo administrativo acusa a inexistência de sistema de drenagem de águas pluviais (fl. 19). Houvesse esse sistema de drenagem, não estaria o impetrante discutindo a questão em juízo.

Tampouco aproveitam ao autor os documentos juntados com seus embargos de declaração. A par da intempestividade, posto que deveriam acompanhar a petição inicial, em especial em se tratando de mandado de segurança, que prima pela literalidade, referidos documentos não comprovam que o imóvel cujo desdobro se quer preenche os requisitos legais, no que toca às obras de infraestrutura necessárias.

Como cediço, a via mandamental possui rito sumaríssimo que presta amparo a direito líquido e certo comprovado documentalmente e de plano, não admitindo dilação probatória, tampouco produção de prova. Ao impetrante cabe colacionar, desde a inicial, a documentação pré-constituída necessária para a provar cabalmente o direito alegado.

Em síntese, o impetrante é proprietário de uma área que não provou preencher os requisitos para ser considerada, à luz da legislação municipal, como um lote, em especial o sistema de captação e drenagem de águas pluviais. Em não sendo lote, deve ser considerado como gleba, que somente pode ser dividida ou parcelada por meio dos institutos jurídicos do loteamento ou desmembramento. Em ambos os casos a obra é obrigatória, de modo que o impetrante não tem o direito líquido e certo de ver aprovado o pretendido desdobro.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

À guisa de conclusão, o impetrante não logrou êxito em demonstrar ilegalidade na conduta administrativa ou em demonstrar violação ou expectativa de violação a direito líquido e certo. Dessarte, a sentença corretamente concluiu pela denegação da segurança e não comporta reparos.

Em suma, a sentença fica mantida.

Custas *ex lege*. Sem honorários em mandado de segurança (art. 25 da Lei Federal nº 12.016/2009).

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a sedimentada 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 (EDROMS 18205/SP, Ministro Felix Fischer, DJ. 08.05.2006, P. 240).

Ante o exposto, pelo meu voto, NEGO PROVIMENTO ao recurso.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator