



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2013.0000353900**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0021904-34.2011.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MOVIMENTO DEFENDA SAO PAULO, é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO FEITOSA (Presidente sem voto), OSVALDO MAGALHÃES E PAULO BARCELLOS GATTI.

São Paulo, 17 de junho de 2013.

**RUI STOCO**  
**RELATOR**  
**ASSINATURA ELETRÔNICA**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO N.º 19.080/13.**

**4ª Câmara de Direito Público**

Apelação Cível n.º: 0021904-34.2011.8.26.0053 – São Paulo  
APELANTE: MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO  
APELADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

EMENTA:

Apelação Cível. Ação Civil Pública. Desapropriação. Pretensão do Movimento Defenda São Paulo de ver reconhecida a nulidade do procedimento administrativo voltado à realização de licitação e contratação de concessionária para elaboração de projeto urbanístico na área da “Nova Luz” e a declaração de inconstitucionalidade das Leis Municipais n.ºs 14.917/2009 e 14.918/2009, com a determinação do bloqueio do orçamento provisionado para implantação do projeto. Sentença de improcedência na origem. Manutenção. Desapropriação urbanística que atende a finalidade pública. Constitucionalidade das Leis n.ºs 14.917/2009 e 14.918/2009 reconhecida pelo Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça. Sentença mantida e ratificada, nos termos do art. 252 do Regimento Interno desta E. Corte de Justiça. Recurso não provido.

**VISTOS,**

Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido liminar, interposta por **MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO** contra a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**.

Segundo consta, a sociedade autora ingressou com a presente ação impugnando a eficácia das Lei Municipais de n.º 14.917/2009 e 14.918/2009, que autorizam a ré a conceder área pública a particular, para realização da revitalização de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

área pública localizada no bairro da Santa Efigência e entornos, para implantação do melhoramento denominado “Nova Luz”.

Sustentou que as Leis em comento deixaram de ser precedidas de audiências públicas de discussão de projetos, como estabelecido no art. 180 da Constitucional Estadual.

Apontou existir ofensa aos artigos 119 e 120 da Carta Estadual e art. 22, inc. II, da CF/88.

Por fim, sustentou que o projeto é lesivo ao município e a comunidade que trabalha ou reside na região.

Com esses fundamentos requereu a concessão de liminar visando suspender os efeitos das Leis Municipais 14.917/2009 e 14.918/2009 que dispõem sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo e autoriza o executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz; a suspensão do processo administrativo 2009.0.209.264-9 que tem seus trâmites perante a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, fazendo parte deste processo a licitação e a contratação de concessionária para elaboração do projeto (“Projeto Urbano Especifico – PUE”), que orientará a aplicação da concessão urbanística na área denominada “Nova Luz” e, ao final, ver declarada a nulidade do referido processo administrativo e de todos os atos nele praticado bem como a inconstitucionalidade das Leis Municipais 14.917/2009 e 14.918/2009, com determinação do bloqueio do orçamento provisionado para a implantação do projeto e a condenação do réu aos ônus da sucumbência.

A municipalidade de São Paulo apresentou contestação (fls. 1257-1284).

A r. sentença julgou improcedente a ação (fls. 1506-1511).

A autora, inconformada, apelou (fls. 1536-1624) e pugnou pela reforma da r. sentença.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 1632-1654).

A douta Procuradoria de Justiça opinou pelo provimento do recurso (fls.1737-1752).

**É o relatório.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

II – O recurso não comporta provimento, não obstante o trabalho desenvolvido pelas partes.

Aliás, a manutenção e a ratificação da excelente sentença são de rigor, posto que escoreita e perfeitamente coadunada ao caso concreto.

Com esmero decidiu o magistrado sentenciante:

**DECIDO.:**

A preliminar de inadequação da via eleita não merece guarida. A Municipalidade já desenvolveu atos administrativos destinados a efetivar a desapropriação para fins urbanísticos, como bem se deduz dos termos da respectiva resposta, com desenvolvimento de atos administrativos dentro do bojo do processo indicado na inicial, sendo certo que em tese, tal procedimento pré-contratual seguramente incide sobre parcela de bens tombados para o patrimônio histórico, o que por si só admitiria o ajuizamento da demanda pela autora, com o propósito de obstar eventual conduta ilícita dos administradores.

O fato do Ministério Público ter arquivado inquérito civil a respeito da constitucionalidade da Lei 14.918/09, não sepulta a matéria controvertida, dado que este é um dos agentes dotados de capacidade para o ajuizamento de demanda congênere a esta, concorrendo com o autor quanto a tal capacidade, uma vez que tem como um de seus objetivos, a defesa do patrimônio histórico e urbanístico.

No exame do mérito, observo que a constitucionalidade das normas municipais foi analisada por diversos aspectos, que ora não serão discutidos, pois tal exame já foi feito pelo E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça, e naquela oportunidade foram afastados alguns dos vícios expostos pelo autor, como se pode ver no Agravo Regimental de nº 0069502-46.2011.8.26.0000/50001. Inicialmente se firmou o entendimento de que o artigo 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1.941, “admite a desapropriação pelos concessionários de serviços públicos, pelos estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de Poder Público”.

Assim, a desapropriação pode ser promovida por particular e os diplomas legais atacados encarregaram entidade privada de promover as desapropriações necessárias à implantação de programa de revitalização de uma das mais deterioradas regiões da cidade.

O procedimento legislativo consta ter sido observado, com a designação de duas audiências públicas, uma no dia 3 e outra no dia 14 de abril de 2.009, de modo a serem observados os termos estabelecido pelo artigo 29, XII, da CF; artigo 180, II, da CE; artigo 43 do Estatuto da Cidade e; 41, I e VI, da Lei Orgânica de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

As normas municipais atentaram para a busca do justo e prévio pagamento em dinheiro, até porque o artigo 182, § 3º, da CF não admite conduta diversa, mas avançou a isto, ao prever uma etapa anterior a esta, a de composição amigável, não havendo em princípio um afastamento do direito ao fundo de comércio, pois este necessariamente faz parte do valor atribuível ao imóvel, quando explorado pelo próprio proprietário.

O artigo 11º da Lei 14.917/09 explicitou isto no seu primeiro parágrafo nos seguintes termos: § 1º O concessionário, com fundamento no art. 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e na declaração a que se refere este artigo, promoverá a desapropriação judicial ou amigável dos imóveis a serem desapropriados, pagando e negociando integralmente a respectiva indenização, bem como assumindo a condição de proprietária dos respectivos imóveis, com poderes para promover as alterações registrárias necessárias para a realização de incorporações imobiliárias e a implementação do projeto urbanístico específico, nos termos do contrato de concessão urbanística. Isto não impede o ajuizamento de demandas particulares pelos locatários - não cobertos expressamente cobertos pela garantia constitucional de impedir a imissão na posse, até o pagamento do prévio pagamento em dinheiro - pois a ninguém é admitido o direito de prejudicar os legítimos direitos de outrem.

Neste campo da preocupação com o interesse dos atuais proprietários e locadores, também cabe frisar que o artigo 8º da mesma lei estipulou o seguinte: Art. 8º O projeto urbanístico específico da intervenção urbana a ser realizada por meio da concessão urbanística, em conformidade com a lei do plano diretor estratégico, conterá, conforme o caso, os seguintes elementos: *Omissis*. V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção urbana.

Além disto, o plano estabelecido pelo legislador municipal preconizou a prévia expropriação dos imóveis subutilizados, nos termos do artigo 2º, § 5º, da Lei 14.918/09, o que de fato se harmoniza com o artigo 182, § 4º, da Carta. Este artigo 2º deixou claro serem “diretrizes específicas da concessão urbanística autorizada pela presente lei: I - preservação e recuperação do patrimônio histórico, cultural e artístico existente no local; II - equilíbrio entre habitação e atividade econômica, de forma a propiciar a sustentabilidade da intervenção; III - implantação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social; IV - incentivo à manutenção e expansão da atividade econômica instalada, especialmente nos setores ligados à tecnologia; V - execução planejada e progressiva do projeto urbanístico específico, de forma a evitar, durante o período das intervenções, o agravamento de problemas sociais e minimizar os impactos transitórios negativos delas decorrentes. Como se vê, os argumentos referentes à preocupação quanto aos problemas sociais ali existentes, que de fato são notórios, também foram contemplados na legislação atacada, e foi posto como um dos elementos básicos a serem



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6

levados em conta na concessão urbana, tal como o acima explicitado no inciso V.

As preocupações quanto à órbita de preservação do patrimônio cultural, histórico e de meio ambiente vão preceder à própria licitação, como bem se explicitou no primeiro parágrafo, deste mesmo artigo: § 1º O projeto urbanístico específico deve ser submetido para análise e deliberação, em caráter preferencial, preliminarmente à abertura da licitação, para a definição das diretrizes relativas à preservação do patrimônio cultural e histórico, parcelamento do solo, trânsito, preservação do meio ambiente e adequação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, devendo ser submetido, ao final, à Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU).

Enveredando pelo conteúdo do contrato de concessão urbanística, de início deve ser frisado que todas as avenças estabelecidas entre o Poder Público e particulares, de fato não excluem que estes tenham lucro e vantagens na execução do serviço, antes admitem que isto é o móvel que os atraem para um contrato administrativo, pois enquanto o Poder Público busca alcançar as finalidades sociais, aos particulares se parte do pressuposto que busca seus objetivos econômicos, por sinal protegidos nos termos do artigo 170 da CF.

Dentro desta órbita, nada impede que se conjuguem os interesses no desenvolvimento de políticas urbanas estabelecidas pelo Poder Público municipal, o que pode incluir a concessão, como se admite pela leitura dos artigos 175 e 182 da CF.

A Municipalidade de fato inovou ao propor no seu artigo 239 do Plano Diretor, a possibilidade da empresa concessionária obter a remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada.

Ela buscou o amparo para tanto no artigo 4º do Estatuto da Cidade, a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que ali traçou diversos instrumentos a serem desenvolvidos pelos Municípios, e de fato pode ser aceitável a noção de um rol não exaustivo, o que poderia incluir a concessão urbanística ora em exame.

Sob o rótulo de concessão urbanística existe a estrutura que na verdade é a concessão de obra pública precedida de obra pública, e não propriamente a concessão de serviço público.

A definição legal vem exposta no artigo 2º, III, da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995, a estipular o que vem a ser a concessão de serviço, precedido de obra pública que consiste na "construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado." O contrato de concessão urbanística se encaixa neste parâmetro, pois disciplinou o artigo 2º da Lei Municipal 14.197/09, a estipular a execução de obras que posteriormente serão exploradas pelo concessionário.

Por fim, a idéia de que o Poder Público municipal não poderá retomar o objeto licitado segue a uma lógica razoável, ou seja, durante a execução lhe cumprirá fiscalizar as obras e serviços realizados, e retomá-los no caso de ineficiência, mas depois de alcançado o propósito, o direito do concessionário de explorar as obras não pode ser afastado. O artigo 25, V, da Lei 14.897/09, prevê a possibilidade de "intervir na concessão urbanística, retomá-la e extinguir a concessão nas hipóteses e nas condições previstas em lei e no contrato.", enquanto o artigo 19, no seu inciso X, prevê penalidades, e no seu inciso XVII, a prestação de contas, de modo que a norma municipal não abre um bill de indenidade ao concessionário como se quer acreditar.

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE a AÇÃO CIVIL PÚBLICA promovida por MOVIMENTO DEFENDA SAO PAULO contra a PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO, a dispensa-lo do pagamento das verbas de sucumbência, por inexistirem motivos para identificar má fé no comportamento desse.

Na espécie, incide o art. 252 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça, que assim estabelece: *"Nos recursos em geral, o relator poderá limitar-se a ratificar os fundamentos da decisão recorrida, quando, suficientemente motivada, houver de mantê-la"*.

E aqui não há qualquer reparo ou correção a fazer na decisão recorrida.

Aliás, a respeito de tal possibilidade já assentou o Superior Tribunal de Justiça:

Civil. Processual Civil. Acórdão. Fundamentação. Inspiração. Decisão anterior. Possibilidade. Omissão. 1. A Corte *a quo* manifestou-se pela confirmação integral da sentença monocrática, ratificando todos os seus fundamentos, de modo que restou absorvido pelo aresto o fundamento de que a anterioridade deve ser observada a partir da Medida Provisória 368/93. 2. Não se configura desprovido de fundamentação, tampouco omissão, o julgado que repete fundamentos adotados pela sentença, com sua transcrição no corpo do acórdão. Precedentes. 3. Recurso especial improvido (STJ – 2ª T – REsp 641963/ES - Rel. Castro Meira – j. 08.11.2005).

Processual Civil. Acórdão proferido em Embargos Declaratórios. Ratificação da sentença. Viabilidade. Omissão



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8

**Inexistente. Art. 535, II, do CPC. Ausência de violação. 1. Revela-se improcedente suposta ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem, ainda que não aprecie todos os argumentos expendidos pela parte recorrente, atém-se aos contornos da lide e fundamenta sua decisão em base jurídica adequada e suficiente ao desate da questão controvertida. 2. É predominante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em reconhecer a viabilidade de o órgão julgador adotar ou ratificar o juízo de valor firmado na sentença, inclusive transcrevendo-o no acórdão, sem que tal medida encerre omissão ou ausência de fundamentação no decim. 3. Recurso especial não-provido (STJ – 2ª T – REsp 662272/RS – Rel. João Otávio de Noronha – j. 04.09.2007).**

**III** – Não obstante, cabem os seguintes acréscimos:

A tese exposta no recurso apresentado pela instituição autora (Movimento Defesa São Paulo), não obstante o trabalho desenvolvido e sua excelência, não impressiona e não convence.

Aliás, em casos como o dos autos, é imperioso observar que as petições **demasiada** e **desnecessariamente longas** apenas entravam a eficiência na prestação jurisdicional, em nada contribuindo para a dialética jurídica e para a entrega dessa prestação.

É importante inculcar em toda comunidade jurídica cultura, segundo a qual **os argumentos valem pela sua clareza e não pela sua extensão**. Afinal, o excesso de retórica apenas enfraquece a argumentação, na medida em que lhe tolhe de razoabilidade.

Conforme consignado acima, a sociedade apelante pretende, a declaração de inconstitucionalidade das Leis Municipais 14.917/2009 e 14.918/2009, os processos administrativos que reflitam sua aplicação, em especial o de nº 2009.0.209.264-9 que tramita perante a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo e profba a licitação da concessão urbanística na região da Nova Luz.

Ocorre que, não compete nem ao relator, nem à Câmara declarar a inconstitucionalidade das leis, tanto que a medida específica para esse fim já foi providenciada perante o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça pelo Sindicato do Comércio Varejista de Material Elétrico e Aparelhos Eletrodomésticos no Estado de São Paulo (Ag.Reg. 0069502-46.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Sousa Lima), o qual





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

teve seu provimento negado, nos seguintes termos:

**Agravo Regimental. Liminar denegada. Confirmação. Desapropriação por concessionário de serviços público. Possibilidade. Desapropriação urbanística atende a uma finalidade pública. Especulação imobiliária. Não caracterização. Possibilidade de composição amigável. Devido processo legal. Observância. Decisão mantida. Recurso não provido (TJSP – Órgão Especial – AgIn. 0069502-46.2011.8.26.0000 – Rel. Sousa Lima – j. 24.08.2011).**

Ademais restou assentado no referido julgado que por determinação legal (art. 3º, do Decreto-Lei n.º 3.365/41), admite-se a desapropriação pelos concessionários de serviços públicos, pelos estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público.

Logo, incorreta a previsão que encarrega entidade privada a promover as desapropriações necessárias a implantação de programa de revitalização da área objeto dos autos.

Por outro lado, consignou-se que a desapropriação urbanística, que visa atender a uma finalidade pública não se confunde com a especulação imobiliária e nem traz prejuízo aos moradores e proprietários de imóveis da região abrangidos pelo programa.

Por derradeiro, importante consignar que ao contrário do quanto defendido, foi observado o devido processo legislativo, com realização de audiências públicas durante a tramitação do projeto, o que assegurou a ampla participação popular.

Logo, imperiosa é a manutenção da decisão guerreada.

**IV** – Em razão do exposto, negam provimento ao recurso, mantendo hígida a excelente sentença proferida pelo culto magistrado Domingos de Siqueira Frascino.

**RUI STOCO**

**3/4 Relator 3/4**

pha