



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

Registro: 2016.0000245250

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Reexame Necessário nº 0006929-18.2009.8.26.0363, da Comarca de Mogi-Mirim, em que são apelantes PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM e JUIZO EX OFFICIO, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao apelo e deram parcial provimento ao reexame necessário. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ALIENDE RIBEIRO (Presidente sem voto), DANILO PANIZZA E RUBENS RIHL.

São Paulo, 12 de abril de 2016.

Vicente de Abreu Amadei
RELATOR
Assinatura Eletrônica

**Poder Judiciário**

2

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

VOTO Nº 12.307

APELAÇÃO Nº 0006929-18.2009.8.26.0363 e REEXAME
NECESSÁRIO.

APELANTE: Prefeitura Municipal de Mogi Mirim.

APELADO: Ministério Público do Estado de São Paulo.

APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO – Ação Civil Pública – Município de Mogi Mirim – Loteamento Parque das Laranjeiras – Regularização de loteamento irregular, por falta de devida implantação das obras de infraestrutura e de registro imobiliário – Poder-dever de regularização da municipalidade, que, para tanto, aliás, já promoveu a regularização parcial do loteamento, já firmou TAC para a regularização remanescente e até firmou convênio com a Secretaria da Habitação, no âmbito do Programa denominado Cidade Legal – Denúnciação da lide da empresa loteada afastada, sem prejuízo de ação de regresso da municipalidade contra os loteadores, em ação própria, observada a responsabilidade solidária da municipalidade para regularizar – Regularização, ademais, que não tem se realizado com efetividade, observada a aprovação do parcelamento do solo em 1982, a regularização parcial em 1987, o TAC firmado em 2005, e o convênio no âmbito do mencionado projeto Cidade Legal em 2009 – Necessidade, pois, da prestação jurisdicional para impor a obrigação de plena regularização à municipalidade, no prazo de dois anos, contado do trânsito em julgado, que se vislumbra razoável – Inclusão da regularização no Programa Cidade Legal, que não transfere nem mitiga o dever de regularização da municipalidade – Cominação de pena de multa, como astreinte, em face do ente público – Admissibilidade, utilidade e necessidade para efetividade da prestação jurisdicional – Realinhamento das obrigações de implantação de infraestrutura, contudo, necessário, afastando a fonte normativa do art. 2º, §5º, da Lei nº 6.766/79, que, além de não ter força prescritiva, para o caso é inaplicável, e, então, centrá-la no Decreto Municipal nº 1.758/82 (art. 2º), que delimitou essas obrigações, com as adaptações necessárias, inclusas à eventual superveniência de lei de regularização local e às exigências apontadas como orientação no âmbito do Programa Cidade Legal, advindas, vias Comitê de Regularização, da CETESB, do SAAE e do DPRN – APELAÇÃO DESPROVIDA e REEXAME NECESSÁRIO PROVIDO EM PARTE.

**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**
1ª Câmara de Direito Público

Trata-se de reexame necessário e apelação (fls. 1025/1028 vº) interposta pela Prefeitura Municipal de Mogi Mirim em ação civil pública que lhe move o Ministério Público do Estado de São Paulo, contra a r. sentença (fls. 1016/1023), que julgou procedente a demanda para condenar a ré a regularizar o loteamento Parque das Laranjeiras, mediante a execução de todos os melhoramentos e obras de infraestrutura previstas na legislação pertinente (art. 2º, §5º, da Lei 6.766/79), até o derradeiro registro do empreendimento, com os respectivos lotes devidamente individualizados, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Mogi Mirim, no prazo de dois anos, a contar do trânsito em julgado, sob pena de multa diária de R\$ 2.000,00, sem condenação ao pagamento de custas e despesas processuais ante a isenção legal, bem como de verba honorária.

A apelante pretende o provimento do recurso, para procedência da demanda, alegando, em preliminar, a necessidade de acolher a denúncia da lide em relação à empresa loteadora, que é a responsável pela regularização do loteamento irregular, e, no mérito, em síntese, que inexistente responsabilidade ou obrigação forçada, para tanto, em face da municipalidade, que tem apenas a faculdade, e não o dever, de regularizar o parcelamento do solo irregular, destacando, ainda, que se cuida de loteamento de grandes proporções, complexo e de elevado custo para regularização, em relação ao qual, outrossim, não tem sido inerte, quer na fiscalização, quer no acompanhamento da urbanização, quer nas providências de regularização, ora no âmbito do Programa Cidade Legal, quadro este que não comunga com a condenação imposta. Subsidiariamente, pede seja excluída a cominação da pena de multa, que não cabe em face de ente público e na peculiaridade do caso que diz respeito à regularização de loteamento.



4

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

Recebido o recurso nos efeitos devolutivo e suspensivo (fls. 1030), foi contrariado (fls. 1032/1038), e os autos subiram.

A Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo não provimento do apelo (fls. 1042/1051).

É o relatório, em acréscimo ao da r. decisão recorrida.

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade do recurso voluntário e do reexame necessário.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com escopo de condenar a ré, Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, em obrigação de fazer, consistente, em síntese, na regularização do loteamento denominado *Parque das Laranjeiras*, pela integral implantação das obras de infraestrutura segundo o projeto e a lei, bem como pelo registro imobiliário consequente.

Prescrição quinquenal de fundo de direito, de fato, não há, uma vez que o ilícito de parcelamento do solo urbano é permanente e, portanto, o prazo prescricional é renovado a cada instante.

A petição inicial não é inepta, pois satisfaz todos os requisitos do art. 282 do CPC-73 (em vigor ao tempo do ajuizamento da ação), apresenta causa de pedir e pedidos possíveis, em nexos lógicos, claros e precisos, permitindo à ré a ampla formulação de sua defesa.

A preliminar de denunciação da lide também foi bem afastada na r. sentença, pois a obrigação em foco, na petição inicial, foi moldada na figura do ilícito e, daí, na responsabilidade solidária pelo ilícito, afastando, deste modo, quadro de responsabilidade subsidiária da municipalidade em relação à loteadora particular.



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

Observe-se, pois, na causa de pedir, que a regularização que se busca forçar como obrigação de fazer à municipalidade não é apenas por dever automático daquilo que torna ilegal o parcelamento do solo em foco (falta de devida implantação das obras de infraestrutura e falta do registro especial do loteamento), mas, sobretudo, pela ilícita conduta que lhe é imputada, ou seja, porque liberou a garantia dos lotes dados em caução e *“não adotou providencias efetivas e concretas para impedir a instalação do loteamento”* (fls. 04), observando-se que, então, reconhecer seu dever de regularizar, assumiu compromissos para tanto (inclusive em termo de ajustamento de conduta), mas não os cumpriu (fls. 05/06).

Outrossim, é inadmissível a denunciação da lide pretendida fora das hipóteses do artigo 70 do Código de Processo Civil e para a qual se antevê quadro que pode comprometer a celeridade do processo pela necessária agregação de elementos novos e de dilação probatória, fora, então, do automático regresso contra a parte denunciada.

E, ainda, em razão da autonomia e da independência das obrigações em foco (fruto, aliás, de ilícitos próprios de cada responsável, em contexto geral de responsabilidade solidária por ilícitos), fica reforçada a situação de falta de interdependência entre a lide primária e a lide secundária.

Por fim, destaque-se, com a jurisprudência do E. STJ, não ser admissível a denunciação da lide fundada no art. 70, III, do CPC *“quando introduzir fundamento novo à causa, estranho ao processo principal, apto a provocar uma lide paralela, a exigir ampla dilação probatória, o que tumultuaria a lide originária, indo de encontro aos princípios da celeridade e economia processuais, que essa modalidade de intervenção de terceiros busca atender”* (REsp nº

**Poder Judiciário**

6

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

701.868-PR, Terceira Turma, rel. Min. Raul de Araújo, j. 11/02/2014, DJe 1º/09/2010. Precedentes citados neste julgado: EREsp 681.881/SP, Corte Especial, DJe 7/11/2011; AgRg no REsp 1.330.926/MA, Quarta Turma, DJe 21/11/2013; AgRg no Ag 1.213.458/MG, Segunda Turma, DJe 30/9/2010; REsp, 1.164.229/RJ, Terceira Turma, DJe 1º/9/2010).

Assim, correta a rejeição da denunciação da lide neste feito, sem prejuízo, obviamente, de eventual ação de regresso da municipalidade contra a empresa loteadora, em ação própria.

No mérito, a r. sentença de procedência da demanda deve ser, em seu núcleo confirmada, com pequeno reparo, conforme adiante será explicado.

De saída, é incontroversa a existência do loteamento irregular conhecido por *Parque das Laranjeiras*, não por falta de aprovação municipal, que há (Decreto nº 1.758, de 21/12/1982 – fls. 73/74), mas sim por falta da implantação das obras de infraestrutura indicadas no ato de aprovação (art. 2º do mencionado decreto municipal) e por falta de registro especial do parcelamento do solo (art. 18 da Lei nº 6.766/79). A ampla prova documental constante nos autos, ademais, confirma isso, não faltando, inclusive exame e condenação na esfera penal de primeiro e segundo graus de jurisdição (fls. 29/37 e 38/47).

Por outro lado, não se pode afastar a Prefeitura Municipal de Mogi Mirim de sua responsabilidade de regularização daquele apontado loteamento irregular, não só por efeito do prescrito no art. 40 da Lei nº 6.766/79, mas também pelos ilícitos próprios que lhe são atribuídos na petição inicial, em relação à urbanização ilícita que terminou permitindo se instalasse na área parcelada, os quais, aliás, até acabou reconhecendo, na medida que assumiu, formalmente, até mesmo em requerimento anterior que fez perante o Juízo Corregedor Permanente local para a regularização parcial, no



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

7

qual colheu sucesso (R. 1/Mat. 34.593 do Registro de Imóveis de Mogi Mirim — fls.75/76) e, depois, em Termos de Ajuste de Condutas que firmou para a regularização remanescente (v.g. fls. 597/600).

Oportuno destacar que, nos termos do artigo 30, VIII, da Constituição Federal, os Municípios têm a atribuição constitucional de *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”*

O Estatuto da Cidade complementa, indicando, como diretriz geral da política urbana, não só o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a *“ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”* (art. 2º, VI, 'c', da Lei nº 10.257/01), mas também a necessidade de *“regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”* (art. 2º, XIV, da Lei nº 10.257/01).

E, de modo específico, o prescrito no artigo 40 da Lei nº 6.766/79 estabelece que a *“Prefeitura Municipal”* (...) *“poderá regularizar o 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”*.

Toshio Mukai, Alaor Caffé Alves e Paulo José Villela Lomar, em comentários à referida norma (art. 40 da Lei nº 6.766/79),



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

esclarecem:

“A expressão ‘poderá regularizar’ não se põe diretamente com um conteúdo de ‘dever’, porque não há como compelir entes políticos a fazer algo mediante imperativos de caráter infraconstitucional. Entretanto, a faculdade anunciada tem, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, o caráter de ‘poder-dever’, visto que não é possível admitir-se a transigência do poder público para renunciar à regularização indispensável a evitar-se lesão aos padrões de desenvolvimento urbano” (Loteamentos e desmembramentos urbanos. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 235).

A jurisprudência do E. STJ, por fim, fixa a leitura atual daquela regra, no sentido de que a Prefeitura Municipal, para além da faculdade, tem o poder-dever de regularização dos parcelamentos ilegais, e, assim, pode ser compelida à regularização, em ação civil pública (que também serve para defesa da “ordem urbanística” — art. 1º, III, da Lei nº 7.347/85): STJ, REsp 1113789/SP, rel. Min. Castro Meira, j. 16/06/2009; REsp 432531/SP, rel. Min. Franciulli Netto, j. 18/11/2004; REsp 252512/SP, rel. Min. Eliana Calmon, j. 25/09/2001 (no mesmo sentido: REsp 292.846/SP, REsp 259.982/SP, REsp 131697/SP [RSTJ 196/158], REsp 124.714/SP, REsp 194.732/SP, entre outros).

Todo esse conjunto normativo e jurisprudencial, então, vem ao encontro do dever de regularização da municipalidade, que, no caso, repita-se, terminou reconhecido, formalmente, pela municipalidade, até mesmo em Termos de Ajustamento de Condutas que firmou, mas não cumpriu.

A assertiva da municipalidade de que não está inerte, mas tem promovido a regularização, escudando-se nas exceções de complexidade, magnitude e onerosidade da regularização a ser levada a cabo, não vinga.

Destaque-se que a regularização em foco não tem se realizado com efetividade: o loteamento foi aprovado em 1982 (fls. 73/74), a regularização parcial, promovida pela municipalidade, é de



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

1987 (fls. 75), o primeiro TAC foi firmado em 2005 (fls. 597/600), e o convênio no âmbito do Projeto Cidade Legal é de 2009 (fls. 889/892).

Até agora, entretanto, e já estamos em 2016, não houve a regularização integral da urbanização.

Logo, a prestação jurisdicional para impor a obrigação de plena regularização à municipalidade, no prazo de dois anos, contado do trânsito em julgado, que se vislumbra razoável, para tanto, é medida de rigor, necessária.

A inclusão da regularização em foco no Programa Cidade Legal, por outro lado, não transfere nem mitiga o dever de regularização da municipalidade, pois isso, conforme está bem explícito nos termos deste convênio e no teor do Decreto Estadual nº 52.052/2007, que lhe dá suporte, apenas simplifica ou desburocratiza a regularização no âmbito estadual, na medida em que tudo fica concentrado na esfera municipal, embora passe pelo Comitê de Regularização (composto por representantes da Secretaria da Habitação, Secretaria do Meio Ambiente, CETESB, SABESP e DAEE), que auxilia, orienta e apoia tecnicamente, as ações municipais de regularização de parcelamento do solo.

Apenas um pequeno reparo é preciso fazer, para realinhar as obrigações de implantação de infraestrutura, no quadro jurídico-legal devido.

Com efeito, é preciso afastar a fonte normativa do art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/79, na qual se baseou o MM. Juiz *a quo*, para vislumbrar a delimitação das obrigações de infraestrutura do parcelamento do solo a serem exigidas da municipalidade.

Isso, porque essa norma legal apenas define, não



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

prescreve, e como bem apontou o saudoso Professor Diógenes Gasparine, nesta matéria, “*as definições não são impositivas*” (cf. *Alterações da Lei do Parcelamento do Solo*, in Revista de Direito Imobiliário – RDI-RT vol. 46, p. 66).

E, além disso, o § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766/79 é inovação introduzida pela Lei nº 9.785/99, que não pode ser aplicada retroativamente à aprovação do loteamento em pauta, que é de 21/12/1982 (fls. 73/74) e ao início das obras de implantação do referido loteamento, que também antecede essa lei.

Logo, tal norma (art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/79, incluída pela Lei nº 9.785/99) é, no caso, inaplicável.

O conjunto das obras de infraestrutura, então, exigíveis da municipalidade são aquelas indicadas no ato de aprovação do loteamento, ou seja, no Decreto Municipal nº 1.758/82, em seu art. 2º, o qual delimitou essas obrigações. Isso, contudo, com as eventuais alterações e adaptações que se fizerem necessárias, segundo as exigências apontadas como orientação no âmbito do Programa Cidade Legal, inclusas as da CETESB, do SAAE e da Secretaria do Meio Ambiente, via DPRN.

Afinal, a municipalidade não pode ser forçada à “*regularização compulsória divorciada dos parâmetros exigidos em lei e que se presumem conformados ao interesse público*” (Ap. nº 994.01.032492-0, 11ª Câmara de Direito Público deste E. Tribunal de Justiça, rel. Des. Ricardo Dip).

Há, ainda, um ponto que merece, no caso, acurada reflexão: a excessiva onerosidade da regularização exigível da municipalidade, nela impondo a obrigação de implantar todas as obras de infraestrutura, que ela mesma exigiu da loteadora, quando



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

da aprovação do loteamento.

Isso, porque, quando da aprovação do loteamento, a ré impôs à loteadora, em parcelamento do solo de grande magnitude (na casa de 2.500 lotes) e de feição popular, o encargo de implantar não só a infraestrutura urbanística mínima (art. 18, V, da Lei nº 6.766/79: “*no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais*”), mas praticamente toda infraestrutura urbana ideal, tal como constou no art. 2º do Decreto Municipal nº 1.758/1982 (abertura das vias e praças, guias e sarjetas, rede de escoamento de águas pluviais, rede de iluminação pública, iluminação pública, pavimentação asfáltica, rede de água e de esgoto e suas extensões até às redes públicas - SAAE), na esperança de repassar todo o custo respectivo aos particulares (em última análise, aos adquirentes de lotes, na medida em que a loteadora, a rigor, assim pretendia fazer, repassando ou embutindo o tal custo no preço dos lotes, e, naturalmente, ainda colhendo seu lucro com o empreendimento).

Ocorre, contudo, que esse ideal estava além do real: a loteadora não conseguiu tal façanha, pois a economia entre o elevado custo de implantação de toda aquela infraestrutura urbana e o preço que cada lote deveria ter no mercado, acrescido do lucro projetado pela empresa loteadora, não fechou a conta. Resultado: loteamento irregular por falta de implantação das obras de infraestrutura.

Agora, então, a municipalidade se vê no impasse de ter que beber do próprio veneno: ela deve, na regularização, implantar todo aquele conjunto de benfeitorias que antes exigiu da loteadora, arcando diretamente com as despesas correlatas, para, depois, buscar a indenização dos gastos realizados (aliás, sem mais contar com a caução de lotes que tinha e que, estranhamente, liberou antes da conclusão de todas as obras). Então, diz que tais custos são vultosos,

**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**
1ª Câmara de Direito Público

excessivamente onerosos...

O fato, entretanto, é que, se a regularização se faz, sobretudo, no bem social dos adquirentes de lotes e no bem urbanístico da cidade como um todo, e, ainda, se a própria municipalidade entendeu, no passado, como jurídica a exigência de toda aquela infraestrutura na urbanização do Parque das Laranjeiras, então, agora, ante o estado de irregularidade do parcelamento do solo urbano, deve mesmo arcar, diretamente, com as referidas despesas de infraestrutura urbana, com o mencionado regresso indenizatório posterior. Isso é, ainda, da lógica, pois a urbanização, por loteamento, se faz por concurso de vontades entre o particular (loteador) e o público (municipalidade), centrado no ato que aprovou o empreendimento.

Essa é a regra, então, pela lógica e teleologia da regularização de parcelamento do solo.

É verdade, todavia, que essa regra, pode comportar exceção, especialmente em quadro de onerosidade econômica excessiva: afinal, a distorção utópica entre o ideal e o real, em sede de exigibilidade de obras de infraestrutura urbana, também vale para a municipalidade, que pode buscar, em via adequada, a redução ao possível do que, então, pode e deve implantar como melhoramentos obrigatórios ou obras de infraestrutura necessárias, no loteamento irregular. E isso parece ainda mais viável ou admissível quando se sabe que o loteamento regular vai do projetado (idealizado) ao implantado (realizado), enquanto o loteamento regularizado vai da antijurídica urbanização consolidada (fenômeno urbanístico e civil irregular, por desajuste entre o fato e o direito) à sua juridicização oficial (com certo grau de ajustamento do direito urbanístico e civil ao fato urbano já consolidado, preservando-se, obviamente, um mínimo de



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

13

salubridade e de segurança habitacional).

Mas tal exceção àquela regra geral exige lei municipal, que discipline a regularização de loteamento, no âmbito local, e, assim, autorize mitigar ou reduzir as exigências de implantação de infraestrutura urbana, antes decorrentes da aprovação do parcelamento do solo urbano, de efeito vinculante não só à loteadora, mas também à municipalidade, até eventual legislação superveniente para a regularização, que, até agora, ao que consta nestes autos, não há. É certo que essa eventual lei local superveniente não pode reduzir as exigências de obras de infraestrutura aquém do mínimo legal do art. 18, V, da Lei nº 6.766/79 (que dispõe sobre a infraestrutura urbana mínima, não a ideal, em loteamentos) e daquelas indicadas em orientação e apoio técnico pelo Comitê de Regularização, no âmbito do Programa Cidade Legal, observado o convênio já firmado. Entretanto, sem essa lei local, não há, para o momento, como quebrar, também para a municipalidade e ainda que se esteja em sede regularização, as exigências de implantação de infraestrutura emergentes do ato de aprovação do parcelamento (art. 2º do Decreto nº 1.758/1982), que é, atualmente, a fonte obrigacional vinculante nesta matéria.

Por consequência, em seu miolo, a demanda era mesmo procedente, observados, entretanto, esses ajustes secundários.

E a cominação de pena de multa, como *astreinte*, em face do ente público, é admissível, útil e necessária para efetividade da prestação jurisdicional.

De fato, as *astreintes* têm apenas o escopo de agregar eficácia à obrigação de fazer ou de não fazer imposta à Administração Pública, em ordem judicial específica e



14

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

concretamente determinada, e, por isso, não é efeito automático do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Cuida-se, a rigor, de medida útil ao cumprimento específico da obrigação expressa no julgado, como mero efeito ou consequência de inadmissível desrespeito ao comando judicial, que tem amparo jurídico em nosso sistema, acolhida em nossa jurisprudência (v.g. AI nº 521.322-5/7-00, rel. Des. Evaristo dos Santos) e entendimento reiterado nesta C. Corte, como se pode, a título exemplificativo, verificar no julgado correspondente à Ap. nº 9100788-54.2009.8.26.0000, rel. Des. Décio Notarangeli, j. 24/11/2010:

“É cabível a cominação de multa diária contra a Fazenda Pública como meio coercitivo para cumprimento da obrigação de fazer (fungível ou infungível) ou de entregar coisa certa.”

E sobre o tema, também, já se manifestou esta 1ª Câmara de Direito Público, no sentido de que *“na esteira do disposto nos artigos 644 e 645, do CPC, nada impede o Juiz da execução de fixar multa diária e prazo para o cumprimento da obrigação de fazer, mesmo que a executada seja a Fazenda Municipal”* (AI nº 739.157.5/8-00, rel. Des. Danilo Panizza, j. 29/01/2008). Assim não há dúvidas sobre a aplicação do art. 644 ao Poder Público. Isso porque *“o artigo 644 do Código de Processo Civil não excepcionou o Estado de sua incidência”* e *“prerrogativas funcionais processuais devem ser expressamente previstas, diante do princípio da igualdade das partes no processo”* (AI nº 0000836-90.2011.8.26.0000, rel. Des. Guerrieri Rezende, Decisão Monocrática de 07/01/2011). Por isso, não se pode deixar de olvidar que *“nosso sistema processual quando concede privilégios a determinados entes o faz de forma expressa. Não se pode presumir privilégio, portanto. Por isso, não se pode dizer injurídica, ou contrária*



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

à natureza do instituto, a imposição de multa diária à Fazenda Pública ou suas autarquias na hipótese de descumprimento do comando judicial” (AI nº 0044183-97.2010.8.26.0554, rel. Des. Franklin Nogueira, j. 13/09/2011).

Essa também é a orientação que prevalece no C. Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE FAZER. DESCUMPRIMENTO. ASTREINTES. APLICAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. MULTA. TERMO FINAL. CUMPRIMENTO INTEGRAL. AGRAVO DESPROVIDO.

I - Esta Corte Superior tem jurisprudência firmada no sentido de que, em se tratando de obrigação de fazer, é permitido ao Juiz, de ofício ou a requerimento da parte, a imposição de multa cominatória ao devedor (astreintes), mesmo que seja contra a Fazenda Pública. Não há razão para se estabelecer exceção onde o legislador não o fez.

II - Se a obrigação é de fazer ou não fazer, a multa diária deixa de correr, assim que o devedor cumpre aquilo que foi ordenado, também deixa de correr se e quando o credor requer a conversão da obrigação em perdas e danos, ou tornar-se impossível o cumprimento da obrigação específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

III - O termo inicial, para incidência da multa, será o dia subsequente ao prazo designado pelo juiz para o cumprimento da ordem e o termo final o dia anterior ao do efetivo e integral cumprimento do preceito, ou do dia em que for pedida a conversão em perdas e danos IV - Agravo interno desprovido”. (AgRg no REsp 1213061/RS, rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, j. 17/02/2011)

O valor da multa cominada, por fim, R\$ 2.000,00 por dia, não é, a princípio, excessivo, ante as circunstâncias fáticas deste feito e o teor da obrigação imputada, que não é de pequena expressão econômica.

Deste modo e em resumo, a apelada tem responsabilidade no caso em tela, devendo, portanto, ser condenada a proceder conforme as exigências legais, ou seja, a partir do que consta no art. 2º do Decreto Municipal nº 1.758/82 e das exigências formuladas no

**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**
1ª Câmara de Direito Público

âmbito estadual competente, e, assim, realizar sua obrigação de saneamento urbanístico, para efetivar, naquilo que é de sua competência, a regularização do loteamento apontado, ressalvada eventual mitigação dos melhoramentos obrigatórios por força de eventual lei de regularização local superveniente e respeitante do mínimo inserto no art. 18, V, da Lei nº 6.766/79 e das orientações técnicas dos órgãos estaduais (via Comitê de Regularização no âmbito do Programa Cidade Legal), e, após, realizar o saneamento civil, ou seja, registrário, com o registro especial do parcelamento regularizado e a consequente individualização dos lotes no registro predial competente; tudo, no prazo de dois anos contados do trânsito em julgado e sob a cominação da multa diária retro apontada.

Pelo exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso voluntário e DOU PARCIAL PROVIMENTO ao reexame necessário, apenas para realinhar a obrigação de execução das obras de infraestrutura imposta à municipalidade, constando que são aquelas previstas no art. 2º do Decreto Municipal nº 1.758/82 (fls. 73/74), com as eventuais alterações e adaptações que se fizerem necessárias, inclusas à eventual superveniência de lei de regularização local e às exigências apontadas como orientação no âmbito do Programa Cidade Legal, advindas, vias Comitê de Regularização, da CETESB, do SAAE e da Secretaria do Meio Ambiente, pelo DPRN.

VICENTE DE ABREU AMADEI
Relator