



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000378528

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002063-34.2023.8.26.0435, da Comarca de Pedreira, em que são apelantes RODRIGO DONISETI DA SILVA, CARLOS ALBERTO VIEIRA DE GODOY, SILMARA PERON VIEIRA DE GODOI e MUNICÍPIO DE PEDREIRA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FRANCISCO SHINTATE (Presidente), COIMBRA SCHMIDT E EDUARDO GOUVÊA.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

FRANCISCO SHINTATE

Relator

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1002063-34.2023.8.26.0435

Apelantes: Rodrigo Doniseti da Silva, Carlos Alberto Vieira de Godoy, Silmara Peron Vieira de Godoi e Município de Pedreira

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Comarca: Pedreira - 2ª Vara

Juiz de Direito: Rhuan Dergley da Silva

Número de origem: 1002063-34.2023.8.26.0435

VOTO Nº 12010

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PUBLICA. MUNICÍPIO DE PEDREIRA. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO. Recurso do Município de Pedreira e dos réus Rodrigo Donisete e outros contra sentença que julgou procedente o pedido a condenar os loteadores à regularização da área, assinalada a responsabilidade subsidiária do ente público na obrigação de fazer. – Alienantes do imóvel são parte legítima para compor o polo passivo, tendo em vista que participaram ou, ao menos, permitiram o loteamento irregular – Município figura como parte legítima diante do seu poder-dever de fiscalização – Regularização que até o presente momento não foi comprovada – Recursos do Município e dos demais réus desprovidos nesta parte.

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO – MULTA COMINATÓRIA - Irresignação dos recorrentes Rodrigo e outros quanto à imposição de multa e de seu valor – Cabimento em parte – Hipótese em que a multa deve ser mantida, como meio de dar efetividade à determinação judicial – Possibilidade de redução para valor mais compatível com o estabelecido por esta Câmara, – Valor da multa diária reduzido para R\$1.000,00 – Recurso dos réus Rodrigo e outros provido nesta parte.

Trata-se de apelações interpostas por Rodrigo Donisete e outros (fls.407/427), e Município de Pedreira (fls.446/454), contra a r.sentença de fls.393/398, que, em ação civil pública, julgou parcialmente procedente o pedido para condenar os réus, e subsidiariamente o Município “*em: a) obrigação de regularizar o loteamento na forma do artigo 18 da Lei nº 6.766/79, a ser aprovado pelos órgãos competentes e*

submetido ao registro imobiliário, com posterior execução de todas as obras de infraestrutura nos termos da legislação em vigência, cumprindo as seguintes etapas: a.1) registrar o projeto, após sua aprovação pelo órgãos competentes, no Cartório de Registro de Imóveis; a.2) efetuar as obras de infraestrutura urbana, segundo o projeto e observadas as exigências da Lei números 6.766/79, 11.977/09, 12.651/12 e do plano diretor municipal; a.3) providenciar o devido licenciamento ambiental; a.4) adotar as medidas necessárias à regularização dominial dos lotes, promovendo a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), se mais adequado; a.5) compelir os réus a se absterem de alienar os lotes da área objeto da ação, sem a devida regularização dos loteamentos; e b) obrigação de fiscalizar para evitar novas ocupações ou desmembramento até que regularize a área” (fls.397).

Os apelantes Rodrigo Donisete e outros suscitam a preliminar acerca da ausência de fundamentação, alegando que provas apresentadas não foram devidamente apreciadas.

Requerem que a r.sentença seja anulada em razão de carência à fundamentação.

Arguem sua ilegitimidade passiva, tendo em vista que não causaram qualquer dano ao meio ambiente, e não participaram de suposto loteamento irregular.

Explicam que “*não há nos autos, qualquer expressão ou prova de que os requeridos CARLOS ALBERTO e SILMARA tenham concorrido para o suposto loteamento. Ocorre que os requeridos já haviam passado a responsabilidade da área ao apelante RODRIGO desde meados de maio/2022, somente formalizando mediante escritura em 16 de dezembro de 2022*” (fls.418).

Entendem que até o momento da venda o imóvel estaria preservado, de forma, que os apelantes Carlos Alberto e Silmara seriam parte ilegítima para responder a esta ação, pois nunca teriam sido poluidores.

Suscitam, ainda, a necessidade da anulação da sentença para que possam apresentar provas de que possuíam liberação municipal para realizar o

parcelamento do solo e desmembramento da área, sendo que arrolaram duas testemunhas, responsáveis pelo setor de obras do Município de Pedreira.

Defendem que não era caso de julgamento antecipado do mérito, pois ainda persistiam questões de fato, sendo que foram impedidos de exercer a ampla defesa.

Apontam que a sentença foi *extra petita*, tendo em vista que o Ministério Público atribui o valor da causa em R\$1.320,00, e a sentença atribuiu prazo de 365 dias, para a regularização dos terrenos, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Acrescentam que o prazo estipulado na sentença de 365 dias para iniciar as obras sequer foi requerido na inicial.

Aduzem que a multa fixada é excessiva e sem qualquer limitação, e requereu o mínimo de 730 dias do trânsito em julgado da sentença para o início das obras.

Postulam, por sim, a reforma da r. sentença.

Contrarrazões apresentadas pelo Ministério Público às fls.435/443.

O Município de Pedreira, em suas razões de apelação, alegou que a irregularidade foi promovida por particulares em propriedade privada, sem qualquer participação ou anuência do ente público.

Argumenta que não pode ser responsabilizado, pois a Lei nº6.766/79 estabelece que os loteadores têm responsabilidade primária pela regularização.

Afirma que não se pode exigir a onipresença administrativa e condenar a municipalidade a ressarcir prejuízos causados pelo ato criminoso, sob acusação de não tê-lo evitado, sendo impossível a fiscalização absoluta do Poder Público Municipal de toda a extensão do território municipal.

Assevera “*que o parcelamento ilegal não se operou de modo*

ostensivo ou ocorreu de forma perceptível aos olhos da administração pública, para se afirmar que tenha sido conveniente, ou negligente ao seu dever de impedir a urbanização ilícita” (fls.453).

Entende ainda, que deve ser excluído do polo passivo da demanda.

Requer, por fim, a reforma da r.sentença com vistas à improcedência da ação.

Contrarrazões do Ministério Público às fls.462/469.

Parecer da Procuradoria de Interesses Difusos e Coletivos (fls.478/487).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

O recurso dos réus Rodrigo Donizete e outros comporta provimento em parte, e o recurso do Município não comporta provimento.

Trata-se de ação civil pública para fins de regularização de parcelamento do solo proposta pelo Ministério Público de São Paulo em face de Rodrigo Donizete da Silva, Isaltina Pagotti Vieira de Godoi, Carlos Alberto Vieira de Godoi, Silmara Peron Viera de Godoi e Município de Pedreira.

Narra o Ministério Público, que por meio de Procedimento Preparatório de Inquérito Civil, e Notícia de Fato e Inquérito Civil, buscou resolver extrajudicialmente o seguinte objeto: *“apurar/acompanhar a regularização integral do parcelamento irregular do solo no imóvel de matrícula nº 40.475 do Cartório de Registro de Imóveis de Pedreira, bairro Basílio, na cidade de Pedreira/SP, mais precisamente em área situada entre o lago do restaurante “Basílio” e a Portaria do “Condomínio Náutico Represa”, tratando-se da parte da gleba C 4, desmembrada do remanescente da Fazenda Nova Querência.2” (fls.02/03).*

Relata que até o momento da propositura da ação, não havia sido promovida regularização completa do parcelamento do solo nos termos da Lei.

Instaurado o IC nº 42.0372.0000257-4 em 13/06/2023, foi obtido o Registro do Imóvel de matrícula 40.475, que detinha como proprietários Isaltina Pagotti Vieira de Godoi, Carlos Alberto Vieira de Godoi e Silmara Peron Viera (fls.05).

Aponta que Prefeitura de Pedreira informou em 28/04/2023 que *“em 29 de dezembro de 2022, o Sr. Rodrigo Doniseti da Silva protocolou um pedido de desmembramento da área objeto do presente, apresentando, para tanto, uma escritura pública de compra e venda atestando sua aquisição da área. Em razão do apresentado, o processo administrativo nº 10.183/22 fora suspenso, até posterior manifestação e deliberação da Secretaria de Obras e Vias Públicas”* (fls.08).

Alega que a Prefeitura prestou novas informações em 21/06/2023 que a *“Secretária de Obras se manifestou no sentido de que a análise do pedido não poderia ocorrer nesse momento, em razão do Decreto Municipal nº 2.644 do 05 de outubro de 2022, que dispõe que “Fica suspensa a análise e aprovação atinente ao pedido de parcelamento e unificação do solo englobando-se o desmembramento de glebas que resultem em mais de cinco unidades ou loteamento, definidos na Lei nº 6.766/79”, até aprovação do no Plano Diretor.*

O Requerente Rodrigo tomou conhecimento da decisão e da incompatibilidade de seu pedido, vez que não se trata de pedido de desmembramento, mas sim de regularização, vez que há situação consolidada. Sendo assim o Requerente Rodrigo realizou novo protocolo nos autos do processo administrativo, pedindo a conversão dos autos de desmembramento em regularização” (fls.10).

Em novas informações, o Município respondeu em 14/12/2023 que *“o processo já foi analisado e encontra-se na Secretaria Municipal de Obras e Vias Públicas aguardando certidão do SAAE (Serviço de Abastecimento de água e Esgoto), atestando a possibilidade de abastecimento de água e coleta de esgoto para aprovação”*(fls.12).

O Ministério Público entendeu que, não havendo sido regularizado totalmente, era caso de judicialização, tendo em vista que o procedimento administrativo ministerial possuía prazo determinada e objetivava resolução extrajudicial e célere, o que não foi possível.

Dessa forma, defendeu que “(i) os requeridos ISALTINA PAGOTTI VIEIRA DE GODOI, CARLOS ALBERTO VIEIRA DE GODOI e SILMARA PERON VIEIRA DE GODOI, como proprietários do imóvel situado no local do fato, promoveram - ou permitiram que fosse promovido - o parcelamento do solo no local do fato sem prévio e integral cumprimento das formalidades legais, ao passo que, posteriormente, por escritura pública lavrada em 16/12/2022, o requerido RODRIGO DONISETI DA SILVA adquiriu o empreendimento imobiliário dos requeridos antecessores, assumindo assim a responsabilidade de regularização do loteamento, tanto que fez pedido de regularização na Prefeitura de Pedreira; (ii) o requerido MUNICÍPIO DE PEDREIRA não poderia ter permitido, em seu território, a implantação de um loteamento irregular, ou seja, deveria ter fiscalizado o seu solo com mais eficiência e, como não o fez a contento, omitindo-se em seu poder/dever de polícia administrativa, deve ser responsabilizado solidariamente com os correqueridos” (fls.23).

Requeru, por conseguinte, que os réus fossem condenados na obrigação de fazer de promover todas as providências para regularização completa do parcelamento do solo do imóvel nº40.475 do Cartório de Registro de Imóveis de Pedreira, e/ou promover integralmente, se necessário, à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) do parcelamento do solo do imóvel.

A Municipalidade contestou às fls.303/306, alegando sua ilegitimidade passiva, pois não teria havido negligência de sua parte, não podendo ser responsabilizada pela implantação do loteamento. Aponta que o poder de polícia, de natureza discricionária, deve ser encarado como atividade inerente à Administração, jamais como serviço público propriamente dito, que constitui atividade vinculada, obrigatória.

Acrescentou que o loteamento foi executado em propriedade

particular, sendo que a violação foi causada exclusivamente pelos loteadores.

Os demais réus Rodrigo Donizete, Carlos Alberto Vieira de Godoy, Silmara Peron Vieira de Godoy apresentaram contestação (fls.327/337), informando desde já o falecimento da última ré, Isaltina Pagotti Vieira de Godoy, em 20/09/2023.

Suscitaram a ilegitimidade passiva de Carlos Alberto e Silmara, tendo em vista que já haviam passado a responsabilidade da área ao requerido Rodrigo desde meados de maio/2022, formalizando mediante escritura em 16 de dezembro de 2022 e que nunca foram poluidores.

Defenderam a legitimidade do Município para constar no polo passivo da demanda, afirmando que Rodrigo já apresentou a documentação necessária para a regularização, e que o município já realizou diversas diligências ao local e nunca constatou irregularidade.

A r.sentença julgou procedente a ação, entendendo que “os loteadores e o município devem responder solidariamente, nos termos indicados, pela obrigação de fazer correspondente à regularização do loteamento implantado de forma ilegal, ressaltando-se a subsidiariedade da responsabilidade do ente público na execução das obras necessárias (S. 652 do STJ)”. Assim condenou os réus “a) obrigação de regularizar o loteamento na forma do artigo 18 da Lei nº 6.766/79, a ser aprovado pelos órgãos competentes e submetido ao registro imobiliário, com posterior execução de todas as obras de infraestrutura nos termos da legislação em vigência (...) e b) obrigação de fiscalizar para evitar novas ocupações ou desmembramento até que regularize a área” (fls.397).

Pois bem.

Feito o relato do caminho processual, analisa-se as questões preliminares de mérito.

Inicialmente, afastasse a alegação de ausência de fundamentação da r.sentença. Conforme se verifica, a r. sentença examinou os pontos questionados

pelas partes, apontando as questões de fato atreladas a documentos, mencionou os dispositivos legais, não havendo que se falar em nulidade por ausência de fundamentação, nos termos do art. 489, §1º, do Código de Processo Civil.

De modo diverso do alegado, a sentença não tratou o caso de modo genérico ou omissivo, destacando-se que resultado desfavorável à parte, não se confunde com ausência de fundamentação.

Também não comporta acolhimento do pedido de nulidade da sentença em razão do julgamento antecipado da lide.

Os apelantes Rodrigo, Carlos e Silmara, alegaram que manifestaram seu interesse em produzir provas, e até arrolaram testemunhas, mas que tal oitiva não foi realizada.

De fato, instados a se manifestarem sobre interesse em produzir provas (fls.369/370), os réus se manifestaram às fls.376/377, apontando que *“pretende a oitiva de testemunhas, objetivando comprovar, quando realizou a primeira solicitação junto a municipalidade, havia, lei que permitia o parcelamento solo, assim requer a oitiva dos responsáveis pelo setor, que comparecerão a audiência independentemente de intimação”*.

Verifica-se que o fato que eles pretendiam comprovar já possuía prova documental, qual seja, o processo administrativo no qual o requerente Rodrigo requereu o desmembramento do lote.

Assim, não houve o alegado cerceamento do direito de produzir provas, uma vez que aquelas constantes dos autos do processo eram suficientes para ensejar o julgamento antecipado do mérito (CPC, art. 355, I), desnecessária a produção de outras.

Destaque-se ainda que o juiz é o destinatário da prova e, para a formação do seu convencimento, cabe a ele avaliar a necessidade de produção de cada elemento de prova.

Quanto à suscitada ilegitimidade passiva de Carlos Alberto e Silmara, depara-se com a seguinte situação: Carlos Alberto e Silmara (alienantes) eram proprietários do imóvel, que já contava com o loteamento irregular. Venderam o imóvel a Rodrigo (adquirente) em 16/12/2022, conforme escritura (fls.241/243).

É certo que os alienantes Carlos Alberto e Silmara, como antigos proprietários, promoveram, ou ao menos, permitiram que fosse realizado o parcelamento irregular do solo.

Isso se comprova uma vez que a denúncia ao Ministério Público, ocorreu, e o início de seus procedimentos investigatórios (05/07/2022) ocorreram antes mesmo do ato de compra e venda.

Assim, à época da ocorrência das irregularidades Carlos Alberto e Silmara eram proprietários de fato e de direito, não havendo razão plausível para se afastar a responsabilidade solidária.

Ficou evidenciado que participaram da formação do loteamento clandestino, não tendo se desincumbido de afastar a conclusão advinda das provas documentais, nos termos do art. 373, II do CPC. E por conseguinte, não há que se falar em responsabilidade única e exclusiva do adquirente.

Este é o entendimento desta 7ª Câmara de Direito Público:

APELAÇÃO CÍVEL – Ação civil pública – Loteamento irregular – Sentença de procedência que determinou a regularização do loteamento conforme à Lei n. 6.766/79, sob pena de multa diária no valor de R\$500,00, limitada a R\$50.000,00 – A responsabilidade dos proprietários é **objetiva, solidária e "propter rem"** – Provas nos autos suficientes a demonstrar a ocorrência do parcelamento irregular do solo – Sentença de procedência mantida – Não cabimento de efeito suspensivo - Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1000049-69.2018.8.26.0268; Relator (a): Eduardo Gouvêa; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Itapeverica da Serra - 1ª Vara; Data do Julgamento: 20/07/2020; Data de Registro: 21/07/2020 – com nosso destaque)

Assim, devem ser mantidos na demanda os corréus Carlos Aberto e Silmara.

Quanto à alegada ilegitimidade passiva arguida pelo Município de Pedreira, esta não deve ser acolhida.

De fato, o parcelamento do solo, seja na modalidade loteamento, seja na modalidade desmembramento, exige que **o particular** cumpra um procedimento previsto em lei para a conclusão do projeto de parcelamento.

Ocorre que há um poder-dever do Município na atuação na fiscalização quanto ao parcelamento do solo, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.

Dessa forma, deve ser mantido o Município no polo passivo da demanda.

Nesse sentido já decidiu esta C.7ª Câmara de Direito Público:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação civil pública – Loteamento irregular - Recurso contra a decisão interlocutória que indeferiu o pedido de inclusão dos ocupantes da área no polo passivo da demanda – Litisconsórcio facultativo - Responsabilidade e solidária e "propter rem" daqueles que permitiram ou se omitiram em relação à fiscalização do uso do solo e a ocorrência de danos ambientais, **além da responsabilidade objetiva do Município**, sendo desnecessária a inclusão no polo passivo da ação dos ocupantes da área em debate nos autos – Precedentes - Decisão interlocutória mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2199024-38.2024.8.26.0000; Relator (a): **Eduardo Gouvêa**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Mairiporã - 2ª Vara; Data do Julgamento: 15/10/2024; Data de Registro: 16/10/2024)

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – Invasão de águas pluviais, oriundas da via pública em residência, por insuficiência do sistema de drenagem de águas pluviais na via pública – Loteamento fechado - Negligência do Poder Público e da Associação permissionária configuradas - Responsabilidade solidária pela obrigação de readequação do sistema de drenagem e reparação dos danos materiais e morais – Sentença de parcial procedência - Recurso da Municipalidade improvido e recurso da Autora provido. (TJSP; Apelação Cível 1016618-49.2023.8.26.0114; Relator (a): **Magalhães Coelho**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 22/04/2024; Data de Registro: 23/04/2024)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DOS LOTEADORES E DO MUNICÍPIO.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Verificada a ocorrência de loteamento irregular, **devem os loteadores e a Municipalidade responder, solidariamente, pela devida regularização, observando-se que a obrigação é solidária, porém de execução subsidiária** para o Município. Precedentes do STJ. FIXAÇÃO DE MULTA COMINATORIA. A multa cominatória não possui natureza indenizatória, antes tem por finalidade dar consecução ao quanto determinado em sentença, promovendo-se a tutela específica da obrigação, daí a necessidade de a multa ser fixada em valor que desestimule o inadimplemento, mas não deve se constituir em instrumento de enriquecimento sem causa. Valor da multa mantida. Recurso da Municipalidade parcialmente provido. Apelo do Ministério Público provido.

(TJSP; Apelação Cível 1001351-12.2019.8.26.0103; Relator (a): **Moacir Peres**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Caconde - Vara Única; Data do Julgamento: 05/09/2022; Data de Registro: 08/09/2022)

APELAÇÃO CÍVEL – Ato Administrativo – Ação Civil Pública com Pedido Liminar – Loteamento irregular – Pretensão de condenação da Prefeitura à regularização do parcelamento urbano, bem como a realização de todas as obras de infraestrutura exigidas pela legislação vigente – Sentença de parcial procedência – Apelo que alega a ilegitimidade passiva da Municipalidade e ausência da responsabilidade da mesma na mencionada obrigação de fazer – Inadmissibilidade – Inteligência do artigo 40 da Lei Federal 6.766/79 e do artigo 30, VIII, da Constituição Federal – Obrigação da Prefeitura na fiscalização e providências cabíveis em casos de parcelamento irregular do solo – Decisão incorreta - Recurso improvido

(TJSP; Apelação Cível 1008115-71.2013.8.26.0152; Relator (a): **Eduardo Gouvêa**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Cotia - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 10/04/2017; Data de Registro: 11/04/2017)

No mérito, o recurso dos réus Rodrigo e outros comporta parcial provimento, e o recurso do município não comporta provimento.

O Ministério Público, ingressou com a presente ação civil pública, para que seja procedido a regularização do lote, expondo seus pedidos nos seguintes termos:

“(ii) a PROCEDÊNCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, condenando solidariamente os requeridos RODRIGO DONISETI DA SILVA, ISALTINA PAGOTTI VIEIRA DE GODOI, CARLOSALBERTO VIEIRA DE GODOI, SILMARA PERON VIEIRA DE

*GODOI e MUNICÍPIO DE PEDREIRA, na obrigação de fazer consistente em (i) **promover todas as ações/medidas/providências concretas necessárias para atingir a regularização completa do parcelamento do solo no imóvel de matrícula nº 40.475 do Cartório de Registro de Imóveis de Pedreira, bairro Basílio, na cidade de Pedreira/SP, mais precisamente em área situada entre o lago do restaurante “Basílio” e a portaria do “Condomínio Náutico Represa”, tratando-se de parte da gleba C 4, desmembrada do remanescente da “Fazenda Nova Querência3”, sobretudo implementar infraestrutura básica (obras essenciais), obter a aprovação do Poder Público e realizar o registro imobiliário, nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979; e/ou (ii) promover integralmente, se for necessário, à Regularização Fundiária Urbana(Reurb) do parcelamento do solo no imóvel de matrícula nº 40.475 do Cartório de Registro de Imóveis de Pedreira, bairro Basílio, na cidade de Pedreira/SP, mais precisamente em área situada entre o lago do restaurante “Basílio” e a portaria do “Condomínio Náutico Represa”, tratando-se da parte da gleba C 4, desmembrada remanescente da “Fazenda Nova Querência.” 4, sobretudo implementar infraestrutura básica (obras essenciais), obter a aprovação do Poder Público e realizar o registro imobiliário, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, abrangendo as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação do núcleo urbano informal ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes; no prazo razoável a ser fixado pelo E. Juízo, sob pena de multa diária” (fls.25/26, com nosso destaque).***

É certo que até o momento da propositura da ação, o loteamento ainda não havia sido regularizado. Ficou evidenciado que se tratava de loteamento irregular, que ainda não continha aprovação necessária do órgão competente.

Não se ignora, no entanto, os esforços que o requerido Rodrigo e o Município já tomaram. Conforme se constata, após a abertura do ICnº14.0372,0000257/2022-1 (fls.34), o Município se manifestou em 10/08/2022 no referido procedimento, explicando que havia recebido denúncia sobre a mesma situação, e que imediatamente a Secretária Municipal do Meio Ambiente foi ao local, e verificou irregularidade, e confeccionou relatório técnico. (fls.40). Ademais, afirmou que entrou em contato com o número telefônico das placas de vendas de terreno, notificou o corretor sobre a situação irregular, e que retiraram as placas de anúncio.

Foram apresentadas notificações assinadas pelo Sr. Prefeito aos corretores (fls.47/50) e o relatório técnico da ocupação irregular da área e impactos ambientais (fls.50/64). Além disso, o Município foi buscar saber quem eram os proprietários do imóvel, e os notificou para esclarecessem se alienaram ou transacionaram a área (fls.74/75).

Foi também juntado Processo Administrativo nº10.183/22, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente com vistas às providências cabíveis, em 01/08/2022 (fls.131 e seguintes). Como se observa nesse PA, houve notificação aos proprietários do Terreno de matrícula nº40.475, bem como, o pedido de desmembramento da gleba por Rodrigo Donisete e apresentação da escritura pública de compra e venda do imóvel (fls.167/171).

Foi instaurado então o procedimento de “Desmembramento da área” (fls.177/236), com os laudos técnicos da área.

Em novo ofício ao Ministério Público, em 21/06/2023, o Município informou que o Requerente Rodrigo tomou conhecimento da incompatibilidade do seu pedido de desmembramento, tendo em vista que se trataria de pedido de regularização e por isso requereu a conversão dos autos em regularização, e apontou que a Secretaria Municipal de Obras se manifestaria quanto ao novo projeto apresentado e definiria tudo quanto necessário para a regularização da área. Foi juntado o requerido pedido (fls.237/256).

Além do mais, houve esclarecimento do próprio adquirente

Rodrigo Donisete diretamente ao Ministério Público (fls.257/264).

A última providência relatada, com a informação dada em 14/12/2023 de que o mencionado PA já teria sido analisado e estaria na Secretaria Municipal de Obras e vias Públicas aguardando certidão do SAAE (Serviço de Abastecimento de água e Esgoto), para atestar a possibilidade de abastecimento de água e coleta de esgoto para aprovação (fls.12).

Ao que se vê, as partes já estariam tomando as providências necessárias para a regularização do loteamento.

No entanto, **até o presente momento não houve notícia da regularização do parcelamento.** Assim, ainda se trata de um loteamento irregular, realizado sem aprovação de nenhum órgão competente, em flagrante desobediência à Lei nº 6.766/79.

Dessa forma, os réus não comprovaram a existência de fato modificativo ou impeditivo do direito do autor.

Além da inegável responsabilidade do proprietário na realização da regularização do solo -que nem a questiona - é certo que o Município deve agir no seu poder de polícia com fins de fiscalização para que se conclua, o quanto antes, a regularização.

Como já mencionado, o Município é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada.

Desse modo, não se trata de faculdade do ente público. Nessa linha, o art. 40 da Lei 6.766/79 prevê um dever-poder do Município de regularizar loteamento não autorizado ou executado sem observância das determinações legais, configurando, assim, ato vinculado do ente público.

Tal poder-dever municipal é fundado em competência material para implementar o parcelamento do solo urbano, conforme art. 30, VIII da Constituição Federal:

CF/88 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.

Também é relevante a disposição do art. 182, da CF, que trata sobre a política urbana:

CF/88 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objeto ordenar o plano desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Acrescenta-se que a regularização de loteamento não interessa apenas a um certo conjunto de pessoas identificadas, mas ao universo indeterminado de possíveis adquirentes equiparados a consumidores, bem como a toda a sociedade, vez que os problemas relativos aos loteamentos irregulares não ficam circunscritos à localidade, mas refletem em toda a região.

No que tange à forma de reponsabilidade do ente público, o entendimento prevalente nos tribunais é de que, na hipótese como a dos autos, a obrigação é solidária, porém de execução subsidiária, assim como constou na sentença. A propósito, já decidiu o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. RECURSO ESPECIAL. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO DE FISCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO. 1. Cuida-se de inconformismo do Município de Franca contra acórdão do Tribunal de origem que deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público, para decidir sobre a responsabilidade do citado Município pela regularização do loteamento, pois de forma omissa não atendeu os preceitos normativos constitucionais e infraconstitucionais que reservam ao ente público a competência para legislar, fiscalizar e ordenar o uso e ocupação do solo urbano. 2. 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 ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária. Precedente. 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. Precedentes. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido” (Resp. 1.730.125-SP, Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, Min. Rel. Herman Benjamin, j. 07.02.2019).

Dessa forma, deve ser mantida a obrigação do Município de Caconde em regularizar o loteamento, no caso de inércia dos loteadores.

Quanto à multa, esta deve ser utilizada “*como meio coercitivo para o cumprimento de obrigação de fazer ou entregar coisa*” (AgRg no REsp 1221660/SC, Rel. Ministro HAROLDO RODRIGUES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/CE), SEXTA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 04/04/2011).

E “*A função das astreintes é vencer a obstinação do devedor ao cumprimento da obrigação e incide a partir da ciência do obrigado e da sua recalcitrância*” (AgRg no Ag 1025234/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/08/2008, DJe 11/09/2008).

Não há de se falar em julgamento *extra petita*, como propõem os apelantes Rodrigo Donisete e outros, uma vez que, nos termos do art.139, VI, CPC, é incumbência do juiz “*determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária*”.

Ainda, a multa cominatória pode ser fixada pelo juiz, mesmo sendo contra a pessoa jurídica de direito público, que ficará obrigada a suportá-la, na hipótese do não cumprimento da obrigação no prazo estipulado.

No caso em tela, foi fixada na sentença a multa “*em R\$5.000,00 (cinco mil reais) o valor da multa diária pelo descumprimento de qualquer das obrigações ora fixadas, a ser recolhido ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos FID, além de outras medidas coercitivas de apoio.*” (fls.397/398).

Observa-se que a multa se mostra excessiva em relação aos julgados desta Câmara, comportando redução para multa diária no valor de R\$1.000,00. Nesse sentido:

Agravo de instrumento. Cumprimento de sentença. Loteamento irregular. Multa pelo descumprimento de obrigação imposta em sede de tutela de urgência. Decisão agravada que acolheu a exceção de pré-executividade de um dos corréus, para julgar extinto o feito com relação a ele. Insurgência do ente público. Inviabilidade. Embora não tenha constado de forma expressa do título judicial, é decorrência lógica da limitação da responsabilidade do recorrido o reconhecimento da inexistência de obrigação sua de instalar placa no local. Decisão mantida. Recurso desprovido.

(TJSP; Agravo de Instrumento 2021320-72.2023.8.26.0000; Relator (a): **Fernão Borba Franco**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracaia - 2ª Vara; Data do Julgamento: 17/04/2023; Data de Registro: 17/04/2023)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DOS LOTEADORES E DO MUNICÍPIO. Verificada a ocorrência de loteamento irregular, devem os loteadores e a Municipalidade responder, solidariamente, pela devida regularização, observando-se que a obrigação é solidária, porém de execução subsidiária para o Município. Precedentes do STJ. FIXAÇÃO DE MULTA COMINATÓRIA. A multa cominatória não possui natureza indenizatória, antes tem por finalidade dar consecução ao quanto determinado em sentença, promovendo-se a tutela específica da obrigação, daí a necessidade de a multa ser fixada em valor que desestime o inadimplemento, mas não deve se constituir em instrumento de enriquecimento sem causa. Valor da multa mantida. Recurso da Municipalidade parcialmente provido. Apelo do Ministério Público provido. (TJSP; Apelação Cível 1001351-12.2019.8.26.0103; Relator (a): **Moacir Peres**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Caconde - Vara Única; Data do Julgamento: 05/09/2022; Data de Registro: 08/09/2022)

Vale destacar que, para evitar a incidência da multa, basta ao destinatário da ordem judicial adotar as providências nela determinadas, as quais são de sua incumbência, de forma que, por ora, é de se reduzir o valor da multa, sem necessidade de fixação de teto, haja vista que as partes não indicaram a existência de elementos financeiros e orçamentários para tal limitação, observada a possibilidade de ajuste pelo juízo da execução, caso entenda necessário

Por fim, reclamam os apelantes do prazo fixado em 365 dias para o cumprimento das imposições acima elencadas.

Este prazo determinado pela r.sentença deve ser mantido, pois além de compatível com os julgados desta Câmara, também deve se considerar os avanços no procedimento administrativo narrados pelo próprio Ministério Público, que não indicam a necessidade de o loteador em estender o prazo.

Diante do exposto, pelo meu voto, dou **parcial provimento para o recurso de Rodrigo Donisete e outros**, para reduzir a multa diária para valor de R\$1.000,00 (mil reais).

Custas na forma da Lei nº7.347/85.

FRANCISCO SHINTATE
Relator