



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000395734

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 0002054-28.2011.8.26.0268, da Comarca de Itapecerica da Serra, em que é apelante/apelado IMOBILIÁRIA ALCÂNTARA LTDA, são apelados/apelantes MARIA APARECIDA DOS SANTOS e MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA e Apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "negaram provimento aos recursos de Imobiliária Alcântara e de Maria Aparecida e deram parcial provimento ao recurso do Município. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente), PERCIVAL NOGUEIRA E LEONEL COSTA.

São Paulo, 24 de abril de 2025

JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR

Relator

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n. 27777

Apelação n. 0002054-28.2011.8.26.0268

Comarca: Itapecerica da Serra

Natureza: Parcelamento do Solo

Apelantes/apelados: Imobiliária Alcântara Ltda, Maria Aparecida dos Santos e Município de Itapecerica da Serra

RELATOR DESEMBARGADOR JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO.

CERCEAMENTO DE DEFESA. Nulidade não reconhecida. A parte manifesta interesse na conciliação e novos esclarecimentos a serem prestados pelo perito. Exaurimento da fase reservada para a instrução do processo, com observância do contraditório que assegurou a efetiva participação das partes. Impossibilidade da reabertura da coleta de informações técnicas para desvendar a proposição de fato. Suficiência dos esclarecimentos periciais e da prova documental para a formação do convencimento e exame das questões discutidas. Observância do contraditório e ampla defesa na fase judicial. Prevalência do princípio da livre convicção motivada ou persuasão racional. O raciocínio desenvolvido pelo a motivação empregada pelo julgador considera a prova produzida. Não albergamento da alegação de falta de oportunidade para a conciliação. A questão relativa à regularidade do loteamento determinou a instauração do inquérito civil no ano 2.000. Decurso de período de aproximadamente 25 anos sem iniciativa da Imobiliária Alcântara de promover a conciliação ou a promoção, de forma voluntária, da regularização da área.

PRESCRIÇÃO. Não consumação. A causa de pedir anuncia os danos ambientais provocados pelo loteamento irregular. Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental. Incidência do Tema 999 do STF.

REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO. MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA. Objeto da ação civil pública. Reconhecimento da obrigação de fazer consistente na regularização fundiária. Loteamento clandestino situado em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais na Bacia Hidrográfica da Represa do Guarapiranga. Ausência de pedido de aprovação do loteamento perante a CETESB. Violação ao art. 3º, parágrafo único, da Lei Estadual 898/1.975. Responsabilidade solidária dos loteadores, da imobiliária e do Município na obrigação de parcelamento do solo. Omissão do Município reconhecida. A responsabilidade do Município decorre da Constituição Federal (artigo 30,

inciso VIII) e da Lei n. 6.766/79 (artigo 40). O Município não promoveu a fiscalização no ato das negociações dos lotes a terceiros, deixando de impedir a demarcação dos lotes, abertura de rua e desmatamento ilegal de vegetação. Responsabilidade da Imobiliária Alcântara decorre da proibição da venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. Inteligência do art. 37 da Lei 6.766/79. A caracterização da área como rural na época das vendas não afasta a responsabilização. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) estabelece a proibição de divisão de imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo rural. Não comprovação da observância da dimensão mínima de um módulo rural. Limitação da responsabilidade do Município à regularização do loteamento. Capítulo da sentença que deve ser reformado para afastar a responsabilidade civil relativa ao pagamento de indenização aos adquirentes de lotes, que deve ser atribuída exclusivamente aos demais réus, na hipótese de inviabilidade da regularização do loteamento. Precedentes. Sentença parcialmente reformada.

NEGADO PROVIMENTO AOS RECURSOS DE IMOBILIÁRIA ALCÂNTARA E DE MARIA APARECIDA. E DOU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO MUNICÍPIO.

IMOBILIÁRIA ALCÂNTARA LTDA., inconformada com a sentença de fls. 1.350/1.361, que julgou procedente o pedido mediato, interpôs recurso de apelação, sustentando, em síntese, (i) o cerceamento de defesa; (ii) a nulidade da sentença fundada em perícia incompleta e inconclusiva; (iii) o desatendimento do pedido de complementação do laudo pericial; (iv) a apelante foi contratada apenas para a comercialização e frações ideais de terreno; (v) o registro de todas as frações ideais comercializadas pela apelante, de números 1 a 9, na matrícula 75.288; (vi) a irregularidade do loteamento a partir de quando os moradores passaram a vender os lotes a terceiros mediante simples instrumento particular de venda e compra sem registro; (vii) a ausência de provas de que as vendas intermediadas pela apelante tenham ocasionado dano ao meio ambiente; (viii) o pedido de atribuição de efeito suspensivo à apelação.

MARIA APARECIDA DOS SANTOS também recorreu aduzindo, em suma: (i) a consumação da prescrição quinquenal; (ii) a responsabilidade da imobiliária e do município.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Imobiliária Alcântara e Maria Aparecida apresentaram pedido de concessão dos benefícios da gratuidade da justiça (fls. 1.418/1.434).

MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA igualmente apelou sustentando, em suma: (i) a tentativa de regularização da área; (ii) a necessidade de responsabilização criminal dos corréus; (iii) a obrigação do município é restrita à regularização fundiária; (iv) a obrigação de aprovação do projeto junto à CETESB, realização de obras, recuperação ambiental e indenização deve ser atribuída exclusivamente aos loteadores.

Apresentadas contrarrazões (fls. 1.464/1.472), os recursos foram regularmente processados.

A Procuradoria Geral de Justiça lançou parecer opinando pelo desprovimento dos recursos (fls. 1.480/1.494).

Os apelantes Imobiliária Alcântara e Maria Aparecida foram instados a recolher o preparo em dobro (fls. 1.496/1.498). Maria Aparecida reiterou o pedido de gratuidade processual (fls. 1.501/1.502).

Instada (fls. 1.505/1.507), a apelante Maria Aparecida deixou decorrer o prazo para a apresentação de documentos (fls. 1.509).

A 9ª Câmara de Direito Privado não conheceu do recurso (fls. 1.510/1.513) e os autos foram distribuídos para esta relatoria.

É o relatório.

Inicialmente, considerando a baixa de inscrição no CNPJ aos 31.12.2008 (fls. 1.424), concedo o benefício da gratuidade da Justiça à Imobiliária Alcântara Ltda.

Também concedo a gratuidade processual à apelante Maria Aparecida. Isso porque a declaração de imposto de rendas do ano de 2014 revela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a inexistência de patrimônio e, em relação aos exercícios de 2019 a 2023, foi apresentada declaração de isenção de imposto de renda.

O Ministério Público ajuizou ação civil pública objetivando a condenação da Imobiliária Alcântara Ltda, dos loteadores Abraão Vieira, Guilhermina Vieira dos Santos, Benedito dos Santos, além do Município de Itapequerica da Serra a promoverem a regularização do loteamento clandestino denominado Parque Novo Mundo.

A causa de pedir anuncia que foi instaurado inquérito civil para apuração dos fatos, sendo constatado que os loteadores venderam, por intermediação da Imobiliária Alcântara, os lotes de forma irregular e o Município não realizou a fiscalização necessária.

A sentença que decretou a procedência do pedido mediato desafia os recursos de apelação.

Inicialmente, rejeito a alegação de cerceamento de defesa por ausência de oportunidade para conciliação.

Não há falar em falta de oportunidade para a conciliação. O inquérito civil apurando os fatos em tela foi instaurado no ano 2000 e, decorridos 25 anos, a imobiliária requerida não demonstrou disposição em promover, de forma voluntária, a regularização da área junto ao município e aos órgãos ambientais competentes.

Tampouco merece albergamento a alegação de cerceamento de defesa por impossibilidade de manifestação sobre os laudos periciais complementares.

A imobiliária apelante teve oportunidade de impugnar o laudo pericial e esclarecimentos complementares, conforme se vê nos documentos de fls. 1.114/1.116, 1.198/1.202 e 1.208/1.210.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Não é possível identificar a hipótese de nulidade do provimento judicial. A apelante invoca a imprescindibilidade de complementação da prova pericial, sem, contudo, evidenciar a efetiva necessidade para a elucidação da controvérsia.

O juízo “a quo” dispunha de elementos para apreciar as alegações apresentadas pelas partes, sendo que os esclarecimentos periciais bastaram para a formação do convencimento e permitiram o exame das questões discutidas.

Nesse sentido, o julgador possui o poder-dever de avaliar a aptidão da prova produzida para formação de seu convencimento acerca dos fatos que envolvem a relação jurídica colocada à sua apreciação (STJ, 4ª Turma, REsp nº 2.832/RJ, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 14.08.1990).

O exame da matéria controvertida revela que foi preservada a regular marcha processual sob o domínio do contraditório e da ampla defesa.

Rejeito a alegação de consumação da prescrição.

Embora a venda dos lotes tenha se iniciado no ano de 1.989, a imputação de que o loteamento irregular provocou danos ambientais, os quais são imprescritíveis, conforme sedimentado no Tema 999 do STF:

“Tema 999. É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.”

Como se vê, o direito de exigir judicialmente a reparação de um dano ambiental não prescreve, porque o meio ambiente é bem de uso comum do povo, com proteção difusa e contínua.

Ultrapassadas as objeções processuais passo a analisar o substrato da demanda.

A controvérsia gravita em torno da obrigação de regularização fundiária pelos loteadores, imobiliária e ente público local.

Não há controvérsia sobre a irregularidade do loteamento.

Interessa saber sobre a responsabilidade pela regularização do loteamento clandestino.

A Lei Estadual 898/1.975 estabelece:

“Artigo 2º - São declaradas áreas de proteção e, como tais reservadas, as referentes aos seguintes mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo:

I - reservatório Billings;

II - reservatórios do Cabuçu, no Rio Cabuçu de Cima, até a barragem no Município de Guarulhos;

III - reservatórios da Cantareira, no Rio Cabuçu de Baixo, até as barragens no Município de São Paulo;

IV - reservatório do Engordador, até a barragem no Município de São Paulo;

V - reservatório de Guarapiranga, até a barragem no Município de São Paulo

...

Artigo 3º - As áreas de proteção de que trata esta lei corresponderão, no máximo, às de drenagem referentes aos mananciais, cursos, reservatórios de água e demais recursos hídricos especificados no artigo 2º.

Parágrafo único - Nas áreas de proteção, os projetos e a execução de arruamentos, loteamentos, edificações e obras, bem assim a prática de atividade agropecuárias, comerciais, industriais e recreativas dependerão de aprovação prévia da Secretaria dos Negócios Metropolitanos e manifestação favorável da Secretaria de Obras e Meio Ambiente, mediante parecer da Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Defesa do Meio Ambiente - CETESB, quanto aos aspectos de proteção ambiental sem prejuízo das demais competências estabelecidas na legislação em vigor para outros fins”.

O inquérito civil foi instruído com provas suficientes que demonstram a venda irregular dos lotes a terceiros situados em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais na Bacia Hidrográfica da Represa do Garapiranga, protegido pela Lei Estadual 898/75 (fls. 79/80 e 233/234).

Observo que a Imobiliária Alcântara intermediou as vendas dos lotes, realizadas no início da década de 1.990 (fls. 94 e seguintes), sem a aprovação da CETESB.

A Secretaria de Meio Ambiente, em vistoria técnica realizada em 6.9.2000, constatou o início de ocupação com remoção de cobertura vegetal, movimento de terra e construções de residências em lotes sem localização definida, emitindo autos de inspeção e infração ambiental. Em 19.9.02 foi realizada vistoria conjunta com fiscais municipais e as construções foram lacradas (fls. 79/80).

As medidas administrativas foram insuficientes para impedir a ocupação irregular da área.

A Informação Técnica da CETESB informa não constar nos arquivos da companhia processo referente ao licenciamento da área. Salienta, ainda, que o empreendimento em questão seria passível de ser regularizado somente após a implantação de sistema de coleta de lixo e sistema coletor de esgotos sanitários ou através de outra solução que viabilize o tratamento adequado (fls. 233/234).

O laudo pericial produzido em juízo constatou a existência de 63 lotes de dimensões variadas, com ligação de energia elétrica com medidores padrão ENEL, sendo que em vários lotes identificou-se a presença de múltiplos medidores, indicando que em um único lote há várias residências conjugadas. Os lotes possuem ainda abastecimento de água, evidenciando a presença de medidores padronizados da SABESP na parte frontal dos lotes. Não há rede de coleta de esgoto no local, sendo as edificações são providas de fossas comuns. Há coleta de lixo urbano regular na região (fls. 1.102).

Foram apresentados esclarecimentos nos quais o “expert” atesta que o loteamento não oferece riscos de deslizamentos ou inundações aos moradores, sinalizando pela possibilidade de regularização com rede coletora de

esgotos ou edificação de fossas sépticas com objetivo de mitigar a contaminação da água e solo da região (fls. 1.322).

De outra banda, observo que o iniciou o processo de regularização fundiária do Parque Novo Mundo por meio da Portaria 1.393/2021 (fls. 1.220/1.315).

A responsabilidade do Município decorre da Constituição Federal (artigo 30, inciso VIII) e da Lei n. 6.766/79 (artigo 40).

Como se sabe, *“a responsabilidade civil do Município é de imputação solidária, mas a execução é subsidiária, isto é, o Município responde somente nas hipóteses em que o loteador não possa fazê-lo como, por exemplo, quando o loteador não for encontrado”* (STJ, REsp n. 1.736.397/RS, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 08.11.2018).

É o caso dos autos, porquanto dois dos loteadores faleceram e, o terceiro, sequer foi localizado para se defender na presente demanda, evidenciando verdadeira ocultação para não cumprir as obrigações.

O Município, por sua vez, deixou de fiscalizar o ato das negociações dos lotes a terceiros, e falhou no controle lacração, deixando de impedir a demarcação dos lotes, abertura de rua e desmatamento ilegal de vegetação.

Não merece albergamento o pedido de afastamento ou limitação da responsabilidade imobiliária.

O art. 37 da Lei 6.766/79 proíbe a venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

A natureza rural da área na época das vendas (1.989) não significa que a venda podia ser realizada independentemente de qualquer regulamentação.

O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) estabelece a impossibilidade de divisão de imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo rural.

A imobiliária enumera na apelação as medidas dos lotes que intermediou a venda, entre 250m² a 658m². Contudo, não se desincumbiu de comprovar que as frações transacionadas observavam o limite mínimo de um módulo rural.

Dessarte, prevalece a responsabilidade objetiva, solidária e ilimitada dos loteadores e causadores diretos do dano, nos termos do art. 4º, VII e art. 14, §1º, da Lei 6.938/8.

Nesse sentido o entendimento deste Tribunal de Justiça:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA EM FACE DA MUNICIPALIDADE. Loteamento irregular inserido em Área de Preservação Permanente – APP e Área de Proteção e Recuperação De Mananciais – APRM, desprovido do necessário licenciamento ambiental. Municipalidade condenada à instauração de procedimento de Regularização Fundiária Rural e Urbana – REURB. Apelação da Municipalidade. Cerceamento de defesa. Inquérito civil e as demais provas documentais acostadas aos autos confirmam a necessidade de regularização fundiária da área em comento. Produção de prova oral requerida pelo Apelante não seria apta a infirmar a conclusão exarada em sentença. De outro lado, desnecessária a produção de prova documental, visto que foi concedida à parte oportunidade para apresentação de documentos. Preliminar afastada. Prescrição. Parcelamento do solo iniciado há mais de 30 anos. Imprescritibilidade do dever de reparação de dano ecológico reconhecida pelo STF no julgamento do RE 654.833, ao apreciar o Tema 999 da repercussão geral. Inocorrência. Alegação de ilegitimidade do município e responsabilidade do Estado de São Paulo. Ordenação territorial recai sobre o Município, conforme art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, sendo seu dever a regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares, nos termos do art. 40 da lei 6.766/79 e art. 30 da lei 13.465/17. Inserção no polo passivo do loteador e dos atuais ocupantes da área em comento. Responsabilidade do Município pela regularização do loteamento é subsidiária. Necessário cobrar

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

primeiro do loteador e dos atuais ocupantes o cumprimento das obrigações, visto ser possível identificá-los. Sobretudo considerando que, na área de proteção ambiental, foram construídas casa de alto padrão. Obrigações ambientais têm natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual, conforme Súmula 623 do STJ. Anulação da sentença e remessa dos autos à primeira instância para inclusão dos devedores principais no polo passivo do feito, quais sejam, o loteador e os atuais ocupantes do loteamento clandestino. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO” (Apelação Cível 1000386-71.2020.8.26.0338; Rel. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho; 2ª Câmara de Direito Público; j. 02/09/2021).

“Ação civil pública. Parcelamento irregular do solo. Proprietário que alienou partes de seu imóvel a terceiros, os quais, por sua vez, também dividiram as áreas adquiridas e as alienaram a outros. Conduta definível como desmembramento no art. 2º, § 2º da Lei 6.766/79, inclusive com possibilidade de se configurar loteamento, diante da aparente abertura de via pública no local. Irregularidade na falta de autorização da administração municipal e de registro especial prévio. Dano ambiental verificado, por invasão de Área de Preservação Permanente (APP). Ausência de infraestrutura urbanística adequada. Responsabilização do proprietário pela regularização e, subsidiariamente, por perdas e danos, que efetivamente se impunha. Conduta dos terceiros, que também realizaram parcelamento irregular, que é independente e não exclui a responsabilização do alienante originário. Município que tem poder-dever de fiscalização. Responsabilização, em regra subsidiária, que se impõe solidária nos casos de omissão do Poder Público, como nos autos. Sentença mantida. Recurso desprovido” (Apelação / Remessa Necessária 0009831-89.2010.8.26.0659; Rel. Claudio Godoy; 1ª Câmara de Direito Privado; j. 24/06/2020).

“APELAÇÕES E REEXAME NECESSÁRIO – Ação Civil Pública – Pedido de regularização de loteamento clandestino, com base na Lei 6.766/79 – Ilegitimidade passiva do Estado-membro e legitimidade passiva da municipalidade, pois a ordenação urbanística do território e o poder de polícia correlato são inerentes ao interesse local e à competência municipal, a justificar, em demanda de regularização por imputação de omissão ao dever de fiscalizar e de inibir a formação de núcleo urbano, ainda que em área rural, a presença do ente municipal, e não do ente estadual, no polo passivo – Inteligência do art. 30, VIII, da CF, c.c. o arts. 144 e 181, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, e, ainda, com o art. 40 da Lei 6.766/79 – Parcelamento do solo ilegal, na modalidade de loteamento clandestino (sem aprovação e registro especial), de fim urbano e em imóvel cadastrado como rural, incontroverso – Gleba parcelada em área de expansão urbana – Situação de gleba em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*(arts. 3º e 53 da Lei 6.766/79), ademais, que se qualifica como pressuposto ao parcelamento do solo urbano legal, mas não necessariamente inibe sua regularização, ante as prescrições da Lei 13.465/2017 (art. 11, I, § 6º, e art. 44, §4º), aplicadas supletivamente, desde que a municipalidade não se oponha materialmente à regularização, como se infere nos autos – Trâmite de processo administrativo de regularização fundiária de iniciativa particular que, por si, não inibe a presente ação civil pública de regularização do loteamento – Poder-dever da municipalidade de regularizar o loteamento, nos termos do art. 40 da Lei 6.766/79, em solidariedade com a obrigação dos loteadores, no prazo de dois anos, que se apresenta razoável para esse fim, observada a inaplicabilidade do art. 18, V, da Lei 6.766/79, na redação que lhe deu a Lei 14.118/2021, para extensão desse prazo para quatro anos – **Indenização aos adquirentes de lotes, ou por eventuais prejuízos decorrentes da regularização e danos ambientais, contudo, de responsabilidade exclusiva dos loteadores, a justificar seja a municipalidade afastada dessas condenações** – Sentença de procedência parcial reformada, para excluir da lide o ente público estadual e reduzir a condenação imposta ao ente municipal, limitando-a ao campo da regularização. RECURSO VOLUNTÁRIO do ESTADO DE SÃO PAULO PROVIDO. RECURSO VOLUNTÁRIO DA MUNICIPALIDADE E REEXAME NECESSÁRIO PROVIDOS EM PARTE” (Apelação Cível 0003716-15.2015.8.26.0356; Rel. Vicente de Abreu Amadei; 1ª Câmara de Direito Público; j. 18/10/2022).*

Conforme parecer da Douta Procuradora Geral de Justiça, a responsabilidade do Município é solidária na imputação e subsidiária na execução. A condenação é solidária, mas o cumprimento de sentença deve ser direcionamento aos alienantes e, subsidiariamente, ao Município. Os respectivos custos devem ser suportados pelo Município, o qual poderá obter o ressarcimento por direito de regresso (artigo 49, §§ 2º e 4º da Lei nº 6.766/79).

A sentença comporta pequeno reparo. Não é possível impor à Administração Municipal a obrigação de indenizar os compradores dos lotes por danos ocasionados por terceiros, ficando sua responsabilidade restrita à regularização do loteamento, decorrente da omissão no exercício do seu dever de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano.

Por fim, conforme salientado na sentença, a responsabilidade da ré Maria Aparecida dos Santos fica limitada ao montante da cota parte recebida pelo falecimento dos genitores, os loteadores Guilhermina e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Benedito dos Santos.

Ante o exposto, nego provimento aos recursos de Imobiliária Alcântara e de Maria Aparecida. E dou parcial provimento ao recurso do Município.

JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR
Relator