



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1005587-15.2015.8.26.0566**
 Classe - Assunto: **Procedimento Ordinário - Propriedade**
 Requerente: **Estância Suíça Empreendimentos Imobiliários Ltda**
 Requerido: **MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Daniel Felipe Scherer Borborema**

1- **Fls. 361/386.** A liminar será revogada pela presente sentença.

2- **ESTÂNCIA SUÍÇA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA** move ação de conhecimento, pelo rito ordinário, contra o **MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS**. Sustenta (a) que é proprietária de imóvel localizado no bairro Vila Elisabeth e nele pretende implantar um condomínio horizontal residencial unifamiliar, tendo, para tanto, apresentado ao réu o projeto do empreendimento, para obter as orientações administrativas quando à forma de sua execução (b) que seu pleito foi indeferido, sob o fundamento de que a prefeitura municipal, em TAC celebrado com o MP, obrigou-se a não promover qualquer mudança, no tocante à ocupação e uso do solo no naquele bairro, enquanto não houve a promulgação de nova lei com a revogação, ainda que parcial, da Lei Municipal nº 8.043/79, e determinação de novas diretrizes específicas de uso do solo naquela região, em relação às áreas tidas como "vazios urbanos" ou "não consolidadas" (c) que o indeferimento foi abusivo, não se podendo restringir as atividades dos proprietários por tempo indeterminado, enquanto não promulgada nova lei que tramita no Poder Legislativo municipal (d) que o empreendimento pretendido pela autora é autorizado pela Lei Municipal nº 8.043/79 e pelo Plano Diretor - Lei Municipal nº 13.691/05, que a revogou, e o TAC não pode derogar o elemento legal, mesmo porque a intenção do TAC não foi tratar da questão do adensamento populacional, e sim evitar o uso comercial do bairro, o que não está entre os propósitos da autora. Sob tais fundamentos, pediu (a) antecipação de tutela, determinando-se ao réu que dê andamento ao requerimento da autora, considerando a legislação municipal em vigor, sem interpretar o TAC como óbice ao empreendimento (b) a título definitivo, a confirmação da liminar, com a condenação do réu a dar andamento na análise do projeto de utilização racional do imóvel sem o óbice apresentado pelo TAC.

A tutela antecipada foi parcialmente concedida para "determinar ao réu que, por seus órgãos, setores e servidores técnicos, no prazo de 10 dias, dê andamento nas análises do projeto da autora, considerando – a par da suposta incidência do TAC – a legislação municipal em vigor relativamente aos requisitos, pressupostos e condições para a aprovação, sob pena de multa diária de R\$ 200,00".

O réu contesta (fls. 331/337) sustentando que a pretensão da autora é implementar um condomínio fechado em um expressivo imóvel encravado na Vila Elisabeth, empreendimento proscrito pelo art. 2º, "1" da Lei Municipal nº 8.043/79. Sustenta que o Plano Diretor não revogou a restrição do uso do solo, naquele bairro, ao residencial, porquanto o art. 241 dele ressalvou as regras discriminadas nos atos constitutivos dos loteamentos registrados no CRI, e em relação a ao bairro Vila Elisabeth há essa restrição. Pede a improcedência.

Houve réplica (fls. 345/349) na qual a autora, além de repisar os argumentos anteriormente apresentados, diz que o réu não está cumprindo ao liminar.

O Ministério Público interpôs agravo contra a decisão liminar e, em parecer, sustenta (fls. 361/386) (a) inépcia da inicial por impossibilidade jurídica do pedido (b)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

prejudicialidade externa, sendo imprescindível a suspensão do presente processo (c) que a pretensão da autora esbarra no TAC e em decisão proferida em ação civil pública, nele baseada, sendo o caso de improcedência.

É o relatório. Decido.

Julgo o pedido na forma do art. 330, I do CPC, uma vez que não há necessidade de produção de outras provas, valendo lembrar que, "presentes as condições que ensejam o julgamento antecipado da causa, é dever do juiz, e não mera faculdade, assim proceder" (STJ, REsp 2.832-RJ, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, j. 04/12/91).

A preliminar de inépcia da inicial por impossibilidade jurídica do pedido, apresentada pelo Ministério Público, deve ser repelida.

A pretensão deduzida pela autora não se confunde com a anulação do TAC. A autora demanda por provimento jurisdicional de natureza condenatória para obrigar a Municipalidade a uma obrigação de fazer. A eficácia jurídica do TAC, ato administrativo negocial de que participaram o Ministério Público e o Município, não está sendo atingida.

Sobre o tema, sem embargo de respeitáveis opiniões em contrário, é natural e positivamente correta a afirmação de que o TAC não se trata de ato jurídico com eficácia *erga omnes*. Terceiros, que não participaram do TAC, não estão submetidos juridicamente à sua eficácia. A eficácia é *inter partes*. O TAC não gera, a terceiros, obrigações jurídicas.

Não há qualquer previsão legal em sentido oposto e constituiria, para nós, uma temeridade e um perigo atribuir a um instrumento – independentemente de sua valorosa função e dignidade – tamanha força, sem autorização legal (art. 5º, II, CF).

Todavia, é claro que terceiros podem ser reflexamente atingidos pelo TAC, pois, no plexo de suas atividades, podem ser expostos ou sofrer as consequências da conduta do compromitente que age em cumprimento ou a pretexto de cumprir o ajuste.

Se nesse cenário o terceiro move demanda contra o compromitente, postulando a cessação ou a modificação daquela conduta – caso dos autos –, não há, com a devida e merecida vênia, necessidade de inclusão do tomador do compromisso no pólo passivo, pois o objeto da ação consiste na conduta do compromitente, não na anulação do TAC. O TAC constitui apenas o motivo apresentado pelo compromitente para agir de determinada maneira, irrelevante para a definição dos ocupantes da relação processual.

Há exemplos, do dia-a-dia do foro, juridicamente assemelhados, e que demonstram a correção da assertiva. Nas ações de poupança de expurgos inflacionários, tem-se reconhecido a ilegitimidade passiva do Bacen, embora as instituições financeiras tenham agido em cumprimento a normas daquela entidade federal. Nas ações movidas por usuários contra concessionárias de serviços públicos, o fato de invocarem ou agirem em cumprimento aos contratos de concessão ou das normas das agências reguladoras, também nunca foi motivo para que o poder concedente ou aquelas agências ocupem o pólo passivo de modo obrigatório.

Não que o tomador do compromisso – no caso, o Ministério Público – não tenha interesse em defender o TAC ou a interpretação que lhe foi dada pelo compromitente perante o terceiro. Pode ter, e muitas vezes terá. A lei processual prevê meios de o tomador, nesse caso, atuar em juízo, por exemplo através da figura da assistência (que exsurge desnecessária no caso concreto porque o Ministério Público já age, no processo, como fiscal da lei – e inclusive interpos agravo de instrumento contra a decisão antecipatória de tutela).

Mesmo assim, novamente com o merecido respeito ao digno e ilustre representante do Ministério Público, não estamos diante de um pedido de anulação do TAC, sequer parcial, e a sua inclusão no pólo passivo, consequentemente, é desnecessária.

A pretensão deduzida pela autora não é a de desconstituir o TAC, cuja execução pode ser apenas reflexamente atingida mas não é motivo para o acolhimento da tese ministerial.

Em continuação, também não é caso de suspensão do processo por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

prejudicialidade externa com a ação civil noticiada pelo Ministério Público.

Aquela ação, nº 007893-76.2012.8.26.0566 foi julgada procedente, em primeiro grau (fls. 295/301), para garantir a concreta observância da norma inscrita no art. 241¹ do Plano Diretor Municipal, segundo a qual as as convenções quanto ao uso e ocupação do solo e as restrições relativas às edificações discriminadas no ato constitutivo do Loteamento Vila Elisabeth devem respeitadas por normas legais e administrativas supervenientes.

Trata-se de decisão que está produzindo efeitos, mas não se cuida de hipótese suspensão do processo.

Com efeito, não há dúvida de que as convenções quanto ao uso e ocupação do solo, e as restrições relativas às edificações, no tocante ao loteamento Vila Elisabeth, devem ser respeitadas, também por força do disposto no art. 140, parágrafo único² do Plano Diretor.

Ocorre que, como vemos às fls. 259/272 e, especialmente, às fls. 265, a pretensão da autora não viola a convenção. Com efeito, a restrição existente diz respeito apenas à destinação do uso dos imóveis: ""destina-se o loteamento ... para construções populares e residenciais" (fls. 265).

Ora, como no caso em tela o empreendimento destina-se ao uso residencial, não se verifica qualquer ofensa à convenção.

Nesse ponto, em parênteses e reforço, cumpre frisar que o próprio TAC tinha um propósito muito claro, apenas de obstar empreendimentos não-residenciais.

Com efeito, vemos em seus itens I e II (fls. 206), claramente, o que motivou o ato administrativo negocial. Aquela preocupação quanto ao uso dos imóveis do bairro é que deu suporte a tudo o quanto convencionado na sequência e serve de parâmetro interpretativo para o quanto convencionado.

Não se pode emprestar ao TAC efeito paralisante total e por tempo indeterminado (o que foi frisado na sentença do mandado de segurança, às fls. 280, in fine), com a interrupção de qualquer atividade no bairro, enquanto o Legislativo não promulgar determinada lei.

Tal exegese implica restrição desproporcional a direitos fundamentais dos particulares que pretendem construir no local, um desequilíbrio extremo e não justificado.

Temos, pois, que nem o TAC nem a decisão proferida na ação civil constituem obstáculos à pretensão da autora.

Todavia, examinada a decisão administrativa, fls. 226, observamos que está fundamentada na Lei nº 8.043/79.

Tal lei, no tocante ao bairro Vila Elisabeth, deve ser observada, apesar do disposto no art. 244, XXI do Plano Diretor (fls. 120), porque a disciplina que teria sido atribuída à ocupação e uso de solo no bairro pelo Plano Diretor não pode prevalecer por conflitar diretamente com as convenções, o que, por organicidade e necessidade lógica, importa em manter-se a disciplina estatuída pela lei referida, sob pena de viabilizar inadmissível vácuo legislativo em matéria de ordenação territorial de uma determinada área do município.

Cabe lembrar que as restrições previstas as convenções constituem um mínimo que pode ser ampliado pela legislação, assim, nada impedia o Município de, pela lei, criar restrições adicionais àquelas previstas no ato institutivo.

¹ Art. 241. Ficam ressalvadas para todos os efeitos legais e de direito, as convenções quanto ao uso e ocupação do solo e as restrições relativas às edificações, discriminadas nos atos constitutivos de loteamentos devidamente registrados no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de São Carlos, garantindo assim, os direitos adquiridos dos proprietários e possuidores desses imóveis.

² Art. 140. Em todo o território do Município de São Carlos será permitido o uso misto, desde que atendidas as restrições às atividades geradoras de impactos e de incômodos, expressas em cada Zona definida nesta Lei. Parágrafo único. Ficam excluídos desta condição, os loteamento estritamente residenciais e os loteamento estritamente industriais que já estejam consolidados, nos quais o uso pré estabelecido não tenha sido alterado.


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Temos, pois, que a centralidade do debate não está nas convenções, e sim no disposto no art. 2º (fls. 30/33) daquela lei municipal, no sentido de as construções de uso residencial permitidas são a apenas de uso "residencial unifamiliar, com apenas uma habitação por lote, tendo o máximo dois pavimentos acima do nível da rua".

Nesse contexto, com o respeito e consideração merecidos a interpretação distinta, parece-se que a Municipalidade, em contestação, está correta ao afirmar que esse dispositivo constitui óbice à pretensão da autora.

Isto porque a implantação de um condomínio se dá pela construção de diversas residências em um único lote. Se a lei não tivesse a restrição "com apenas uma habitação por lote", poder-se-ia discutir seu conteúdo. Mas não é o caso.

Observe-se que a ordenação territorial constitui missão precípua da Municipalidade, que promulgou a legislação referida. É o órgão constitucionalmente predisposto à defesa desses interesses. Deve o magistrado ter cautela na interpretação, não se promovendo flexibilizações prosritas pelos limites semânticos do texto, o que constituiria indevida intromissão do Poder Judiciário em matéria afeta ao Legislativo e à discricionariedade administrativa.

Tenha-se em conta que, em sua manifestação, o Município justificou a legitimidade de sua interpretação, entendendo que a norma "visa evitar o adensamento populacional no bairro" (fls. 375, in fine), uma preocupação legítima e condizente com os parâmetros legais que regem a ordenação territorial.

Nessas circunstâncias, reputo que a recusa da Municipalidade é juridicamente válida, pois amparada na lei que, atualmente, rege a ordenação territorial do bairro em que a autora pretende implantar o empreendimento.

Assim, **julgo improcedente a ação**, revogada a liminar, condenando o autor nas verbas sucumbenciais, arbitrados os honorários, por equidade, em R\$ 1.000,00.

P.R.I.

São Carlos, 02 de janeiro de 2016.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**