



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000283523

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0038761-40.2009.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante/apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados/apelantes CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA, SERGIO CARNIELLI, GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA e PDG REALTY S.A. EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES, Apelados COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CAMPINAS - COHAB-CAMPINAS e MUNICIPIO DE CAMPINAS.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso do Ministério Público do Estado de São Paulo e negaram provimento aos recursos da parte ré. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente sem voto), ALIENDE RIBEIRO E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 25 de março de 2025.

RUBENS RIHL

RELATOR

Assinatura Eletrônica

Apelação nº: 0038761-40.2009.8.26.0114

Apelantes: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS**

Apelados: **OS MESMOS**

Comarca: CAMPINAS

Voto nº: 36.494

APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO IRREGULAR - Ministério Público que busca a anulação dos atos administrativos e registrários que culminaram no parcelamento irregular de gleba localizada no Município de Campinas, bem como a condenação dos requeridos a reparar os danos ambientais e urbanísticos causados - Sentença de parcial procedência pronunciada em Primeiro Grau - Irresignação de ambas as partes - Decisório que comporta reforma parcial - Loteamento realizado em desacordo com o disposto pela Lei Federal nº 6.766/79, com a conivência do Município de Campinas e participação ativa da COHAB Campinas nos atos que resultaram no parcelamento irregular -

Configurada a ilegalidade e clandestinidade do parcelamento ocorrido, havendo flagrante desobediência à legislação urbanística - Inviabilidade de anulação dos atos administrativos e registrários, dada a situação consolidada da área, edificada e ocupada há mais de uma década, sob pena de dano reverso aos terceiros adquirentes de boa-fé - Sentença que corretamente condenou as empresas rés ao cumprimento, de forma solidária, das obrigações previstas em Termo de Ajustamento de Conduta anteriormente firmado - Condenação, todavia, que deve ser estendida à COHAB Campinas e ao Município de Campinas - Responsabilidade do Município quanto à ocupação e ordenação do solo - Artigo 30, inciso VIII e artigo 182, ambos da Constituição Federal e artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79- Dever do Município para impedir o uso e ocupação ilegal do solo e com vistas a evitar a ocorrência do dano urbanístico e ambiental a ensejar sua responsabilidade solidária - Recursos da parte ré que não comportam acolhimento – Responsabilidade do proprietário original e das empresas envolvidas no loteamento irregular devidamente delineada nos autos - Procedimento recuperacional de uma das empresas requeridas que não implica a

extinção da demanda, nos termos do artigo 6º, §1º, da Lei nº 11.101/05 - Existência de depósitos judiciais ou realização de obras que não importam na extinção da obrigação de fazer – TAC cujo cumprimento se deu de forma apenas parcial, com obras ainda pendentes, remanescendo, assim, a obrigação de fazer imposta – Precedentes do C. STJ e desta C. Câmara de Direito Público - Decisão parcialmente reformada –

RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROVIDO E RECURSOS DA PARTE RÉ IMPROVIDOS.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face do MUNICÍPIO DE CAMPINAS, COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CAMPINAS - COHAB CAMPINAS, SÉRGIO CARNIELLI, CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA., GOLDFARB INCORPORAÇÕES E CONSTRUÇÕES S/A, GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA., PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES AVANCE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS S/A (AVANCE BRASIL BROKERS), objetivando: *"(i) seja declarada a nulidade do Decreto Municipal expropriatório n.º 11.966/95 e da respectiva escritura pública, com o consequente cancelamento dos atos registrários dela decorrentes, restituindo-se a matrícula imobiliária de n.º 75.466 à sua condição original; (ii) seja declarada a nulidade de todos os cadastros, alvarás, pareceres, diretrizes e autorizações emitidos pela municipalidade corré em decorrência do ilegal parcelamento, retornando à situação cadastral original do imóvel, de "gleba não*

passível de ocupação urbana”; (iii) seja o Município de Campinas/SP condenado à obrigação de não fazer consistente em se abster de dar continuidade ao irregular loteamento, deixando, assim, de aprovar qualquer outro empreendimento no local; (iv) sejam os demais corréus, pessoas físicas e jurídicas de direito privado, condenados à recuperação de todos os danos ambientais e urbanísticos causados, a serem apurados em fase de liquidação, bem como à obrigação de elaborarem o EIA/RIMA caso insistam na implementação do loteamento; (v) sejam todos os réus condenados, solidariamente, à indenizarem os danos já causados ao meio ambiente, aos consumidores e ao urbanismo”.

A r. sentença de fls. 2.555/2.578, cujo relatório ora se adota, julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais para condenar os corréus SÉRGIO CARNIELLI, CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA., GOLDFARB INCORPORAÇÕES E CONSTRUÇÕES S/A, GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA., PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES e AVANCE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS S/A (AVANCE BRASIL BROKERS) “à obrigação de fazer prevista nos TAC's de fls. 2153/2173. A fase de cumprimento deverá seguir, em princípio, as obras a serem feitas de acordo com as informações de fls. 2174/2190, fls. 2248 e 2517/2524, podendo haver discussão restritamente sobre as obras que faltam complemento. Não haverá mais discussão sobre a responsabilidade, eis que as requeridas ficam condenadas em solidariedade. Tendo em vista o tempo decorrido, estabelece-se o prazo de 12 meses para cumprimento. Ficam mantidas as multas e as garantias previstas nos TAC's”.

Julgou, ainda, improcedente a ação em relação ao MUNICÍPIO DE

CAMPINAS e à COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CAMPINAS – COHAB CAMPINAS. Por fim, condenou as requeridas sucumbentes ao pagamento das custas processuais e das despesas que ainda ocorrerão por conta de eventuais perícias, avaliações, vistorias e outras provas.

Opostos embargos de declaração, a sentença foi integrada às fls. 2.668/2.671 para corrigir erro material e declarar a revogação do bloqueio dos bens pertencentes à COHAB Campinas.

Irresignados, apelaram o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA., SERGIO CARNIELLI, GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA. e PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO apresentou razões de apelação às fls. 2.681/2.702 sustentando, em apertada síntese, que, no que se refere à procedência parcial do pedido, para condenar as empreendedoras e o proprietário ao cumprimento das obrigações previstas nos TAC's, encontrar-se correto o posicionamento adotado na r. decisão recorrida, todavia merece reforma no tocante à condenação do Município de Campinas e da Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB Campinas, devendo todos os requeridos serem responsabilizados por todos os danos causados à ordem urbanística, ao meio ambiente e aos consumidores. Entende que, embora tenha havido alteração da situação fática no decorrer do processo, na forma em que mencionada pela r. sentença *a quo*, o Município de Campinas e a COHAB Campinas não deixam de ser responsáveis por vários atos que propiciaram o irregular parcelamento da gleba original,

devendo, da mesma forma que os empreendedores e os proprietários, sofrerem os efeitos da condenação, tornando-se solidariamente responsáveis pela recomposição dos danos.

Aduz que consta dos autos que o Município de Campinas, com as desapropriações realizadas, proporcionou a efetiva divisão da gleba original em três grandes lotes, com três novas ruas, em evidente parcelamento irregular do solo. Aponta que, muito embora a Prefeitura de Campinas insista não ter havido prejuízo ao erário, tal afirmação não se coaduna com a realidade, uma vez que os danos ambientais e urbanísticos, ao final, deverão ser suportados por toda a coletividade e, também, pelo erário, que será obrigado, com a irregular ocupação urbana, a executar obras e dotar medidas visando à recomposição da ordem urbanística e do meio ambiente.

Acrescenta ter a COHAB Campinas, em conjunto com a Prefeitura de Campinas, por seu Presidente e dois diretores, subscrito o protocolo de intenções juntado às fls. 40/44, que permitiu que a gleba original, de propriedade de Sérgio Carnielli, fosse inteiramente loteada, em afronta à Lei nº 6.766/79. Acrescenta que, diante desse cenário, para fins de responsabilização, as desapropriações ocorridas serviram unicamente para o parcelamento irregular, sendo certo ainda, conforme apurado, que a área recebida pela COHAB Campinas nem sequer se prestou à construção de unidades habitacionais, consoante constou expressamente em ata de reunião de Diretoria da COHAB Campinas, juntada a fls. 109/111.

Explica que a área recebida pela COHAB Campinas se destinava a

fins habitacionais, sendo desde sempre este o propósito do projeto urbanístico desenvolvido pela ora apelada, entretanto, desvirtuando totalmente os estudos iniciais, aceitou receber a gleba bruta, sem a devida urbanização, em troca da aprovação de outros empreendimentos, sem aparente fundamento legal. Pontua que, conforme constou de referida ata de reunião de Diretoria da COHAB Campinas, a área recebida da Prefeitura Municipal de Campinas, com cerca de 200.000 m², não tinha condições geotécnicas para a construção de unidades térreas, deliberando-se pela venda ou permuta da área, por concorrência pública. Assim, entende que a falta de planejamento contrária ao interesse público deve ser imputada à COHAB Campinas, que desrespeitou a lei de parcelamento do solo, promoveu irregular loteamento e ainda aceitou doação de área imprestável para seus propósitos institucionais.

Assevera que o artigo 30, inciso VIII, e o artigo 182, ambos da Constituição Federal, impuseram o dever de o ente municipal promover a regularidade do parcelamento e ocupação do solo, ao passo que o Estatuto da Cidade determina que a política urbana deve ter como diretriz planejar o desenvolvimento das cidades, a fim de evitar distorções de crescimento e seus efeitos negativos ao meio ambiente, bem como ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar (artigo 2º, inciso VI) o parcelamento do solo inadequado à infraestrutura urbana (alínea "c") e à degradação ambiental (alínea "g"). O artigo 40 da Lei 6.766/79, por sua vez, trata de atos a serem praticados pela Municipalidade quando da verificação de loteamento ou desmembramento irregular do solo, impondo à Administração Pública que pratique atos visando à regularização do solo, evitando, assim, danos a terceiros. Cita

precedentes.

Requer, assim, "que a presente apelação seja conhecida e provida, reformando a r. sentença para que TODOS os apelados sejam condenados, solidariamente, na reparação de TODOS os danos provocados ao meio ambiente, à ordem urbanística e aos consumidores, bem como na reparação de todos aqueles danos que, pela eventual não concessão, suspensão ou descumprimento da medida liminar pleiteada, venham a se consolidar, consignando-se que a condenação terá caráter genérico, na forma do artigo 95, do Código de Defesa do Consumidor, de acordo com o item 9 da inicial (fls. 44)".

Apelam, ainda, CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. E SERGIO CARNIELLI (fls. 2.711/2.721) aduzindo que os fundamentos da sentença proferida corroboram os termos da contestação firmada pelos recorrentes (fls. 988/1.016), especialmente aqueles articulados nos Itens 4, 5 e 6, estabelecendo como incontroversa a eficácia dos desmembramentos e os negócios jurídicos firmados com a Prefeitura Municipal de Campinas e a COHAB Campinas.

Pontuam que o juízo de primeiro grau reconhece que os projetos originais idealizados pelos recorrentes se tornaram inviáveis e, por essa razão, não foram executados. Todavia desconsiderou que as glebas desmembradas, sem benfeitorias (terra nua), foram alienadas à Forn Empreendimentos Imobiliários Ltda. e INI2 - Implantações Imobiliárias Ltda., cujos direitos foram posteriormente cedidos por estas à Goldfarb PDG2 Incorporações Ltda. e PDG Realty S/A Empreendimentos e Participações, logo, por

qualquer face que se analise o quadro fático, são elas as únicas e efetivas empreendedoras. Acrescentam que, não tendo as recorrentes empreendido benfeitorias e/ou obras de infraestrutura, com explícito objetivo de não impactar área de preservação permanente, tem-se por excluída sua responsabilidade e dever de contribuir solidariamente para o cumprimento dos TACs firmado pela municipalidade e as demais corrés.

Alega que a excludente de responsabilidade c/c inaplicabilidade da inteligência e funcionalidade da Lei 6.766/79 aos desmembramentos com as características daqueles tratados na presente demanda pode ser facilmente constatada na formatação do TAC e seus aditivos pela Prefeitura Municipal de Campinas que, na condição de ente público responsável pelo controle e fiscalização do uso do solo, convencionou com os efetivos empreendedores contrapartidas, obras de infraestrutura e medidas mitigadoras/reparadora de cunho ambiental. Entende que, sendo defesa a presunção de solidariedade, que nos termos do artigo 265 do CC, decorre de lei ou vontade das partes, tem-se por excluída a responsabilidade das recorrentes na observância e cumprimento dos TACs firmados pelas empreendedoras Goldfarb Incorporações e Construções S/A, Goldfarb PDG2 Incorporações Ltda. e PDG Realty S/A Empreendimentos e Participações.

Requer, assim, seja declarada *"a improcedência da ação, em face dos recorrentes, assim como impossibilidade jurídica da condenação, ante a prestação de garantia pelas empreendedoras e corrés: Goldfarb Incorporações e Construções S/A (Corré 5), Goldfarb PDG2 Incorporações Ltda. (Corré 6) e PDG Realty S/A Empreendimentos e Participações (Corré 7) c/c assunção da*

execução dos TAC's pela municipalidade".

Por fim, apelam GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA. e PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES (fls. 2.730/2.742) sustentando, inicialmente, que a concursabilidade das obrigações de fazer impostas às Apelantes no TAC aos termos da LRF é fato imputável ao Grupo PDG, tornando-se impossível a prestação de fazer, ante o princípio "*par conditio creditorum*" no regime recuperacional, o que lhe resta a conversão em prestação pecuniária (perdas e danos), conforme o artigo 248 do Código Civil. Entende que, mesmo que se suponha que a obrigação prevista no TAC tenha como fundamento a responsabilidade civil objetiva, e não a convenção entre Apelantes e Apelado, o artigo 49, caput, da LRF, não distingue direitos fundados em negócio jurídico ou ato ilícito praticado pelo devedor recuperando. Acrescenta que os efeitos extintivos da novação obrigacional (art. 360, I, CC), resultantes da aprovação do plano de recuperação pelos credores concursais (art. 59 LRF), atingem também os créditos correlatos às obrigações de indenizar, de modo que tal crédito torna-se habilitável no processo de recuperação, cuja satisfação se fará nos termos do plano recuperacional.

Ressalta que as averbações premonitórias existentes nas matrículas 3.239 e 112.936 (fls. 2401-2418) são oriundas de multa determinada na decisão que deferiu a liminar, no início deste processo (fls.280-281), e foi posteriormente objeto de TAC (fls. 2151-2190), com manifestação posterior do Apelado informando que há saldo suficiente depositados pelas Apelantes em conta do Município para terminar as obras (fls. 2218-2222). Assim, aduz que, além da aceitação expressa pelo Município da conversão de

obrigação de fazer em pecúnia, é certo que as multas que originaram o bloqueio das matrículas, se devidas, são certamente concursais, pois configura um crédito de “*menor importância*”.

Aponta que os fatos que ensejaram o ajuizamento da presente demanda são pretéritos à recuperação judicial, logo todas as obrigações relacionadas à celeuma aqui tratada foram novadas pelo PRJ homologado. Defende a incompetência do juízo *a quo* para julgar a submissão ou não do crédito do Município ao concurso de credores do Grupo PDG, em ofensa ao art. 15, II, da Lei Federal nº 11.101/2005 (“LFR”). Subsidiariamente, assevera que, na hipótese de não extinção da ação em relação às corrés, a r. Sentença Apelada deverá ser reformada para que o prazo de 12 meses para o cumprimento das obrigações celebradas nos TACs comece a fluir somente após o trânsito em julgado desta ação.

Requer, assim, “*o provimento desta apelação, com a consequente reforma da r. Sentença Apelada, para que seja: I. extinta a presente demanda em relação às Apelantes, em razão da concursabilidade das obrigações aqui tratadas (Tema 1.051 do c. STJ) e da novação operada com a homologação do plano de recuperação judicial das Apelantes (art. 364 do CC e art. 59 da LRF); II. subsidiariamente, seja parcialmente reformada para reconhecer que o início da contagem do prazo para o cumprimento das obrigações previstas nos TAC's deve ocorrer somente após o trânsito em julgado desta demanda*”.

Recursos recebidos, regularmente processados e respondidos pela COHAB CAMPINAS às fls. 2.747/2.762, por SERGIO CARNIELLI E CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. às fls.

2.803/2.814, pelo MUNICÍPIO DE CAMPINAS às fls. 2.815/2.828 e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO às fls. 2.832/2.840.

Registro que não houve interposição de recursos de apelação por parte da empresa AVANCE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS S/A, pelo MUNICÍPIO DE CAMPINAS e pela COHAB CAMPINAS. Não houve, ainda, a juntada de contrarrazões pelas apeladas GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA. e PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES (fl. 2.841), embora todas as partes tenham sido devidamente intimadas (fls. 2.677 e 2.710).

A D. Procuradoria Geral de Justiça ofertou parecer às fls. 2.853/2.867, manifestando-se no sentido de ser negado provimento aos recursos interpostos pelos requeridos e ser dado provimento ao apelo ministerial.

Observado o prazo estabelecido na Resolução 772/2017 do Egrégio Tribunal de Justiça, houve oposição ao julgamento virtual manifestada pelas corrés GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA. e PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES à fl. 2.850.

É, em síntese, o relatório.

Bem examinada a questão posta em Juízo, vê-se que o apelo ministerial merece provimento, enquanto as irresignações recursais da parte ré não comportam acolhimento.

Conforme se depreende da inicial, no ano de 1994 ocorreu o

parcelamento do solo da denominada Gleba A-1, com 277.236,00 m², objeto da matrícula nº 75.466, do 1º Cartório de Imóveis de Campinas, de propriedade de Sérgio Carnielli, com autorização do Município de Campinas, sem a observância das normas pertinentes federais, estaduais e municipais, bem como sem que houvesse qualquer interesse público no ato da Administração, que teria beneficiado tão somente o proprietário da gleba original, o qual se comprometera a doar parte da terra parcelada caso fosse autorizada a construção de edificações nas áreas menores restantes.

Teria havido, ainda, alienação das terras, pelo proprietário original, para duas empresas pelo valor de R\$ 600.000,00 no ano de 2008 (fl. 116), que, na mesma data, as vendeu para Goldfarb PDG 2 Incorporações Ltda. e PDG Realty S/A Empreendimentos e Participações pelo valor de R\$ 2.130.000,00.

Acrescente-se, ademais, que a Companhia de Habitação Popular de Campinas – COHAB Campinas, apresentou projeto urbanístico e arquitetônico de ocupação da citada gleba sem que este se submetesse à aprovação regular dos órgãos estaduais e municipais competentes, o que, ainda de acordo com a inicial, *“acabou por gerar atabalhado parcelamento, com a criação de ruas e áreas para equipamentos públicos e gerando potencial ocupação descontrolada da área”* e sem que fossem *“calculadas as áreas necessárias para o atendimento dos referidos percentuais legais exigíveis, redundando na incontroversa e evidente ocorrência de danos ambientais e urbanísticos”*.

Pois bem.

Quanto à matéria de fundo, tem-se que o vasto conjunto probatório é suficiente para se concluir pela existência de parcelamento ilegal do solo, em flagrante inobservância às normas contidas na Lei nº 6.766/79.

Com efeito, o parcelamento irregular da gleba descrita nos autos, sem o cumprimento da legislação própria para desmembramentos, é fato incontroverso, devidamente reconhecido pelo d. juízo de primeiro grau.

A respeito da matéria, dispõe a Lei Federal nº 6.766/79 acerca do parcelamento do solo para fins urbanos, assentando em seu artigo 3º que *"somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal"*, devendo-se observar, ainda, o impedimento de se edificar em áreas de preservação ecológica, nos termos do inciso V do mesmo artigo.

Ocorre que, conforme informações prestadas pelo Município de Campinas, a partir de relatório produzido pelos órgãos municipais competentes, datado de 28/05/12, na área objeto de parcelamento ficou constatado *"em alguns pontos, intenso afunilamento do córrego dado o avançado estágio de assoreamento, bem como que as margens sofrem com o processo de erosão do solo, acentuando-se à margem esquerda por conta da inexistência de vegetação ciliar. A APP, composta por faixa marginal de 30 metros, na porção próxima ao final da Rua Projetada 2, encontra-se em grande parte desmatada. No momento da vistoria estava realizando poda de*

vegetação na APP” (fls. 1.376/1.411). Patente, assim, o dano ambiental causado na área objeto de intervenção.

Outrossim, imprescindível a realização de obras de infraestrutura pelo loteador, conforme disposição expressa nos artigos 6º e 18, inciso V, da mesma lei, o que não ocorreu a contento no caso em apreço.

Não restam, pois, dúvidas acerca da ilegalidade do parcelamento ocorrido, havendo flagrante desobediência à legislação urbanística e ambiental.

Todavia, não obstante tenha sido deferida parcialmente a tutela de urgência pleiteada, no sentido de bloquear as matrículas especificadas na inicial (fls. 279/282), os efeitos desta decisão restaram suspensos de 2009 até 2014 por força da decisão proferida no bojo do agravo de instrumento de nº 940.461-5/6-00 (fls. 558/560).

Nesse contexto, conforme apontado pelo d. juízo sentenciante, as vendas dos imóveis construídos no loteamento irregular continuaram e a situação se tornou completamente consolidada, havendo nos autos diversos documentos que demonstram as construções, vendas, entregas de chaves e a ocupação das unidades residenciais por moradores (fls. 1.274/1.284 e 1.313/1.374).

Assim, com razão a r. sentença ao considerar que os pedidos de nulidade dos atos administrativos e registrários efetuados na inicial ficaram prejudicados, sopesando-se, ainda, o potencial prejuízo

causado aos consumidores que adquiriram os imóveis de boa-fé.

Deveras, na impossibilidade de desfazimento dos atos que ensejaram danos ambientais e urbanísticos, dada a situação consolidada e o dano reverso que tal medida causaria a terceiros, entendeu por bem o d. juízo de primeiro grau que a melhor solução para o caso seria a condenação dos requeridos, solidariamente, ao cumprimento das obrigações previstas nos TACs e seus aditamentos de fls. 2.153/2.173.

Ressalte-se que houve concordância expressa do Ministério Público quanto ao ponto, conforme se verifica nas razões de apelação (fl. 2.696) ao asseverar que *“no que se refere à procedência parcial do pedido, para condenar as empreendedoras e o proprietário ao cumprimento das obrigações previstas nos TAC's, encontrar-se correto o posicionamento adotado na r. decisão recorrida”*, acrescentando, logo em seguida, que a irresignação recursal tem como escopo estender tal condenação também ao Município de Campinas e à Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB Campinas.

Feitos tais apontamentos, passa-se, então, à análise da responsabilização de cada um dos requeridos na presente ação.

De início, necessário pontuar que a Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB Campinas fora contratada para projetar o loteamento, com o parcelamento da gleba original em diversos lotes, tendo apresentado à Prefeitura Municipal de Campinas, em seu nome, pedido de subdivisão das glebas A1.a e A1.b, submetendo, ainda, o

projeto urbanístico e arquitetônico da gleba original, o que resultaria no irregular parcelamento do solo. Acrescente-se que a companhia recebeu em doação área de 197.763,05 m² para implantação de loteamento destinado a população de baixa renda, nos termos da Lei nº 9.701/98, o que não se concretizou.

Todavia, o d. juízo *a quo* entendeu que a companhia não poderia ser responsabilizada, uma vez que não fora implantado o projeto de loteamento de interesse social na gleba parcelada recebida em doação, não se consumando, portanto, os prejuízos urbanísticos e ambientais.

Ocorre que a COHAB Campinas deu início ao procedimento que culminou com o parcelamento irregular da gleba, em conjunto com o Município de Campinas, sendo que as ruas inicialmente previstas atenderiam tão somente interesses particulares do proprietário original, não se verificando interesse público no fracionamento da gleba que, de outro modo, teria que ser submetida ao licenciamento ambiental prévio, do qual se esquivou o proprietário em razão do fracionamento.

Ressalte-se que, como bem pontuou o *Parquet*, "embora alguns dos pedidos iniciais tenham se tornado insubsistentes pela expressiva alteração fática, ensejando apenas o cumprimento das obrigações previstas nos TAC's, registre-se para fins de responsabilização, que as desapropriações ocorridas serviram unicamente para o parcelamento irregular, sendo certo ainda, conforme apurado, que a área recebida pela COHAB Campinas sequer se prestou à construção de unidade habitacionais, consoante constou expressamente em ata de reunião de Diretoria

da COHAB Campinas, juntada a fls. 109/111. (...) A falta de planejamento contrária ao interesse público deve ser imputada à COHAB Campinas que, desrespeitou a lei de parcelamento do solo, promoveu irregular loteamento e ainda aceitou doação de área imprestável para seus propósitos institucionais. (...) Evidente, portanto, a violação à Lei nº 6.766/79 operada pela COHAB Campinas, Sérgio Carnielli e Carnielli Investimentos e Participações Ltda. os quais lograram, com a conivência do Município de Campinas, lotear grande área sem que lhes fossem exigidas a execução das obras de infraestrutura necessárias para a adequada ocupação urbana dos lotes criados” (fl. 2.698, grifos no original).

Já no que toca à Municipalidade, indiscutível a sua responsabilidade quanto ao adequado parcelamento do solo com vistas a obstar ocupação irregular, bem como o seu poder-dever de fiscalização.

Deveras, deve o Município estar aparelhado de modo a cumprir sua obrigação constitucional de promover e/ou fiscalizar o adequado ordenamento do solo urbano, devendo ser ainda compelido a fazê-lo na hipótese de omissão, como no caso, pois deveria adotar medidas efetivas para impedir a ocupação da área e novas vendas de lotes, respaldadas pelo Poder de Polícia garantido pela Lei nº. 6.766/79.

Cabe destacar, que conforme exposto pelo órgão ministerial em suas razões de apelação, “*mesmo que a Prefeitura Municipal de Campinas insista, nas ocasiões em que se manifestou nos autos, não ter havido prejuízo ao erário, tal afirmação não se coaduna com a realidade, uma vez que os danos ambientais e urbanísticos, ao final, deverão ser suportados por toda a coletividade e,*

também, pelo erário público, que será obrigado, com a irregular ocupação urbana, a executar obras e dotar medidas visando à recomposição da ordem urbanística e do meio ambiente” (fl. 2.697).

Assim sendo, incontestável a responsabilidade solidária do Município, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal que determina que compete ao Município “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”.

Complementando o mandamento constitucional e viabilizando o ordenamento da ocupação do solo urbano pelo Município estabelece o art. 40 da Lei 6.766/79:

A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar 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.

A regra, consoante pacífica jurisprudência, traz ao Município o dever de controlar o uso do solo em seu território, e não uma mera faculdade. Trata-se de poder-dever, um atuar vinculado da municipalidade para o fim de regularizar o parcelamento clandestino ou irregular, a atrair a sua responsabilidade no presente caso.

Nesse sentido, confira-se o entendimento do C. Superior Tribunal

de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ARTS. 489, § 1º, E 1.022, II, DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA. SÚMULA 284/STF. ASTREINTES. VALOR DA MULTA E EXIGUIDADE DO PRAZO. TESES QUE NÃO SE AMPARARAM NA VIOLAÇÃO A QUALQUER LEI FEDERAL. SÚMULA 284/STJ. INCIDÊNCIA. LOTEAMENTO URBANO. REGULARIZAÇÃO. OBRAS DE INFRAESTRUTURA. RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL. PRECEDENTES. VERIFICAÇÃO DA AUSÊNCIA DE OMISSÃO DA EDILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

(...)

4. Conforme iterativa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "O ente municipal tem o poder-dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares quanto às obras essenciais a serem implantadas de acordo com a lei local, sem prejuízo da posterior cobrança dos custos de sua atuação saneadora aos responsáveis" (AgInt no REsp n. 1.677.164/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 31/8/2020, DJe de 3/9/2020).

5. A instância a quo, com base nos elementos probatórios dos autos, concluiu que houve omissão da municipalidade em coibir a instalação de loteamento irregular. Nesse contexto, a alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de afastar a omissão do Município no seu dever de fiscalizar, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial,

conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

6. Agravo interno não provido.

(Aglnt no AREsp n. 2.100.390/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

Nesse sentido também é o entendimento desta Colenda 1ª Câmara de Direito Público: Apelação Cível 1000697-35.2018.8.26.0111, Relator Marcos Pimentel Tamassia, j. 26/02/2025; Apelação Cível 1007789-82.2022.8.26.0577, Relator Magalhães Coelho, j. 27/01/2025; Apelação / Remessa Necessária 1000323-19.2017.8.26.0187, Relator Vicente de Abreu Amadei, j. 16/03/2023; Apelação / Remessa Necessária 0002487-43.2014.8.26.0586, Relator Luís Francisco Aguilar Cortez, j. 15/12/2022.

Assim, é caso de dar-se provimento ao recurso do autor para estender ao Município de Campinas e à COHAB Campinas a condenação imposta aos demais correqueridos na r. sentença, de forma solidária.

Lado outro, melhor sorte não socorre os demais recorrentes, cujas irresignações recursais não comportam acolhimento.

Relativamente ao apelo dos correqueridos CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. e SERGIO CARNIELLI, aduziu-se que os desmembramentos e os negócios jurídicos firmados com a Prefeitura de Campinas e a COHAB Campinas não se concretizaram, uma vez que os projetos originais idealizados pelos recorrentes se tornaram inviáveis e, por essa razão, não foram executados. Alega que o juízo desconsiderou que as glebas

desmembradas, sem benfeitorias (terra nua), foram alienadas posteriormente, não podendo o proprietário original ser responsabilizado.

De rigor registrar que, muito embora asseverem ter a r. sentença reconhecido que *“os recorrentes promoveram os desmembramentos nos limites estabelecidos pela municipalidade e legislação registrária”*, o d. juízo de primeiro grau foi claro ao apontar que parte dos pedidos iniciais restaram prejudicados em razão da consolidação do parcelamento da gleba, com diversos imóveis construídos e entregues aos proprietários, terceiros que não poderiam ser prejudicados pela invalidação dos atos administrativos e registrários.

Ora, reconhecer a impossibilidade de anular atos pretéritos por ter se mostrado consolidada a ocupação da área, de modo a não causar dano reverso ao adquirente de boa-fé, não implica o afastamento das irregularidades apontadas, tampouco a ausência de responsabilização dos agentes que, por ato ilícito, contribuíram para os danos causados, os quais, não podendo ser revertidos, devem ser reparados ou mitigados, na medida do possível, ante a situação concreta posta em juízo.

E tal foi a conclusão externada na r. sentença apelada, como dito alhures, ao entender que a conclusão do feito deve ser a *“condenação das empreendedoras ao cumprimento das obrigações previstas nos TAC's”*.

Inafastável, assim, a responsabilização solidária dos apelantes CARNIELLI INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. E SERGIO

CARNIELLI, proprietário originários da gleba, que, mediante atuação da COHAB Campinas e com a conivência do Município de Campinas, promoveram o parcelamento irregular do terreno, posteriormente adquirido pelas demais correqueridas, estando patente, assim, o dever de indenizar.

Cabe destacar ser irrelevante o fato de as intervenções que causaram danos ambientais e urbanísticos terem ocorrido *a posteriori*, uma vez que somente puderam ser efetivadas em razão do anterior parcelamento ilegal da gleba efetuado pelos correqueridos acima mencionados.

Conforme pontuado pela Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer, a obrigação reparatória tem "*caráter objetivo, solidário e propter rem, que une e responsabiliza tanto os causadores diretos e indiretos dos danos ambiental e urbanístico*".

Por fim, cabe afastar as alegações trazidas pelas recorrentes GOLDFARB PDG 2 INCORPORAÇÕES LTDA. e PDG REALTY S/A EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES.

Asseveraram as recorrentes que teria havido novação de crédito, uma vez que as obrigações de fazer contidas no referido acordo já se encontram no Plano de Recuperação Judicial homologado pelo juízo recuperacional. Aduzem que o Município informou nos autos que há saldo suficiente depositado pelas Apelantes para terminar as obras previstas nos TACs (fls. 2218-2222). Subsidiariamente, pleitearam que o início do prazo para cumprimento das obrigações firmadas seja o trânsito em julgado desta ação.

Todavia, o fato de as empresas apelantes terem se submetido a recuperação judicial não altera o posicionamento adotado pelo d. juízo que, corretamente, entendeu que a formação do título que estabelece a obrigação decorrente da responsabilidade civil das empresas nesta ação ocorreu com a prolação da sentença, e não com o ajuizamento do feito, não se curvando, assim, ao plano de recuperação judicial, a qual, registre-se, já se encerrou, conforme fls. 2.489/2.491.

Ademais, o procedimento recuperacional não implica a extinção da demanda, uma vez que, nos termos do artigo 6º, §1º, da Lei nº 11.101/05, *"Terá prosseguimento no juízo no qual estiver se processando a ação que demandar quantia ilíquida"*.

Lado outro, o fato de haver, em conta do Município de Campinas, valores depositados pelas apelantes não as isenta da responsabilidade, solidariamente imputada a todos os requeridos, de cumprir com as obras previstas nos TACs firmados. Some-se, ademais, o fato de que tais valores se referem à parcela incontroversa dos débitos apurados, não abrangendo a parcela controversa ainda objeto da presente ação.

Consoante reforçado pelo *Parquet*, as obrigações foram previamente definidas nos respectivos TACs, inclusive com parâmetros já delineados pela Municipalidade, todavia, em que pese parte das obras tenha sido executada, ainda não houve o cumprimento integral do termo de ajustamento de conduta, conforme se depreende da manifestação do Município de Campinas de fls. 2.517/2.524, razão pela qual não há se falar em extinção do feito pelo cumprimento da obrigação de fazer imposta em

sentença.

Por fim, o pedido subsidiário não comporta acolhimento. É certo que a ação já se prolongou por mais de 15 anos, não sendo razoável estender ainda mais o prazo para cumprimento das obrigações de fazer tendentes a mitigar os danos causados, mormente se considerado que tais obrigações estão claramente estipuladas nos mencionados TACs, assinados no ano de 2012, sem que ainda tenham sido integralmente cumpridas.

Assim, ante todo o exposto, entendo ser caso de dar-se provimento ao recurso ministerial, com a reforma parcial da r. sentença recorrida, para estender ao Município de Campinas e à COHAB Campinas a condenação imposta pelo juízo de primeiro grau, de forma solidária, mantendo-a, no mais, conforme lançada, negando-se provimento aos recursos da parte requerida.

Ressalto, em remate, que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando claras as razões pelas quais chegou ao resultado. A leitura do acórdão permite ver cristalinamente o porquê do decisor. É o que basta para o respeito às normas de garantia do Estado de Direito, entre elas a do dever de motivação (CF, art. 93, IX), não sendo mister divagar sobre todos os pontos e dispositivos legais citados pela recorrente.

De qualquer modo, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considero prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, a abordagem pelo Tribunal



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recorrido da matéria federal suscitada, ainda que não mencionados os específicos dispositivos legais violados, abre a via do recurso especial (AgInt no AREsp n. 2.292.733/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024).

Deixo consignado, por derradeiro, que eventuais recursos que sejam apresentados em decorrência deste julgado estarão sujeitos a julgamento virtual. No caso de discordância, deverá ela ser manifestada no momento de apresentação do novo recurso.

Daí porque, em tais termos, dá-se provimento ao recurso do Ministério Público do Estado de São Paulo e nega-se provimento aos recursos da parte ré.

RUBENS RIHL
Relator