



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2016.0000093164

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Reexame Necessário nº 0053387-98.2008.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que são apelantes PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS e JUIZO EX OFFICIO, é apelado VALDIR APARECIDO TERRAZAN.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Deram provimento ao recurso, nos termos que constarão do acórdão. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores EDSON FERREIRA (Presidente), JOSÉ LUIZ GERMANO E OSVALDO DE OLIVEIRA.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2016.

Edson Ferreira
relator
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 23663

APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO nº 0053387-98.2008.8.26.0114

COMARCA: CAMPINAS

APELANTES: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS E JUÍZO EX OFFICIO

APELADO: VALDIR APARECIDO TERRAZAN

INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS, APARECIDO SOUZA SANTOS, LUIZ RIGUETTI, NOEL CORDEIRO TEIXEIRA, PAULO SHINJI OYA, PAULO SERAFIM JUNIOR, RAFAEL FERNANDO ZIMBALDI, RIVAIL EUCLIDES PEXE, SÉRGIO BENASSI, TADEU MARCOS PEREIRA, TEREZINHA DE CARVALHO, VINICIUS CAMMARGO GRATTI, LUÍS MOKITI YABIKU, ANGELO RAFAEL BARRETO, ANTONIO CARLOS CHIMINAZZO, ANTONIO FLORES, APARECIDO CAMPOS FILHO, CID FERREIRA DE SOUZA, DÁRIO JORGE GIOLO SAADI, FRANCISCO SELLIN, JOÃO JÓIA SILVA, JORGE ROBERTO SCHENIDER, JOSÉ CARLOS SILVA, JOSÉ CORTEZ DA SILVA, LEONICE ALVES DA PAZ, LUIZ CARLOS FRANCISCO, CARLOS HENRIQUE PINTO E HÉLIO CARLOS JARRETA

AÇÃO POPULAR. Município de Campinas. Declaração de nulidade da Lei Complementar 22/2008, sobre aprovação de diretrizes específicas para a elaboração do projeto de ocupação da área do Parque II do Polo de Alta Tecnologia de Campinas (CIATEC). Violação ao princípio da moralidade administrativa por alterar o propósito de uso e ocupação do solo, com finalidade industrial e tecnológico, para permitir o uso de habitação multifamiliar vertical. Cabe ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Não cabe contra o mérito do ato legislativo, que constitui expressão da soberania popular, ou seja, também em razão do princípio da separação dos poderes, não cabe ao Judiciário dizer se a lei é boa ou ruim, se beneficia ou prejudica o patrimônio público. Decisão anterior desta Corte que afastou a extinção do processo sem julgamento que não implica em preclusão "pro judicato" porque diz respeito às condições da ação e pressupostos processuais, questão que pode ser conhecida em qualquer tempo e grau de jurisdição. Recurso provido para julgar extinto o processo, sem julgamento de mérito, na forma do artigo 267, VI e § 3º, do CPC, mantida a extinção por ilegitimidade passiva dos demais réus e isentando o autor popular das custas, despesas processuais e honorários advocatícios por falta de comprovação de má-fé.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A sentença, proferida pelo eminente juiz, Doutor Wagner Roby Gidaro, julgou procedente demanda veiculada por meio de ação popular para anular a Lei Complementar nº 22, de 3 de julho de 2008, do Município de Campinas, por violar o processo de elaboração do plano diretor previsto no artigo 40, § 4º, da Lei nº 10257/2001, extinguindo o processo, sem julgamento do mérito, com relação aos demais requeridos, nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil, por ilegitimidade passiva, tendo fixado honorários advocatícios em cinco mil reais (fls. 5586).

Apela Município de Campinas pela inversão do resultado, alegando: a) inadequação da via eleita para o reconhecimento de ilegalidade de lei complementar, uma vez que os atos legislativos devem ser atacados por meio de ação direta de inconstitucionalidade a ser proposta perante o Tribunal de Justiça, devendo o processo ser extinto, na forma do artigo 267, VI, do CPC; b) as diretrizes trazidas pela Lei Complementar Municipal nº 22/2008, com respeito ao Polo II de alta tecnologia de Campinas, está dentro da macrozona 3, que não é considerada apenas industrial e empresarial, mas área de urbanização controlada, onde se prevê a criação de eixo empresarial, tecnológico, científico e de conhecimento, êxito institucional, área de preservação ambiental, área de suporte habitacional, área de hotelaria e convenções, área de esporte, lazer e entretenimento; não se pode impedir que pessoas que trabalham na região instalem ali suas residências; c) os requisitos do artigo 40, § 4º, da Lei 10251/2001 foram atendidos e realizados criteriosos estudos de impacto urbanístico e ambiental, antes de aprovação da questionada lei complementar; não houve modificação de uso ou ocupação do solo, mas apenas estabelecidas diretrizes para a ocupação local, como previstas no Plano Diretor; fixação excessiva dos honorários advocatícios, postulando sua redução pelo princípio da equidade (fls. 5595/5614).

Recurso não respondido.

A douta Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pelo não provimento do recurso (fls. 5623/5633).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o relatório.

O autor popular ajuizou contra o Prefeito de Campinas, o Secretário de Urbanismo, a Câmara Municipal de Campinas, e mais vinte e três vereadores, demanda pela declaração de nulidade da Lei Complementar Municipal nº 22, de 3 de julho de 2008.

Referida lei dispõe sobre a aprovação de diretrizes específicas para a elaboração do projeto de ocupação da área do Parque II do Polo de Alta Tecnologia de Campinas – CIATEC, com o argumento de ilegalidade por violar o princípio da moralidade administrativa, ao alterar o propósito de uso e ocupação do solo, que tem a finalidade industrial e tecnológico, para permitir o uso habitacional multifamiliar horizontal e vertical, contrário ao disposto no Plano Diretor e sem a realização de estudos, acarretando desvirtuamento da destinação planejada da área de urbanização controlada, bem como possibilitou a união de glebas para a formação de áreas maiores de cem mil metros quadrados para a concretização de planos habitacionais, prejudicando a vocação exclusivamente industrial da área.

Foi deferida liminar para determinar a suspensão da expedição de alvarás de execução, por parte da Prefeitura Municipal de Campinas, para a construção de áreas residenciais que tenham por fundamento a Lei Complementar nº 22/2008, mantida por esta Câmara, no julgamento do agravo de instrumento nº 855.176-5/0-00, em acórdão relatado pelo então Desembargador Prado Pereira, que também o cabimento da ação popular para o fim pretendido.

Tal questionamento diz respeito às condições da ação e pressupostos processuais, podendo ser conhecida em qualquer tempo e grau de jurisdição, nos termos do artigo 267, § 3º, do CPC, não incidindo sobre elas a preclusão *pro judicato*, sendo neste sentido os seguintes precedentes do STJ:

PROCESSUAL PENAL (...). 3. Registre-se que a defesa suscitou a questão em momento oportuno, qual seja, nas contraminutas aos agravos, apontando a inobservância do disposto no art. 28 da Lei n. 8.038/1990 e na Súmula 699 do STF, sendo certo que o magistrado pode e deve conhecer de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ofício das questões referentes às condições da ação, ex vi do art. 267, § 3º, do Código de Processo Civil, não ocorrendo a preclusão pro judicato. 4. Embargos de declaração rejeitados (EDcl no REsp 1414755/PA, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe 09/06/2015).

PRECLUSÃO PRO JUDICATO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO NÃO ADMITIDO POR AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE ARESTOS RECORRIDO E PARADIGMAS. NÃO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. 1. Requisitos de admissibilidade, pressupostos processuais, assim também condições da ação constituem, genuinamente, matérias de ordem pública, não incidindo sobre elas o regime geral de preclusões, o que torna possível a reavaliação desses aspectos processuais desde que a instância se encontre aberta. (...) 6. Agravo regimental a que se nega provimento (AgRg nos EREsp 1134242/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/12/2014, DJe 16/12/2014)

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ARRENDAMENTO RURAL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DEFERIMENTO DE LIMINAR. CONFIRMAÇÃO EM SEDE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO E DE MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. APELAÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, POR IMPROPRIEDADE DA AÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS INFRINGENTES (COISA JULGADA FORMAL). DISCUSSÃO A RESPEITO DO CABIMENTO DA AÇÃO POSSESSÓRIA. QUESTÃO DECIDIDA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO E EM MANDADO DE SEGURANÇA. REAPRECIAÇÃO EM SEDE DE APELAÇÃO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE PRECLUSÃO PRO JUDICATO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA (CONDIÇÃO DA AÇÃO). 1 - "A coisa julgada formal constitui evento interno de determinado processo, diz respeito exclusivamente às partes e ao juiz, ou seja, uma mera forma de preclusão, que não se confunde com a coisa julgada material" (comentário ao art. 467 do CPC na obra coordenada por ANTONIO CARLOS MARCATO). 2 - Ocorrendo o reconhecimento da propriedade da ação em sede de agravo de instrumento interposto contra decisão liminar e de mandado de segurança impetrado com o objetivo de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

suspender os efeitos da mesma liminar antes da prolação da sentença meritória, não se opera a preclusão acerca do cabimento da ação ajuizada, sendo possível o reexame da matéria quando da apreciação da apelação interposta, ante a ausência de coisa julgada formal. 3 - A propositura de ação incabível implica falta de uma das condições da ação, a saber, o interesse processual. E, tratando-se de condições da ação ou pressupostos processuais, inexistente preclusão para o julgador, podendo este reapreciá-los a qualquer tempo e grau de jurisdição ordinária, pelo fato de não ter se exaurido o seu ofício na causa, porquanto pendente o julgamento definitivo da lide. Precedentes: AgRg no Ag nº 332.188/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, DJ de 25.6.2001; REsp nº 47.341/SC, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, DJ de 24.6.1996; REsp nº 122.004/SP, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, DJ de 2.3.1998. 4 - (...) 5 - Recurso conhecido e provido para cassar o v. aresto dos embargos declaratórios e restabelecer o v. acórdão da apelação (REsp 399 222/GO, Rel. Ministro JORGE SCARTEZZINI, QUARTA TURMA, julgado em 09/03/2006, DJ 03/04/2006, p. 345).

Quanto ao cabimento da ação popular, estabelecem o artigo 1º da Lei nº 4717, de 29-06-1965 e 5º, LXXIII, da Constituição Federal:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Porém não cabe contra o mérito do ato legislativo, que constitui expressão da vontade popular, não cabendo ao Poder Judiciário, também em atenção ao princípio da separação dos poderes, dizer se a lei é boa ou má, se é benéfica ou prejudicial ao patrimônio público.

Destarte, não constitui instrumento adequado para controle preventivo ou repressivo de lei que produz efeitos *erga omnes*, tampouco se presta à defesa de interesses particulares ou de determinado grupo, classe ou categoria de pessoas que se utilizam da área, destinando-se à anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

A obrigatoriedade da referida lei não produz efeitos concretos, tampouco está direcionada para sujeitos determinados, mas dispõe sobre construções determinadas e autoriza a realização de obra, não sendo capaz, por si só, de produzir ônus ou lesão ao erário público.

A permissão legal para a construção de habitações verticais não se mostra lesivo ao patrimônio público ou ofende qualquer dos bens jurídicos elencados pelo texto constitucional.

Na verdade, a alegada imoralidade da Lei Complementar Municipal nº 22, de 2008, por incluir habitações unifamiliares e multifamiliares verticais, quando havia previsão no Plano Local de Gestão urbana de Barão de Geraldo – Leis nº 8252/1995 e 9199/1996, apenas para habitações horizontais, diz respeito ao mérito da opção legislativa, com reconhecimento da inconstitucionalidade ilegalidade em face da lei orgânica municipal, sendo a ação popular a via inadequada para tanto, que não pode substituir os institutos da arguição de descumprimento de preceito fundamental e da ação direta de inconstitucionalidade, por outros legitimados processuais.

Não basta a alegação de ilegalidade do ato impugnado, mas que ele tenha acarretado efetiva lesão ao patrimônio público, o que não ocorre na hipótese.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sendo, pois, descabida a ação popular para anulação de lei municipal, o processo é extinto, sem julgamento de mérito, na forma do artigo 267, VI e § 3º, do CPC, mantida a extinção por ilegitimidade quanto aos demais requeridos, isentando o autor popular das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, por não haver comprovação de má-fé.

Na forma do exposto, **DÁ-SE** provimento ao recurso.

EDSON FERREIRA
RELATOR
Assinatura Eletrônica