



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2015.0000105989**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0005628-67.2009.8.26.0191, da Comarca de Poá, em que é apelante COBANSA COMPANHIA HIPOTECÁRIA, são apelados PREFEITURA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELLOS e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 2ª Câmara Extraordinária de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao apelo da acionada para o fim de julgar improcedente o pedido inicial em relação a ela. V.U. Sustentou oralmente o Dr. Vicente Caricchio.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), MAURÍCIO FIORITO E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2015.

**PAULO DIMAS MASCARETTI**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Apelação nº 0005628-67.2009.8.26.0191**

**Apelante: Cobansa Companhia Hipotecária**

**Apelados: Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos e Ministério Público do Estado de São Paulo**

**Interessados: Cooperativa Nacional de Habitação Cooperhab, Rose Mari de Toledo, Nilton Cesar de Azevedo, Aliena da Silva Souza, Ana Karina Chama Maffei e Enedir Joao Cristino**

**Comarca: Poá**

**Voto nº 20.475**

Ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Convênios firmados entre o Município de Ferraz de Vasconcelos, cooperativa de mutuários e agente financeiro federal, voltados à construção subsidiada de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, cuja execução não foi levada a efeito – Propositura pelo Ministério Público com vistas à regularização do loteamento no qual edificada parte daqueles imóveis, bem como ressarcimento dos valores cobrados aos cooperados que não tiveram suas pretensões atendidas – Legitimação ativa do Órgão Ministerial que encontra fundamento no artigo 1º, incisos IV e VI, c.c. artigo 5º, inciso I, da Lei Federal nº 7.347/85, ainda que verse a ação acerca de direitos individuais homogêneos, haja vista a indiscutível presença do interesse social – Precedentes do STJ – Preliminar rejeitada

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Convênios firmados entre o Município de Ferraz de Vasconcelos, cooperativa de mutuários e agente financeiro federal, voltados à construção subsidiada de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, cuja execução não foi levada a efeito – Propositura pelo Ministério Público com vistas à regularização do loteamento no qual edificada parte daqueles imóveis, bem como ressarcimento dos valores cobrados aos cooperados que não tiveram suas pretensões atendidas – Condenação pronunciada em relação à apelante Cobansa Companhia Hipotecária que não merece subsistir – Empresa que se limitou a intervir nos convênios examinados na condição de agente financeira gestora de recursos federais, com vistas ao repasse dos recursos vertidos do Ministério das Cidades – Deveres contratuais dessa signatária que não enveredavam pela prática de atos de arrecadação de valores dos cooperados ou execução do projeto, mas pela mera administração das verbas federais, não tendo concorrido de nenhum modo para os prejuízos anotados em relação aos interessados – Disposições contratuais, ademais, que expressamente afastaram a responsabilidade da Cobansa pela cobrança de valores dos inscritos e pela eventual inexecução do objeto dos



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

convênios – Apelo da acionada provido para julgar improcedente o pedido inicial em relação a ela.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Ferraz de Vasconcelos, Cooperativa Nacional de Habitação (Cooperhab), Cobansa Companhia Hipotecária, Rose Mari de Toledo, Milton César Azevedo, Aline da Silva Souza e Ana Karina Chama Maffei, alegando, em essência, que: informes publicitários da requerida Cooperhab, publicados em jornais da região, deram conta da construção subsidiada, em convênio com o Município de Ferraz de Vasconcelos e com o Ministério das Cidades, através do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, de 1.146 unidades habitacionais; a Prefeitura, a quem caberia a implantação da infraestrutura completa nas áreas, inicialmente desmentiu essas informações veiculadas por meio da imprensa e depois pelo então Secretário Municipal de Habitação e Meio Ambiente de Ferraz de Vasconcelos, em depoimento prestado ao Ministério Público, afirmando que apenas um convênio havia sido assinado, para a construção de 750 habitações; na verdade, a despeito do desconhecimento daquele Secretário, verificou-se, posteriormente, que, em agosto de 2005, as requeridas Municipalidade de Ferraz de Vasconcelos, Cooperhab e Cobansa haviam firmado “Instrumento Particular de Convênio Referente à Operação no Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e outros ajustes”, tendo por objeto a contratação de 750 (setecentos e cinquenta) operações de financiamento habitacional de interesse social; em março de 2006, firmaram um segundo instrumento do mesmo teor, que teve por objeto a

contratação de outras 396 (trezentas e noventa e seis) operações; nessas avenças, caberia à Cobansa: a) liberar os recursos oriundos do Governo Federal, mediante comprovação do andamento das obras (cláusula 2.1); b) fiscalizar, através de seu corpo técnico, a execução das obras (cláusula 2.1.1); c) efetuar auditorias nas movimentações financeiras da Cooperativa (cláusula 3.1.2); d) indicar 'órgão assessor' para acompanhar todo o desenvolvimento dos trabalhos necessários para atingir os objetivos do convênio (cláusula 3.1.3); e, e) além de analisar a viabilidade financeira da participação do município e a viabilidade técnica das obras e serviços a serem realizados, acompanhando sua execução; a Cooperhab ficaria obrigada a: a) coordenar a demanda dos interessados no programa, viabilizar as obras através da contratação de construtora e entregar as unidades habitacionais (item *g* das Considerações); b) utilizar os recursos recebidos exclusivamente nas obras contratadas (cláusula 3.1); c) contratar o 'órgão assessor' indicado pela Cobansa; e d) restituir os valores arrecadados em caso de desistência de cooperado (cláusula 3.1.7); por fim, a Municipalidade deveria: a) fornecer as contrapartidas previstas no anexo I do convênio (item *h* das Considerações), consistentes na doação dos lotes, levantamento topográfico da área, elaboração e aprovação do projeto de empreendimento, implantação de toda infraestrutura (guias, sarjetas, abertura e pavimentação das vias, implantação de rede de água e esgoto etc.); b) viabilizar o início e a continuidade das obras, providenciando inclusive os documentos necessários (cláusula 3.2); c) apresentar imóveis livre e desembaraçados de quaisquer ônus a serem alienados aos beneficiários (cláusula 7.1); e, d) apresentar título de aquisição dos



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

imóveis (cláusula 9.2); no ano de 2006, em reunião realizada no Parque Municipal Nosso Recanto, com a presença de mais de 1000 mutuários, a Prefeitura acabou por anunciar a aquisição de terrenos para a realização daquele empreendimento, com a implantação das 1146 casas, em falsa promessa que persistiu até recentemente, quando o Secretário Municipal da Habitação informou que além das 120 residências no bairro Tanquinho, já estariam sendo construídas outras 200 no Jardim Castelo, bem como preparados outros locais para as demais; até mesmo nos autos do inquérito civil, o Município apresentou informações acerca da existência de área na Avenida dos Autonomistas que seria destinada à construção das unidades relacionadas ao PSH, mas esse local foi destinado a outros programas habitacionais; se evidenciou, então, o prejuízo das vítimas, que acreditaram na edificação da totalidade das habitações previstas nos convênios e amplamente divulgadas na imprensa, pelas quais haviam desembolsado valores a título de associação à requerida Cooperhab e também para pagamento das residências; relatório dessa cooperativa indica o recebimento de quantias que somam cerca de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para pagamento de parcelas, dos quais 13% constam como já devolvidos, em razão de desistências dos mutuários, e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a título de “matrícula adesão” e “manutenção”, que devem ser restituídos; ademais, apenas parte dos contratos celebrados entre os prejudicados e a Cooperhab vem sendo reconhecida pela Cobansa, que considera apenas 346 contratos ativos, tendo publicado “Edital de Cancelamento” de outros 814, criando manifesta e ilegal distinção entre as pessoas que se inscreveram no programa; de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

qualquer forma, foi iniciada a construção de apenas 120 casas e a Prefeitura, em reunião realizada em 18 de junho de 2009, admitiu que não serão disponibilizados outros terrenos para a construção das demais 1.026 habitações; além disso, para realização dessas 120 casas a Cooperhab havia contratado a empresa Cerqueira Torres Construções, a qual não se mostrou habilitada para a execução das obras, ensejando a rescisão do contrato e a celebração de outro, agora com a empresa Sextante, gerando novos custos, que não devem ser suportados pelos beneficiários do programa; a área onde foi iniciada a implantação dessas 120 unidades não está dotada de infraestrutura e nem sequer havia sido, até 24 de julho de 2009, regularizada a propriedade; o que se viu, então, foi o completo descompromisso das requeridas Prefeitura, Cooperhab e Cobansa com a efetiva execução do objeto dos referidos convênios; a Cobansa não exerceu sua função fiscalizatória, liberando as verbas para construção de 120 (cento e vinte) unidades habitacionais em área que nem sequer teve sua situação dominial definida, e deixando de adotar as providências para a imediata denúncia do contrato, que permaneceu vigente, apto a iludir outras pessoas que ingressaram no programa em razão da desistência daquelas inicialmente inscritas; conquanto já decorrido muito tempo desde a assinatura do convênio, a Cooperhab não concluiu a construção das residências cujas obras foram iniciadas, tendo dado destinação diversa do objeto do convênio aos valores que recebeu dos beneficiários do programa, tanto que informa não dispor de recursos para eventual ressarcimento; o Município não disponibilizou as áreas necessárias à construção da totalidade das unidades habitacionais previstas nos dois convênios, não regularizou a propriedade do local



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

onde estão sendo construídas as primeiras 120 residências e também não implantou nessa área as obras de infraestrutura necessárias; ou seja, tais requeridas contribuiriam para a inexecução do objeto dos convênios, ficando solidariamente responsáveis pela restauração da legalidade e ressarcimento das vítimas desse grande engodo, na forma do artigo 942 do Código Civil, do artigo 47 da Lei Federal nº 6.766/79 e do artigo 28, § 3º, do Código de Defesa do Consumidor; ademais, a responsabilidade solidária da Municipalidade decorre diretamente da regra contida no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, bem como do fato de haver dado amplo apoio à divulgação do programa habitacional, sendo a principal responsável pela inexecução do convênio, dando causa a todos os danos suportados pelas pessoas inscritas; por outro lado, a Cooperhab não pode ser enquadrada no conceito de cooperativa, dado pela Lei Federal nº 5.764/71 e pela doutrina, pois não atuou em benefício de seus cooperados ou associados, que não têm nenhum controle sobre o Órgão de Administração, o Conselho Fiscal e a Assembleia Geral, o que, por si só, arreda um dos elementos básicos indispensáveis à caracterização de uma Cooperativa Habitacional; outrossim, embora tenha recebido vultosa quantia dos cooperados a título de “parcelas”, os contratos de financiamento celebrados com a Cobansa deixam claro que estas deveriam ser pagas apenas depois da entrega dos imóveis, demonstrando que a Cooperhab atuava como verdadeira incorporadora imobiliária, distante das finalidades inicialmente previstas; destarte, não se pode exigir dos “cooperados” a assunção de responsabilidade pelas despesas assumidas pela pretensa cooperativa, conforme dispõe o artigo 80 e seu parágrafo único da Lei



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Federal nº 5.764/71; descaracterizada como sociedade cooperativa, a Cooperhab deve ser reconhecida como sociedade comercial, ainda que irregular ou informal, estando seus “cooperados” sob a proteção do Código de Defesa do Consumidor, o qual, de qualquer modo, tem incidência na hipótese de má administração da cooperativa, conforme já decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça e também este Tribunal de Justiça de São Paulo; a constituição da Cooperhab visou apenas lesar interesses de consumidores, máxime porque diversos valores foram arrecadados e nenhum benefício reverteu em favor dos “cooperados”, tendo o requerido Milton expressamente afirmado a ausência de recursos para ressarcir as pessoas que não receberão suas residências; nem se faz necessária a ocorrência de fraude para a desconsideração da pessoa jurídica, porquanto o artigo 28 do Código de Defesa do Consumidor permite a incidência do instituto na hipótese de abuso, por desvio de função na instituição ou sua utilização anormal, e também em caso de “estado de insolvência”; desta forma, esgotado o patrimônio da Cooperhab para ressarcimento dos “cooperados”, deve a obrigação recair sobre os correqueridos Rose Mari de Toledo, Ana Karina Chama Maffei, Aline da Silva Souza e Milton César Azevedo, dirigentes de direito e de fato da entidade; de qualquer modo, as obras de parte das habitações foram iniciadas e se encontram paralisadas, estando bem demonstradas as diversas falhas na implantação do loteamento “Jardim Alice”, que não teve sua situação dominial regularizada, não realizadas as obras de infraestrutura e não procedido o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis; vale lembrar que os conjuntos habitacionais não escapam à incidência da Lei Federal nº 6.766/79,





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

mesmo quando a iniciativa de urbanização é do próprio Poder Público, cuja atividade se submete ao princípio da legalidade; assim, inafastável a necessidade de conclusão das obras já iniciadas, inclusive como forma de evitar o desperdício de dinheiro público, e a regularização do loteamento, para resguardar os direitos daquelas pessoas que venham a tornar-se proprietárias das habitações e do interesse difuso a uma cidade organizada e ordenada de acordo com os padrões urbanísticos pertinentes.

A liminar postulada na exordial foi deferida, exceto no que toca ao bloqueio de ativos financeiros dos corréus, por meio do sistema BacenJud, determinando-se: “a) a imediata retomada das obras de implantação do loteamento Jardim Alice, com a conclusão das 120 habitações projetadas para o local, cujas obras já foram iniciadas, bem como com a implantação de toda a infra-estrutura, no prazo de 90 dias para a conclusão das obras. Fixo a multa diária para o caso de descumprimento em R\$5.000,00 (cinco mil reais); b) determino a realização de sorteio, no mesmo prazo de 90 dias, com fiscalização e auditoria por órgão externo a ser aprovado previamente por este Juízo, das 120 habitações referidas no item 'a' supra, observando-se os seguintes critérios: b.1) inclusão de todas as pessoas constantes da listagem que segue anexa, como participantes do programa e que, até o momento, não manifestaram de forma expressa sua desistência; b.2) inexistência de restrições às pessoas que deixaram de pagar as taxas exigidas pela COOPERHAB, tendo em vista que era de conhecimento público o risco do pagamento em razão da não construção da totalidade das residências; b.3) inexistência de restrições



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

às pessoas cujos cadastros não se encontram 'ativos' perante a requerida COBANSA, uma vez que a totalidade das pessoas inscritas no programa se encontra na mesma situação de fato; b.4) reserva de 3% do total das 120 habitações para idosos, nos termos do inc. I do art. 38 da Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso), tratando-se também de uma das diretrizes do programa PSH (cf. fls. 190); b.5) reserva de 7% do total das 120 habitações para pessoas com deficiência física ou famílias que possuam pessoas nesta condição, nos termos da alínea h do inc. II do artigo 4º da Lei nº 11.124/05 e do artigo 63 da Lei Estadual nº 12.907/08, tratando-se também de uma das diretrizes do programa PSH (cf. fls. 190); b.6) publicação de edital em jornal de circulação regional, a ser providenciado pelos requeridos, no prazo máximo de 30 dias, com a listagem constante do anexo I, a fim de que os interessados, no prazo de 10 dias, apresentem eventuais impugnações devidamente documentadas e comprovem as condições para eventuais reservas de vagas (idosos ou portadores de deficiência), nos termos dos itens anteriores; c) após o sorteio determinado no item 'b' e definição das 120 pessoas que receberão as casas, deverão ser excluídas todas as demais do Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut); d) Por fim, com vistas a garantir eventual indenização das vítimas, decreto a **indisponibilidade dos bens móveis e imóveis** dos requeridos **COOPERHAB, ROSE MARI DE TOLEDO, ANA KARINA CHAMA MAFFEI, ALINE DA SILVA SOUZA e MILTON CÉSAR AZEVEDO**, e determino a expedição de ofício ao DETRAN para o bloqueio de qualquer veículo registrado em nome dos requeridos; e a expedição de ofícios aos Cartórios de Registro de Imóveis de Mairiporã, Poá, Suzano, Mogi das



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Cruzes e São Paulo para a anotação da indisponibilidade de eventuais matrículas em que figurem como proprietários os requeridos”, determinando-se, ainda, a publicação de edital, nos termos do artigo 94 do Código de Defesa do Consumidor (v. fls. 3684/3687).

Citados, os acionados contestaram a ação (v. fls. 3780/3787, 3833/3839 e 3953/3973).

A r. sentença de fls. 4406/4416, prolatada pelo douto juiz Marcio Ferraz Nunes, julgou parcialmente procedente o pedido inicial, para o fim de manter e tornar definitivo o que foi determinado em sede de liminar, impondo, ainda, às requeridas Cooperhab e Cobansa, solidariamente, “a restituição de tudo aquilo que foi indevidamente recebido dos cooperados integrantes da listagem existente nos autos, além daqueles eventualmente habilitados no curso do processo, que não forem consagrados no sorteio determinado, a título de participação no programa PSH (matrícula, adesão, manutenção ou parcela), no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, monetariamente corrigidos desde a data do desembolso, e com incidência de juros legais computados desde a data da primeira citação dentre as requeridas em questão (Cooperhab e Cobansa). Caso insuficiente o patrimônio da requerida Cooperativa Nacional de Habitação – Cooperhab) ao ressarcimento de todos os valores em tela, independentemente da solvência da requerida Cobansa, responderão pela dívida os bens pessoais dos sócios requeridos Rose Mari de Toledo, Milton Cezar Azevedo, Aline da Silva Souza e Ana Karian Chama Maffei”. Carreou também aos vencidos o pagamento das custas e despesas processuais.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

No prazo legal, a corr  Cobansa Companhia Hipotecária apelou, alegando, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do Ministério Público para a propositura da a o, que trata de defesa de interesses individuais homogêneos. Em rela o ao mérito, aduziu, em síntese, que: o próprio magistrado sentenciante expressamente afirmou que a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos foi a responsável e única culpada pela frustra o do disposto nos convênios, por não haver providenciado a área necessária   constru o das habita oes, conforme estava obrigada; apesar disso, entendeu cabível a aplica o do disposto no artigo 47 da Lei Federal n  6.766/79, que nem sequer havia sido invocado pelo autor, para eximir o ente público local da condena o postulada nos autos; no entanto, tal preceito legal não tem o alcance que lhe foi conferido na sentença, pois, ainda que admitida sua aplica o na espécie, apenas a Municipalidade poderia ser considerada como “loteador” para esse fim, uma vez que incumbida da concep o do projeto de constru o das casas e implanta o da infraestrutura, em área de sua propriedade; não pode ser realmente considerada como loteadora, pois seu campo de atua o não pode ser equiparado a qualquer das situa oes que a Lei Federal n  6.766/79 contempla, especialmente por ser agente financeiro, integrante do Sistema Financeiro Imobiliário; seu objetivo social   a concessão e capta o de recursos financeiros, sempre como interveniente, restringindo-se sua responsabilidade no Programa de Subsídio   Habita o de Interesse Social – PSH   recep o de propostas de participa o no programa e análise da viabilidade, dentro das diretrizes do Ministério das Cidades; em rela o aos convênios objeto da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

demanda, seu papel era apenas liberar recursos federais mediante comprovação de cumprimento de cronograma físico-financeiro de responsabilidade do Município de Ferraz de Vasconcelos para que o empreendimento fosse levado a efeito; destarte, não há como enquadrá-la como loteadora ou parte interessada na promoção de loteamento, uma vez que não é esse o seu papel e nem possui autorização estatutária, institucional ou legal para fazê-lo; não cabe, outrossim, sua responsabilização solidária pela indenização aos associados da Cooperativa, em razão de um suposto descumprimento contratual, notadamente de ordem fiscalizatória, decorrente dos convênios firmados; não lhe cabia fiscalizar o projeto que a Municipalidade elaborou em conjunto com a Cooperhab, porquanto sua única obrigação era zelar pela aplicação dos recursos federais repassados, como expressamente assentado na cláusula 16.1 dos convênios; ademais, o suposto dever de fiscalização decorrente dos convênios se exauriu doze meses após as respectivas assinaturas, não podendo ser exercido após o término da vigência daquelas avenças; aliás, em casos análogos aos dos autos, o Superior Tribunal de Justiça tem concluído pela ausência de responsabilidade do Banco Central em uma eventual deficiência de fiscalização de entidades financeiras que quebram e causam prejuízo a seus clientes; de qualquer modo, não foi a falta de fiscalização que impediu a implantação das unidades habitacionais, mas sim, atos e omissões administrativas de responsabilidade única e exclusiva da Prefeitura do Município de Ferraz de Vasconcelos; na verdade, se a Municipalidade não cumpriu sua obrigação e a Cooperativa continuou associando interessados, recebendo as respectivas mensalidades, não



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

poderia mesmo continuar a repassar recursos para um projeto que não se materializaria jamais, sob pena de ser responsabilizada por isso; nem poderia ingerir na administração da Cooperativa, impedindo-a de angariar novos associados, por implicar na violação ao direito constitucional da livre associação; cumpriu adequadamente seus deveres fiscalizatórios, com vistas à verificação da adequação do emprego dos recursos públicos federais, o que restou demonstrado em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, com trâmite perante a Sexta Vara da Justiça Federal de Guarulhos, cuja extinção, pela perda superveniente do objeto, foi postulada pelo próprio autor; por sinal, naquela demanda restou expressamente consignada a prudência e legitimidade de sua conduta na destinação dos recursos federais que lhe haviam sido confiados para a construção de moradias em Ferraz de Vasconcelos, que apenas não foi levada adiante pelo manifesto desinteresse daquela Municipalidade; além disso, a exclusão da Municipalidade do polo passivo implicará em maiores prejuízos para os cooperados, pois apenas a ela cabe o adimplemento das obrigações decorrentes da liminar anteriormente concedida e confirmada na r. sentença; se verifica ser absolutamente inviável exigir que, na condição de agente financeiro responsável por repasse de recursos federais, dê cumprimento aos itens “a”, “b”, “b.1”, “b.2”, “b.3”, “b.4”, “b.5”, “b.6” e “c” daquele provimento antecipatório, por absoluta impossibilidade jurídica, a demandar, inclusive, a declaração de nulidade da sentença; não bastasse, nos termos dos aludidos convênios, somente passaria a receber qualquer valor dos cooperados após a entrega das chaves, na hipótese de eventual financiamento, não podendo, portanto, ser



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

obrigada à devolução de quantias, uma vez que nada lhe foi pago até a presente data; outrossim, nem seria parte legítima passiva, que pressupõe a titularidade da obrigação de indenizar perseguida na ação, quando o próprio autor afirma que a Prefeitura foi a principal responsável pela inexecução do objeto dos convênios, argumento referendado na decisão de primeiro grau, inexistindo ato comissivo ou omissivo causador dos prejuízos alegadamente sofridos pelos adquirentes que lhe possa ser atribuído; nem no tocante às contribuições pagas pelos cooperados poderia ser responsabilizada pelo ressarcimento, na medida em que reverteram apenas e tão somente para os cofres da própria Cooperativa; alternativamente, há que se reconhecer que eventual dever reparatório deve ficar limitado aos créditos habitacionais encaminhados e aprovados tempestivamente, segundo as normas estabelecidas no Decreto Federal nº 5.247/2004, atribuindo-se exclusivamente à Cooperativa e seus mandatários a obrigação de ressarcir os demais cooperados não inseridos nesta hipótese. Daí postular a reforma do *decisum* (v. fls. 4442/4488).

Contrarrazões da Municipalidade de Ferraz de Vasconcelos e do Ministério Público às fls. 5521/5530 e 5532/5540, respectivamente.

A ilustre Procuradoria de Justiça opinou pelo improvimento do apelo (v. fls. 5546/5557).

É o relatório.

De início, cumpre afastar a alegação de carência de ação, por ilegitimidade de parte ativa.

Com efeito, por meio da presente ação, o

Ministério Público busca compelir os réus a implantar e regularizar o loteamento Jardim Alice, bem como a reparar os danos causados aos particulares que se inscreveram para a obtenção de uma das 1146 unidades habitacionais subsidiadas que seriam construídas por meio do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e viram frustradas suas expectativas com a não concretização do empreendimento.

Ora, a legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública, nesse caso, encontra fundamento no artigo 1º, incisos IV e VI, c.c. artigo 5º, inciso I, da Lei Federal nº 7.347/85, que, a tanto, estabelecem:

“Art. 1º – Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

(...)

VI – à ordem urbanística;

(...)

Art. 5º – Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público”

Ainda, nessa esteira, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão no sentido de que a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública, não se restringe à defesa dos direitos difusos e coletivos, mas



também abarca a defesa dos direitos individuais homogêneos, máxime quando presente o interesse social (v. AgR no AI nº 737.104/PE, relator Ministro LUIZ FUX, DJe 17/11/2011).

A propósito, bem realçou a douta Procuradoria de Justiça que:

“Não há mais nenhuma dúvida sobre ter legitimidade o Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos, quando estiver presente o **interesse social**, o que ocorre no presente caso em que se busca a defesa dos interesses de grande grupo de consumidores, pessoas humildes, que foram prejudicadas pelos fatos aqui tratados, cabendo também observar que a própria Constituição Federal, em seu art. 127, atribui ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais. Assim, havendo relevância social, como no caso em tela, é clara a legitimidade ativa do Ministério Público.

O fato de se tratar de direitos disponíveis não retira, apenas por isto, a legitimidade do Ministério Público, pois se trata de caso de relevante interesse social” (v. fl. 5549).

A pertinência subjetiva do Ministério Público restou, portanto, corretamente reconhecida em primeiro grau.

A alegação de ilegitimidade de parte passiva confunde-se com o mérito e como tal será apreciada.

O Ministério Público Estadual ajuizou a presente ação civil pública em face do Município de Ferraz de Vasconcelos, da Cooperativa Nacional de Habitação (Cooperhab), de Cobansa Companhia Hipotecária, de Rose Mari de Toledo, de Milton César Azevedo, de Aline da Silva Souza e de Ana Karina Chama Maffei, postulando a condenação solidária dos requeridos a: a)

implantar, de forma regular, o loteamento Jardim Alice, com a conclusão das 120 habitações, implantação da infraestrutura, regularização dominial da área e registrária do empreendimento; b) outorgar às pessoas sorteadas a escritura das residências (ou outro documento hábil a promover o registro da propriedade), sem prejuízo do integral cumprimento, por parte delas, dos termos dos contratos assinados; e, c) promover o integral ressarcimento, de forma imediata, de todas as pessoas que não sejam sorteadas para o recebimento de moradia, de todos os valores comprovadamente despendidos a título de participação no programa PSH (matrícula, adesão, manutenção ou parcela), monetariamente corrigidos desde a data do desembolso, sem prejuízo de outras despesas ou valores que venham a cobrar individualmente, pela via própria (v. fls. 29/30).

E tal pedido foi julgado inteiramente procedente em relação à ora recorrente Cobansa Companhia Hipotecária, com fundamento no artigo 47 da Lei Federal nº 6.766/79<sup>1</sup>, sob o argumento de que:

“À requerida COBANSA, por outro lado, cabia a função fiscalizatória, que tampouco foi realizada a contento.

Diz o instrumento de convênio, em sua cláusula 2.1, que a ela caberia liberar os recursos provenientes dos cofres do Governo Federal, mediante comprovação do andamento das obras, além de fiscalizar a execução delas e também auditorias nas movimentações financeiras da cooperativa (cláusulas 2.1.1 e 3.1.2).

---

<sup>1</sup> “Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público”.

Assim, se o tumulto se instalou, com moradias sendo vendidas sem que ao menos terreno regularizado para a construção delas houvesse, dinheiro público sendo liberado nas mesmas circunstâncias, em relação a pelo menos 120 das 1146 prometidas, não resta dúvida que tal fato se deve à no mínimo imprudente atuação das requeridas Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos, Cooperativa Nacional de Habitação (COOPERHAB) e COBANSA – Companhia Hipotecária” (v. fl. 4411).

Todavia, tais conclusões não merecem subsistir no que toca à apelante.

Impende considerar, desde logo, que esta interveio nos aludidos convênios, firmados com vistas à construção das 1146 unidades habitacionais, como simples agente financeira “repassadora dos recursos do PSH geridos pelo Ministério das Cidades e destinados a moradia para famílias de baixa renda” (v. cláusula 16.1); nessa condição, não há qualquer ilação possível que permita concluir que seria ela “beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular”, de molde a incidir a regra contida no citado artigo 47 da Lei Federal nº 6.766/79, impondo sua responsabilização solidária pela reparação dos prejuízos causados aos pretendentes daqueles imóveis.

Ademais, os instrumentos daquelas avenças firmadas entre a recorrente, a Municipalidade de Ferraz de Vasconcelos e a Cooperativa Nacional de Habitação – Cooperhab delimitaram perfeitamente as respectivas responsabilidades entre as pactuantes:

“2.1. A Cobansa se compromete a liberar os

recursos de que trata o item I, do Artigo 1º, do Decreto Federal nº 5.247/04, desde que efetivamente recebidos do Ministério das Cidades e da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como os recursos provenientes dos Financiamentos, para a Cooperativa, declarando o Município, neste ato, que não se opõe a esta sistemática de liberação de recursos.

2.1.1. Os recursos de que trata o item 2.1 acima, serão liberados pela Cobansa, mediante comprovação do andamento das obras atestados pelo corpo técnico da Cobansa e de acordo com cumprimento do cronograma físico financeiro aprovado, sendo que a primeira parcela ocorrerá no mínimo 60 (sessenta) dias após o efetivo recebimento pela Cobansa dos recursos provenientes dos subsídios concedidos aos beneficiários a título de complementação ('Subsídio de Complementação'), pelo Tesouro Nacional e desde que o Município já tenha aportado todos os recursos provenientes de suas Contrapartidas acordadas entre as Partes para a viabilização da execução das obras objeto do presente Convênio.

2.1.2. Os recursos dos Financiamentos aos beneficiários serão liberados nas épocas e na mesma proporção das liberações dos valores dos subsídios de que trata o subitem 2.1., pela Cobansa e/ou por seus eventuais cessionários.

(...)

5.1. A concessão do financiamento para cada beneficiário, por parte da Cobansa, de que trata o presente instrumento, conforme INSTRUMENTO PARTICULAR DE PROMESSA DE CESSÃO DA POSSE DE IMÓVEL HABITACIONAL COM FINANCIAMENTO – PSH assinado entre a COBANSA e cada um dos beneficiários, somente passará a ter eficácia no caso do Município e/ou a Cooperativa efetuarem uma

caução prévia, junto à COBANSA, de valores no mínimo iguais aos valores das liberações mensais correspondentes a cada beneficiário a serem liberados pela Cobansa de acordo com a constatação do andamento das obras de que trata o item 2.1.2 da Cláusula Segunda, objetivando a adimplência dos pagamentos das prestações mensais.

5.2. A gestão dos financiamentos será de competência da Cobansa, que na condição de gestora desses financiamentos promoverá a cobrança administrativa e a arrecadação das respectivas prestações de resgate do principal.

5.3. Os valores correspondentes aos financiamentos serão creditados pela Cobansa e/ou cessionários em conta-corrente da Cooperativa juntamente com os recursos dos subsídios de que trata a Cláusula Segunda, mediante prévia autorização do Município.

(...)

6.1. Para fins de análise e aprovação dos Processos, a Cobansa enviará para o Ministério das Cidades, nos termos da citada Portaria Conjunta nº 02, de 13 de março de 2005, a relação dos créditos cujos processos, devidamente instruídos lhe forem entregues pelo Município até o dia 05 de agosto de 2005” (v. fls. 224/231 e 241/248).

Como se vê, as obrigações contratuais da Cobansa ficaram mesmo restritas à liberação de recursos federais, segundo o andamento das obras, tal como realmente ocorreu no caso dos autos, em que houve a entrega das quantias necessárias apenas à construção das 120 unidades habitacionais possíveis de serem implantadas na área cedida pela Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos.

E nem se há alegar que essa empresa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

financeira teria contribuído para a frustração dos convênios, por não haver exercido sua função fiscalizatória da execução dos respectivos objetos e da aplicação dos recursos a contento.

Não há nenhum indício, e nem mesmo alegação do autor, de que a não construção das 1146 unidades habitacionais teria decorrido da falta de repasses de verbas federais por parte da Cobansa; ao contrário, alega o acionante uma suposta incúria dessa empresa no trato de recursos públicos, por haver liberado valores sem que houvesse área regularizada para a edificação dos imóveis previstos nos convênios; e nada indica que tenha agido de forma temerária ao promover tais créditos, tanto que as 120 casas às quais se referiam esses valores acabaram mesmo por serem edificadas; de qualquer modo, vale notar que o próprio contrato previa a hipótese de antecipação de repasses dos fundos pela Cobansa e a pertinente repetição, na hipótese de impossibilidade de início das obras ou sua interrupção por culpa do Município<sup>2</sup>; e ainda que, apenas argumentando, considere-se a presença de desídia na gestão dos fundos federais, isso não poderia implicar na responsabilização da Cobansa pelas obrigações perseguidas nos autos, devendo apenas tal fato ser objeto de investigação nas vias próprias, tendente a um eventual ressarcimento; aliás, do que se pode inferir, essa acionada cumpriu seus

<sup>2</sup> “3.2. Do Município:

O Município será responsável por:

- a) Impossibilidade de início da obra prevista neste Convênio;
- b) Interrupção, por motivos como falta de documento a ser providenciado pelo Município;
- c) Falta ou dificuldade de aporte de recursos relativos a Contrapartida, ou ainda na complementação destes recursos.

3.2.1. Caso os recursos já tenham sido creditados na Cobansa pelo Ministério das Cidades, nas hipóteses do subitem 3.2. acima, obriga-se o Município a realizar a devolução dos recursos eventualmente liberados, independentemente de sua utilização nas obras, bem como arcar com a taxa diária de frustração de 2% (dois por cento) ao mês, de que tratam os subitens 9.1 e 9.2 da cláusula 9 do Anexo I da Portaria Interministerial nº 337, de 17 de novembro de 2004, dos Ministros de Estado da Fazenda e das Cidades”.

deveres contratuais, repassando corretamente os recursos necessários à execução da obra, dentro dos limites viabilizados pelo Município, tanto que a ação movida pelo Ministério Público Federal para controle da destinação das verbas federais foi julgada extinta a pedido do próprio autor, entendendo-se que os recursos públicos tiveram regular utilização, não se levando a termo os convênios aos quais vertidos inicialmente, em razão de “manifesto desinteresse da Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos” (v. fls. 4192/4199); ademais, a documentação colacionada pela Cobansa evidencia que adotou realmente as cautelas necessárias ao acompanhamento da evolução da obra e concretização dos convênios em causa, cuja execução não se efetivou integralmente por causas alheias a sua vontade (v. fls. 3995/4033).

Não há, portanto, como atribuir à pessoa jurídica apelante a responsabilidade solidária pelas obrigações postuladas na exordial, pois não concorreu de qualquer modo para os prejuízos suportados pelos beneficiários daqueles convênios, especialmente porque a cláusula 5.5 dos convênios previa textualmente que a cobrança das parcelas de financiamento dos sorteados somente deveria ter início “30 dias após a conclusão das obras, atestada por engenheiro credenciado da Cobansa, ou após a expedição do Auto de Conclusão (Habite-se), o que ocorrer primeiro”; nessa linha, a cobrança de tais valores pela Cooperativa deu-se sem amparo nos termos dos convênios, devendo então responder pessoalmente pelo respectivo ressarcimento, não podendo tal obrigação alcançar a recorrente.

Bem de ver, outrossim, que as disposições dos convênios expressamente exoneram a Cobansa das

responsabilidades que se lhe pretende atribuir na presente ação, prevendo, de forma explícita, que:

“3.1.7. Havendo desistência/demissão da inscrição como Cooperado, a responsabilidade de reposição deste é exclusiva da Cooperativa, inclusive no que tange à restituição de valores arrecadados.

3.1.8. A Cobansa não se responsabiliza por valores cobrados diretamente pela Cooperativa, referente a taxa de inscrição, taxa de adesão, bem como pela devolução destes valores, sendo competência exclusiva da Cooperativa.

(...)

16.1. O Município e a Cooperativa declaram que a Cobansa é única e exclusivamente a agente repassadora dos recursos do PSH geridos pelo Ministério das Cidades e destinados a moradia para famílias de baixa renda e, por isso, nenhuma responsabilidade lhe cabe sobre os pontos elencados abaixo, e assim o Município e a Cooperativa assumem expressamente essas responsabilidades perante todo e qualquer beneficiário:

1. outorgar a competente escritura definitiva e respectivo registro;
2. construir o imóvel;
3. material empregado na construção;
4. execução da construção;
5. prazo de construção;
6. custo total da construção;
7. documentação inerente ao imóvel”.

Em suma, toda a responsabilidade pela arrecadação de valores dos interessados era da Cooperativa Nacional de Habitação - Cooperhab, não se tendo atribuído à Cobansa qualquer





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

dever de fiscalização ou cooperação para efetivação desse encargo; e a auditoria a que se refere o item 3.1.2<sup>3</sup> dos convênios não se destinava a supervisionar a adequação desses recolhimentos, mas tão somente para verificação da correta aplicação dos recursos públicos, dentro dos exatos limites da intervenção da Cobansa naqueles contratos, máxime porque tal disposição vem precedida de outra que faz referência à utilização dos “recursos que receber provenientes das operações previstas neste Convênio”; ademais, cuidava-se de mera faculdade que lhe era reservada naquele contrato, a ser exercida diante de peculiaridades que a justificassem.

Na verdade, deduz-se dos elementos de convicção coligidos que a não concretização do empreendimento deveu-se primordialmente pelo descumprimento das obrigações por parte do Município, que não cuidou de providenciar as áreas suficientes à implantação do empreendimento como um todo (1146 unidades habitacionais), e também pela Cooperhab, que iniciou as vendas de todos os imóveis sem que nem ao menos existissem os locais de sua construção, passando, ainda, a cobrar valores mensais indevidos dos inscritos; não se pode, portanto, atribuir qualquer parcela de culpa à Cobansa, que cumpriu regularmente seus encargos contratuais, não dando azo aos prejuízos que se busca reparar na presente ação.

Por fim, nem o dever de regularização do loteamento e outorga da propriedade dos imóveis poderia ser imposto à Cobansa, por se tratar de obrigação que cabe apenas ao Município, quer

---

<sup>3</sup> “3.1.2. A Cooperativa desde já permite e franqueia o total acesso da Cobansa ou a quem esta indicar, para efetuar auditorias nos recebimentos e pagamentos efetuados pela Cooperativa, com o objetivo de tornarem transparentes todas as movimentações financeiras por esta efetuadas, visando atingir os objetivos deste instrumento particular”.

por aplicação analógica da norma contida no artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/79<sup>4</sup>, quer por decorrência das previsões inseridas na cláusula 10.1<sup>5</sup> e das já acima reproduzidas cláusulas 16.1.1 e 16.1.7 dos convênios sob exame.

Por sinal, a propósito, a própria Procuradoria de Justiça realçou, na justa medida, que:

“Evidentemente, as obrigações oriundas da sentença cabem a todos os acionados, dentro de suas atribuições e responsabilidades. É evidente que à apelante, como agente financeiro, não se pretende atribuir a obrigação de regularizar o empreendimento ou outras que, pela natureza, couberem à Municipalidade ou à Cooperativa.

Quanto à apelante, o que decidiu a sentença, é que ela é solidariamente responsável pelo ressarcimento dos valores indevidamente recebidos dos consumidores (cooperados), não havendo nenhuma dúvida sobre isso, como se vê especificamente à fl. 4416” (v. fls. 5556/5557).

Forçoso reconhecer, destarte, que por qualquer ângulo que se examine a questão, não deve mesmo subsistir a

---

<sup>4</sup> “Art. 40. 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”.

<sup>5</sup> “10.1. O Município, após a comunicação e quitação do débito pela Cobansa ou por seu cessionário, obriga-se a outorgar a escritura definitiva do imóvel respectivo para o beneficiário, responsabilizando-se integralmente quanto às condições jurídicas de registro imobiliário, obrigando-se a tomar as providências necessárias para tanto, isentando cabalmente a Cobansa de qualquer responsabilidade decorrente de eventual impedimento na consecução da outorga da escritura e seu registro”.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

condenação pronunciada em primeiro grau em face da apelante.

Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso, para o fim de julgar improcedente o pedido inicial em relação à Cobansa - Companhia Hipotecária. Incabível na espécie a condenação em honorários advocatícios, custas e despesas processuais, por não se vislumbrar má-fé do autor na propositura da ação (artigo 18 da Lei nº 7.347/85).

***PAULO DIMAS MASCARETTI***

Relator