



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000329580

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0005484-59.2009.8.26.0655, da Comarca de Várzea Paulista, em que são apelantes MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA, ANTONIO BENEDITO PELEGRINO RODRIGUES (ESPÓLIO), MARIA ENCARNÇÃO MARQUES PELEGRINO, MARCIA REGINA MARQUES, MERCEDES PERICO MARQUES, FRANCISCO ROBERTO MARQUES e MARIA JOSÉ GOMES MARQUES, e apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso voluntário do Município e não conheceram do recurso voluntário dos corréus. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente sem voto), RENATO DELBIANCO E MARCELO BERTHE.

São Paulo, 2 de abril de 2025.

CARLOS VON ADAMEK

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

APELAÇÃO N. 0005484-59.2009.8.26.0655

COMARCA: VÁRZEA PAULISTA – 1ª VARA

APELANTE: MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA, MARIA ENCARNÇÃO MARQUES PELEGRINO, ANTONIO BENEDITO PELEGRINO RODRIGUES (ESPÓLIO) e OUTROS

APELADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO N. 15.189

EMENTA: DIREITO CIVIL. APELAÇÃO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame:

Ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra proprietários de lotes visando à regularização de loteamento clandestino, realizado sem fiscalização do Poder Público.

II. Questão em Discussão:

2. A questão em discussão consiste em determinar a responsabilidade pela regularização do loteamento irregular e a aplicação das sanções previstas na sentença.

III. Razões de Decidir:

3. O município possui responsabilidade pela regularização do loteamento devido à sua omissão na fiscalização, conforme art. 30, VIII, da CF e art. 40 da Lei n. 6.766/79.

4. Os custos para a regularização não devem ser exclusivamente dos loteadores, considerando o padrão construtivo e ocupação por pessoas de baixa renda.

IV. Dispositivo e Tese:

5. Recurso do Município desprovido e recurso dos demais corréus não conhecido por deserção. Tese de julgamento: 1. O município tem o dever de regularizar loteamentos irregulares. 2. A responsabilidade pela regularização não é exclusiva dos loteadores.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 30, VIII; Lei nº 6.766/79, art. 40; Lei nº

13.465/2017, art. 33; Lei nº 7.347/85, art. 18.

Jurisprudência Citada:

STJ, REsp nº 448.216/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 14.10.03. ***Sentença mantida. Recurso do Município desprovido e recurso dos demais corréus não conhecido.***

Trata-se de recurso de apelação interposto em face da r. sentença de fls. 1.315/1.318 que, nos autos de ação civil pública, julgou procedentes os pedidos, para confirmar a tutela de urgência, e:

a) CONDENAR os réus *Maria Encarnação Marques Pelegrino, Espólio de Antonio Benedicto Pelegrino Rodrigues, representado por sua inventariante Maria Encarnação Marques Pelegrino, Mercedes Perico Marques, Marcia Regina Marques, Francisco Roberto Marques, Maria José Gomes Marques e Município de Várzea Paulista, solidariamente, na obrigação de fazer consistente na regularização do loteamento perante todos os órgãos competentes, por meio de elaboração de projeto, a ser aprovado pelos citados órgãos e submetido ao registro imobiliário, no prazo máximo de 2 (dois) anos, bem como com a doação, pelos requeridos pessoas físicas ao Município de Várzea Paulista de uma área com 3.000,00 m2, para que o loteamento atenda o disposto na Lei Complementar Municipal nº 169, de 30 de outubro de 2006, nos termos do laudo pericial de fls.765/951. A doação poderá ser substituída pela compensação em pecúnia, do valor da aquisição de uma área na região, com 3.000,00 m2, no montante de R\$ 353.800,00 (trezentos e cinquenta e três mil e oitocentos reais), atualizado até setembro de 2013 (fls.919).*

Consequentemente, condeno os requeridos à posterior execução das obras de infra estrutura pertinentes, no prazo máximo de 2 (dois) anos após a aprovação, para sua alteração e integral adequação aos requisitos definidos nas leis municipais, estaduais e federal de regência, notadamente as de parcelamento do solo, sob pena de multa diária que fixo em R\$1.000,00 (um mil reais), limitada, a princípio, a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), cuja destinação será o Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados, nos termos do Decreto Estadual nº 27.070/87 e artigo 13, da Lei 7.347/85;

*b) **CONDENAR** os requeridos, na hipótese de impossibilidade de execução do pedido de regularização, na obrigação de fazer, consistente no desfazimento do parcelamento, com a restituição da gleba ao estado anterior à fragmentação e indenização dos prejuízos que disso decorrerem para os adquirentes dos lotes, no prazo de 2 (dois) anos, sob pena de multa diária que fixo em R\$ 1.000,00 (um mil reais), limitada, a princípio, a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), cuja destinação será o Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados, nos termos do Decreto Estadual nº 27.070/87 e artigo 13, da Lei 7.347/85;*

*c) **CONDENAR** na obrigação de não fazer, consistente em não alienar qualquer "fração" ideal ou "lote" do imóvel em questão enquanto não regularizado o loteamento, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada nova unidade alienada após a intimação da sentença, cuja destinação será o Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados, nos termos do Decreto*

Estadual nº 27.070/87 e artigo 13, da Lei 7.347/85;

d) CONDENAR os requeridos, solidariamente, a indenizarem, no prazo de 2 (dois) anos os danos urbanísticos e ambientais (poluição), ocasionados pela execução do desmembramento, em montante a ser apurado em liquidação, cuja destinação será o Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados, nos termos do Decreto Estadual nº 27.070/87 e artigo 13, da Lei 7.347/85.

Buscando a inversão do julgado apelou o MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA (fls. 1.323/1.334), alegando, em síntese, que: **a)** a regularização fundiária sofre alterações significativas com o advento da Lei Federal n. 13.465/2017, com alterações sobre regularização fundiária rural e urbana, dentre outros temas; **b)** a área discutida nestes autos não preenche os requisitos para ser considerada de interesse social; **c)** a área discutida nestes autos se enquadra na Reurb de Interesse Específico – Reurb – E, e não na Reurb de Interesse Social – Reurb – S, vez que a Reurb – S visa proteger ocupações ilegais de interesse social, protegendo famílias de baixa renda (art. 13, I e II, da Lei Federal n. 13.465/2017), circunstância não verificada no caso, vez que os ocupantes da área são pessoas da Classe A e B; **c)** mesmo os lotes adquiridos no início do loteamento irregular, no ano de 1990, não foram adquiridos por preços módicos; **d)** instaurada a Reurb, compete ao município aprovar ou não o projeto de regularização fundiária, sendo que o custeio do projeto e da infra estrutura será de responsabilidade dos beneficiários (art. 33 da Lei n. 13.465/2017); e) mantida a r. sentença, os adquirentes dos lotes serão beneficiados, não porque são carentes, mas porque optaram pela opção mais barata de regularização fundiária, razões pelas quais os pedidos devem ser julgados improcedentes em relação ao município. Na hipótese de entendimento diverso, requer, subsidiariamente, que eventual determinação para que o município proceda a regularização fundiária da área, seja baseada no que determina a Lei n. 13.465/2017, no prazo de 36 meses, ou, na hipótese de manutenção da r. sentença também nesse aspecto, que os prazo para cumprimento da obrigação pelo município se inicie apenas após o

decurso do prazo fixado para o loteador, com prazo de 36 meses para aprovação do projeto e de 6 anos para a sua implementação (fls. 1.323/1.334).

Por outro lado apelou os demais corréus, requerendo a reforma do julgado, alegando em síntese que: **a)** há anos tentam regularizar a área, mas o município exigiu dos recorrentes a reserva legal ou área equivalente em um raio de 2 km da área objeto destes autos; diante da impossibilidade de reserva legal, os apelantes ofereceram ao município a doação de área que supriria a reserva legal, no entanto até o momento da interposição do recurso de apelação não houve manifestação do município acerca da oferta; **b)** caracterizada a culpa do município, vez que foi omissa na sua obrigação de fiscalização da área, pois, em meados dos anos 80, parte da área discutida nestes autos, 20.000 m², foi invadida, dando início a uma “vila”; parte da mesma área também foi desapropriada nos anos 80 pelo município, sem observância ao devido processo legal, para construção da Avenida Marginal do Rio Jundiá, de modo que a responsabilidade pela regularização deve ser carregada apenas ao município (art. 37, § 6º e 182 da CF e art. 13 da Lei federal n. 898/75); **c)** não efetuaram o loteamento da área com o intuito de criar um loteamento clandestino, se isto ocorreu, se deu por culpa exclusiva do agente público, que a época foi omissa na sua obrigação de fiscalização, além de fomentarem o crescimento do loteamento. Requer a reforma da r. sentença, com imposição das sanções apenas ao município. Deixou de recolher o preparo em virtude do disposto no art. 18 da Lei n. 7.347/85 (fls. 1.336/1.353).

O recurso foi contrarrazoado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, sem preliminares (fls. 1.357/1.364).

Opinou a douta Procuradoria Geral de Justiça, por seu turno, pelo desprovimento dos recursos (fls. 1.368/1.377).

Os autos foram inicialmente distribuídos, por sorteio, para a C. 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente deste E. Tribunal, a qual não conheceu do recurso e o remeteu à Seção de Direito Público (fls. 1.378/1.380), pois *“o objeto da lide restringe-se a questões urbanísticas, afigurando-se a questão ambiental tão-somente de modo reflexo, sendo certo que a exordial não asseverou a efetiva ocorrência de dano ambiental”* (fl. 1.380).

Intimados para o recolhimento de preparo (fls. 1384/1.386), os requeridos permaneceram inertes (fl. 1.388).

É o relatório.

Presente o pressuposto de admissibilidade recursal da tempestividade quanto ao recurso interposto pelo Município (fls. 1.320 e 1.323), justificada a ausência do preparo por se tratar de apelo manejado por ente público (artigo 1.007, § 1º, do CPC/15), recebo o recurso em seus regulares efeitos. Embora tempestivo o recurso dos demais corréus (fls. 1.320 e 1.336), diante da falta de recolhimento do preparo, deixo de conhecê-lo.

Trata-se de ação civil pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO no ano de 2009 em face de proprietários de lotes localizados no imóvel de matrícula n. 96.559 do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Jundiaí, visando a regularização do loteamento. O principal motivo do ajuizamento da ação era a clandestinidade do parcelamento do solo, visto que o loteamento foi feito à revelia do Poder Público, sem a devida fiscalização pelo Município.

Sem embargo das alegações do Município, é inegável que o Município possui responsabilidade em face da deficiente fiscalização prévia para coibir o avanço do loteamento irregular, razão pela qual, deve o apelante, junto aos loteadores/proprietários, proceder a sua regularização, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, e do art. 40, *caput*, da Lei nº 6.766/79:

“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”;

“Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.”.

Note-se, aliás, que é pacífico o entendimento de que a Municipalidade possui um poder-dever de promover a regularização do loteamento irregular, e não mera faculdade. Nesse ponto, convém transcrever interpretação realizada pelo Eminentíssimo Ministro LUIZ FUX:

“1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. 3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira 'contraditio in terminis' a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas. 4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a

regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente. 5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 6. Se ao Município é imposta, 'ex lege', a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do 'facere', às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental". (STJ; REsp nº 448.216/SP; Relator Ministro LUIZ FUX; Primeira Turma; j. 14.10.03).

Ressalte-se, ainda, que, diferentemente do alegado pelo Município, os custos para a regularização do loteamento não devem ser carreados exclusivamente aos loteadores/proprietários do imóvel, nos termos do disposto no art. 33 da Lei n. 13.465/2017, pois, conforme consta na informação técnica produzida pelo Centro de Atividades Extrajudiciais – CAEX: **“na rua Bela Vista, predominam construções que apresentam baixo padrão construtivo, configurando um assentamento predominantemente ocupado por pessoas de baixa renda”** (fl. 1.019), consignando, ainda, que há **“moradias de baixo padrão construtivo na parte mais íngreme da encosta, que demandam avaliação risco caso a caso.”** (fl. 1.040), afirmação corroborada pelas imagens das edificações erigidas no loteamento juntadas aos autos (fls. 1.010/1.021)

Consigne-se que, ainda que se tratasse de residências de alto padrão, referida circunstância não eximiria o Município do seu dever de fiscalizar.

Ademais, o Município sequer apresentou quaisquer dados concretos ou estudos que possam classificar a área como de interesse específica e não social.

Assim, considerando que o município não impediu a implantação de loteamento clandestino, patente a sua responsabilidade pela regularização da área.

No mais, não há falar em dilação de prazo para cumprimento das obrigações, dada a desídia do município em cumprir com seus deveres constitucionais, razão pela qual o prazo de 2 (dois) anos para cumprimento das obrigações é razoável, bem como as sanções que deverão ser aplicadas em caso de descumprimento, razão pela qual a r. sentença permanece incólume em relação ao Município.

Em relação ao recurso dos demais corréus, embora tenham sido intimados para o recolhimento das custas de preparo (fls. 1384/1.386), os corréus permaneceram inertes (fl. 1.388).

Assim, não resta dúvida de que deixaram de

comprovar o recolhimento das custas de preparo, mesmo após terem tido oportunidade para tanto, motivo pelo qual o recurso dos demais corréus foi alcançado pela deserção, resultando no não conhecimento do recurso.

Nesse contexto, é o caso de não conhecimento do recurso de apelação dos corréus, loteadores/proprietários do imóvel.

Deixo de fixar honorários recursais em razão de incidir no caso o art. 18 da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

Por derradeiro, considero prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional invocada, observando o pacífico entendimento do Colendo STJ de que *“é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida”*. Além disso, esclareço também que eventuais recursos de *“embargos declaratórios, mesmo para fins de prequestionamento, só são admissíveis se a decisão embargada estiver eivada de algum dos vícios que ensejariam a oposição dessa espécie recursal”* (STJ, EDcl no RMS nº 18205/SP, rel. Min. FELIX FISCHER, j. 18.04.2006).

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso do Município e **não conheço** do recurso dos demais corréus.

CARLOS VON ADAMEK

Relator