



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000392100

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000645-22.2023.8.26.0642, da Comarca de Ubatuba, em que é apelante ALEXANDRE FERRI, é apelado MUNICIPIO DE UBATUBA.

ACORDAM, em 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U. Presente à sessão de julgamento o Dr. Alexandre Ferri, OAB: 263316/SP", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente), SILVANA MALANDRINO MOLLO E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 15 de abril de 2025

KLEBER LEYSER DE AQUINO
DESEMBARGADOR - RELATOR
(Assinatura Eletrônica)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Câmara de Direito Público

Voto nº 19.358

Apelação nº 1000645-22.2023.8.26.0642

Apelante: **ALEXANDRE FERRI**

Apelado: **MUNICÍPIO DE UBATUBA**

1ª Vara Judicial da Comarca de Ubatuba

Magistrada: Dra. Cristina Elena Varela Werlang

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. OUTORGA ONEROSA. APELAÇÃO PROVIDA.

I. Caso em Exame

1. Apelação interposta por Alexandre Ferri contra sentença que julgou improcedente pedido de regularização fundiária de empreendimento imobiliário no Município de Ubatuba, sem pagamento de outorga onerosa.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a regularização fundiária pode ocorrer sem o pagamento da outorga onerosa, considerando que o pedido administrativo foi protocolado antes da vigência da Lei Mun. nº 4.294, 08/09/2.020.

III. Razões de Decidir

3. A preliminar de ilegitimidade passiva do apelado é afastada, pois cabe ao município promover o ordenamento territorial e regularização fundiária. 4. A cobrança da outorga onerosa é indevida, pois o pedido de regularização foi protocolado antes da vigência da lei municipal que a exige. A Lei Fed. nº 13.465, de 11/07/2.017, apenas prevê a possibilidade de cobrança, sendo imprescindível a edição de lei municipal.

IV. Dispositivo e Tese

5. APELAÇÃO PROVIDA, para julgar procedente a ação, determinando a regularização fundiária sem cobrança de outorga onerosa. 6. Tese de julgamento: “1. A regularização fundiária protocolada antes da vigência de lei municipal que exige outorga onerosa não está sujeita a tal cobrança.”

Trata-se de **apelação** interposta por **Alexandre Ferri** contra a r. **sentença** (fls. 155/158), proferida nos autos da **AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER**, ajuizada pelo apelante em face do **Município de Ubatuba**, que **julgou improcedente o pedido** formulado na petição inicial. Pela sucumbência, houve a condenação do apelante ao pagamento das custas/despesas processuais e honorários advocatícios, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa (R\$

10.000,00, de 22/02/2.023).

Alega o apelante no presente recurso (fls. 174/196), em síntese, ser devida a regularização fundiária de empreendimento imobiliário denominado "Recanto do Vovô I", localizado no Município de Ubatuba, independentemente do pagamento da outorga onerosa, uma vez que o protocolo do pedido administrativo de regularização fundiária ocorreu em data anterior à promulgação da Lei Municipal nº 4.294, 08/09/2.020, que estabelece a necessidade de pagamento da outorga onerosa. Sustenta que não é válido o argumento de que o valor da outorga onerosa servirá como contraprestação pelos serviços disponibilizados pelo apelado ao imóvel, uma vez que o local já conta com serviços públicos de fornecimento de água e de energia elétrica. Pede a reforma da r. sentença.

Em contrarrazões (fls. 203/210), alega o apelado, em síntese e em preliminar, sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da demanda, uma vez que aprovou o projeto de empreendimento imobiliário antes de sua alteração irregular, levada a efeito por terceiro, a "Construtora SH Empreendimentos Ltda.", que seria a única responsável pela regularização pretendida pelo apelante. Ainda em preliminar, defende a falta de interesse de agir do apelante, pois o processo administrativo relativo ao pedido de regularização fundiária deduzido por ele ainda está em andamento. No mérito, sustenta que a regularização fundiária pretendida pelo apelante não pode ser realizada sem o pagamento da outorga onerosa, conforme dispõe a Lei Municipal nº 4.294, 08/09/2.020. Pede a manutenção da r. sentença.

Recurso tempestivo e recebido, nesta ocasião, no duplo efeito, por este RELATOR, nos termos do artigo 1.012, "caput", do Código de Processo Civil.

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

A **preliminar** de **ilegitimidade de parte passiva**, trazida pelo apelado em suas contrarrazões, deve ser afastada.

O artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, estabelece que incumbe aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Do mesmo modo, o artigo 30, inciso II, da Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2.017, estabelece que incumbe ao Município em que localizado o núcleo urbano informal processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária.

Ademais, como adiante será mais bem explicado, a pretensão do apelante é a de se ver livre do pagamento de outorga onerosa, prevista na Lei Municipal nº 4.294, de 08/09/2.020, e cobrada pelo apelado.

Assim, é evidente a legitimidade do apelado para figurar no polo passivo da demanda, não havendo o que se falar em ilegitimidade de parte passiva alegado pelo apelado.

Também sem razão o apelado ao arguir em **preliminar** de contrarrazões de **falta de interesse processual** do apelante, sob a alegação de o pedido administrativo de regularização fundiária ainda estar em andamento.

Isso porque, da análise do processo de regularização fundiária do imóvel descrito na petição inicial, nota-se que esta regularização não foi aprovada em razão da falta do pagamento da outorga onerosa, cuja isenção é precisamente o objeto da presente demanda.

Assim, patente o interesse do apelante no ajuizamento da presente demanda.

Portanto, afasto as preliminares arguidas nas contrarrazões pelo apelado, passando ao exame do mérito do recurso de apelação.

Extraí-se dos autos que há o empreendimento imobiliário denominado "Recanto do Vovô I", no imóvel localizado à Avenida Imaculada da Conceição, nº 129, Bairro Perequê Açu, Município de Ubatuba/SP, em relação ao qual foi inicialmente realizado, pela "Construtora SH Empreendimentos Ltda.", pedido de aprovação de projeto para a construção de uma pousada, o qual foi aprovado em 27/11/2.003. Porém, após esta aprovação, a referida Construtora modificou o projeto original e construiu no imóvel 36 (trinta e seis) unidades residenciais, pleiteando, em 03/07/2.012, a aprovação desta modificação do projeto.

Este novo pleito não foi deferido pelo apelado, no entanto, mesmo assim, a Construtora alienou as unidades residenciais, sendo uma delas objeto de contrato de compromisso de compra e venda em que o apelante figurou como compromissário comprador (fls. 18/20).

Já **em 17/07/2.020**, os moradores do referido imóvel protocolaram pedido de regularização fundiária, com fulcro na Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2.017, requerendo a emissão de Certidão de Regularização Fundiária, com a regularização do empreendimento para possibilitar a abertura de matrícula própria para cada uma das 36 (trinta e seis) unidades residenciais existentes no local (fls. 27/34).

Ocorre que, para a aprovação do pedido de regularização fundiária, o apelado exigiu o pagamento de outorga onerosa, nos termos da Lei Municipal nº 4.294, de 08/09/2.020, ensejando o ajuizamento da presente ação, sob a alegação do apelante de ser indevida a exigência deste pagamento.

A r. sentença de fls. 155/158 **julgou improcedente a ação**, ensejando a interposição do presente recurso de apelação, nos termos acima relatados.

Pois bem, o imóvel descrito na petição inicial é um núcleo

urbano informal, estando sua regularização relacionada à **Regularização Urbana de Interesse Específico (Reurb-E)**, por não se tratar de local ocupado predominante por população de baixa renda, nos termos do artigo 13, incisos I e II, da Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2017¹.

Referida Lei Federal estabelece a possibilidade de regularização fundiária de imóveis como o que é objeto destes autos e, em seu artigo 33, parágrafo 1º, incisos II e III, prevê a possibilidade de cobrança pelo Município para tal regularização, “in verbis”:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

(...)

II. na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III. na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

Assim, há previsão acerca da possibilidade de os municípios estabelecerem cobrança pela regularização fundiária, porém, trata-se de mera previsão genérica de que, caso venham a entender necessário, os municípios poderão, por meio de **lei municipal específica**, promover esta cobrança.

No âmbito do Município de Ubatuba, a Lei Municipal nº 4.294, de 08/09/2020, passou a regulamentar a regularização urbana em seu território,

¹ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I. Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II. Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

prevendo a necessidade de pagamento de outorga onerosa pelos beneficiários, “in verbis”:

Art. 1º. As construções irregulares existentes no Município até a data da publicação desta Lei, são passíveis de regularização através do processo administrativo, observado o disposto nesta Lei.

(...)

Art. 10. Será devido outorga onerosa as regularizações objetos desta Lei.

(...)

Art. 13. O disposto nesta Lei aplica-se, em todos os seus termos, a eventual pedido ou procedimento administrativo de regularização urbanística e fundiária correspondente a prédios de apartamentos, edificações plurihabitacionais ou condomínios que não encontrem regulamentação na legislação vigente, ou que sejam decorrentes de decisão judicial ou administrativa.

Parágrafo único. Os empreendimentos objetos de Reurb-E, previsto na Lei Federal 13.465/2017, obedecerão ao seguinte:

- a. a Secretaria Municipal de Habitação saneará o procedimento administrativo inaugurado pela parte interessada especificamente para este fim, exarando o competente parecer saneador, opinando pela regularidade ou não do feito;
- b. estando o procedimento apto a ter a sequência devida, com vistas à emissão da Certidão de Regularização Fundiária, a Secretaria Municipal de Fazenda atestará a regularidade tributária para com o Município, e efetuará o lançamento individualizado dos contribuintes cadastrados;
- c. após a análise fazendária, o procedimento deverá ser encaminhado para análise da Secretaria de Arquitetura, a qual competirá sanear a parte técnica pertinente, encaminhando, ato contínuo, à Comissão deliberativa;
- d. **nos termos do art. 33, II, d Lei Federal 13.465/2017, a emissão da CRF e a conclusão do processo ficarão sujeita ao pagamento da outorga, prevista no artigo 10, II, desta Lei**, que será destinada e aplicada exclusivamente nos processos e projetos de Reurb social, nos termos do § 3º, do Art. 10 desta Lei. (negritei)

Ocorre que, não obstante a previsão legal, no caso dos autos, a cobrança da outorga onerosa é **indevida**, pois, conforme acima já adiantado, o pedido de regularização fundiária foi protocolado em 17/07/2.020, isto é, **antes** da vigência da Lei Municipal nº 4.294, de 08/09/2.020.

Não se pode afirmar que o fundamento legal para a cobrança da outorga onerosa, realizada pelo apelado para a regularização fundiária do imóvel, encontra-se no supratranscrito artigo 33, parágrafo 1º, incisos II e III, da Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2.017, pois, reitero, este dispositivo legal trata de **forma genérica** acerca da **mera possibilidade** de cobrança de valores pelo Município para a regularização fundiária, sem estabelecer propriamente uma obrigação legal voltada aos beneficiários desta regularização. É dizer, a previsão da referida Lei Federal trouxe tão somente uma possibilidade de que os municípios, no âmbito de sua competência, estabelecessem a cobrança, e não a obrigação propriamente dita de seu pagamento pelos beneficiários, o que, destaco, apenas pode ocorrer mediante lei municipal específica.

Neste sentido, caso o apelado pretendesse cobrar valor em dinheiro para possibilitar a regularização fundiária no âmbito de sua competência territorial, deveria tê-lo feito, por expressa disposição em lei municipal, logo após a edição da citada Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2.017, que trouxe previsão genérica acerca desta cobrança. O que não pode é, passados mais de 03 (três) anos após a edição da referida Lei Federal, estabelecer previsão em lei municipal e pretender que esta cobrança atinja quem já reuniu o necessário para a regularização e, inclusive, já requereu que esta fosse realizada.

Ademais, o imóvel objeto de discussão nestes autos, mesmo antes do pedido administrativo de regularização fundiária, já estava ligado à rede de prestação de serviços públicos, como fornecimento de água, de energia elétrica e de esgotamento sanitário, de modo que não se pode conceber que a cobrança da outorga onerosa volte-se a remunerar o apelado por estas ligações.

Caso o apelado entendesse devida a cobrança pela ligação do imóvel à rede de prestação de serviços públicos, deveria tê-la feito quando houve esta ligação, fundamentando esta cobrança em legislação municipal específica

vigente à época, não podendo, somente após a realização da ligação e do fornecimento dos serviços públicas, estabelecer cobrança fundada em lei posterior da qual os proprietários do imóvel sequer poderiam ter ciência.

Em suma, verifica-se que a cobrança da outorga onerosa pelo apelado não encontra fundamento em legislação municipal vigente à época em que o pedido administrativo de regularização fundiária foi protocolizado pelo apelante, mostrando-se ilegítimo condicionar a regularização do imóvel descrito na inicial ao seu pagamento.

Portanto, de rigor a reforma da r. sentença, para **julgar procedente a demanda**, determinando que a regularização fundiária do imóvel descrito na petição inicial ocorra independentemente da cobrança da outorga onerosa.

Em razão do resultado do julgamento, **condeno** o apelado a arcar com as custas/despesas processuais eventualmente adiantadas pelo apelante, bem como a arcar com os honorários advocatícios devidos a este, que fixo em 10% (dez por cento), sobre o valor da causa atualizado (R\$ 10.000,00, de 22/02/2.023), **sem majoração** em segunda instância, nos termos do artigo 85, parágrafo 11, do Código de Processo Civil², tendo em vista que o apelado não foi condenado em honorários advocatícios em primeira instância.

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO** à presente apelação, para **reformular a r. sentença** e **julgar procedente a ação**, para que a regularização fundiária do imóvel descrito na petição inicial ocorra independentemente da cobrança da outorga onerosa. Ônus da sucumbência conforme consta acima.

KLEBER LEYSER DE AQUINO

² Art. 85 (...) § 11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Câmara de Direito Público

DESEMBARGADOR — RELATOR
(Assinatura Eletrônica)