



Sentença 709/2012

Poder Judiciário

Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Autos nº 0008206-79.2012.403.6105

Cautelar Inominada

Requerente: Ministério Público Federal

Requeridos: União Federal e Fundação Habitacional do Exército

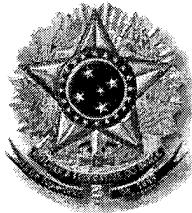
SENTENÇA

Vistos, etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação cautelar inominada, em face da UNIÃO FEDERAL e da FUNDAÇÃO HABITACIONAL DO EXÉRCITO, objetivando, em sede liminar, o bloqueio de matrículas imobiliárias e a indisponibilidade de imóveis que especifica, com a consequente expedição de ofícios aos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis.

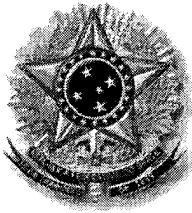
Aduz, em apertada síntese, que foi instaurado o Inquérito Civil Público nº 09/2011 com a finalidade de acompanhar a destinação da Fazenda Remonta, conhecida como Coudelaria de Campinas, localizada nos municípios de Campinas e Valinhos, considerando o “grande valor ambiental da área”, que pertence à União Federal. Relata que a Fazenda foi doada ao Exército Brasileiro, pelo Estado de São Paulo, na década de 1940. Destaca que se trata de área de grande valor ambiental, com presença de significativa vegetação e grande variedade de fauna, que foi utilizada pelo Exército inicialmente para a criação de

Sentença Tipo A



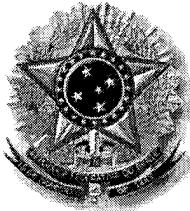
Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

cavalos. Diz que, juntamente com a Fazenda Serra d'Água, pertencente ao Estado de São Paulo, constituem o último espaço territorial que vem impedindo a completa conurbação das cidades de Campinas e Valinhos. Assevera que a área da Fazenda Remonta encontra-se cadastrada como patrimônio da União Federal, sob responsabilidade do Comando da 2ª Região Militar, em São Paulo, sendo objeto do registro imobiliário no Livro nº 3-AO, folhas nº 276, nº 69.096, de 12 de setembro de 1969, do 3º Registro de Imóveis e Anexos de Campinas e do Livro nº 2 do Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Valinhos. Relata que foi noticiado pela imprensa, em junho de 2010, que o Exército estava tentando alienar a Fazenda Remonta, sendo, contudo, informado em reunião realizada na Procuradoria da República, que havia interesse do Exército manter e utilizar a área para estruturação e capacitação profissional. Relata, ainda, que foi informada a existência de um contrato de Promessa de Permuta firmado com a Fundação Habitacional do Exército, mas que a FHE havia manifestado interesse em restituir a área ao Exército. Pontua que, na reunião realizada, o Exército tomou conhecimento do estudo ambiental da área da Fazenda Serra d'Água, sendo demonstrado que é fundamental a realização conjunta de estudo ambiental da área da Fazenda Serra d'Água e da Fazenda Remonta, para se aferir o potencial ecológico das propriedades, com a finalidade de realizar um panorama ambiental integral da região. Realça que a área que compõe a Fazenda Serra d'Água, de propriedade do Estado de São Paulo, foi transformada, recentemente, pelo Decreto nº 56.617, de 28.12.2010, em unidade de conservação e que, devido à proximidade com a Fazenda Remonta, “é imprescindível o estabelecimento de corredores ecológicos entre ambas as áreas, para o trânsito e preservação fauna e da flora local”. Diz que houve a concordância do Exército na realização de estudos ambientais, havendo se comprometido em encaminhar os documentos dominiais da área. Narra que houve a concordância do Exército e da FHE em



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

rescindir o contrato de promessa de permuta, prosseguindo-se o trabalho de análise da área. Acresce que, em setembro de 2011, o Exército solicitou ao 3º Cartório de Registro de Imóveis de Campinas a abertura de desmembramento de matrícula da Fazenda Remonta, passando a adotar, em 2012, postura oposta aquela demonstrada nas tratativas realizadas com o MPF. Relata que o Exército, sem qualquer explicação plausível, se posicionou no sentido de que o Contrato de Promessa de Permuta entabulado com a FHE deverá ser efetivado e não rescindido, o que foi informado pelo Ofício nº 035-OB-Patr 2. Expõe que o Exército efetuou o desmembramento da área da Fazenda Remonta em 3 matrículas registradas em Campinas e 3 matrículas registradas em Valinhos, resultando no seguinte: a) Terceiro Oficial de Registro de Imóveis de Campinas: Matrícula 189.200, Gleba de Terras designada por área C; Matrícula 189.199, Gleba de Terras designada por área B; Matrícula 189.198, Gleba de Terras designada por área A; b) Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Valinhos: Matrícula 18.827, Gleba de Terras designada por área C; Matrícula 18.846, Gleba de Terras designada por área B; Matrícula 18.845, Gleba de Terras designada por área A. Sublinha que em 11 de junho de 2012 teve a notícia de que o Exército está na iminência de prenotar o contrato de permuta assinado e que há consistentes indícios de ilegalidades no negócio jurídico realizado. Bate pela violação aos arts. 23, §§ 1º e 2º e 30, §2º, da Lei nº 9636/98. Acentua a inexistência de autorização do Presidente da República ou Ministro de Estado para a alienação da área. Destaca a usurpação de competência do Ministro da Defesa. Invoca a irregularidade em virtude da área ser permutada por edificações construídas e não “a construir”. Ressalta que não obteve acesso aos documentos que autorizaram a permuta. Salienta a possibilidade de ausência de identidade entre o objeto permutado e as matrículas atuais e impedimentos decorrentes da inviabilidade de comercialização, os quais motivaram a anterior rescisão do Sentença Tipo A

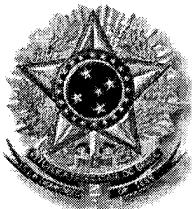


Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

contrato de permuta. Invoca inconsistência na avaliação do imóvel realizada pelo Exército Brasileiro. Bate pela impossibilidade de alienação da área, tendo em vista que se trata de imóvel necessário à preservação ambiental. Informa a existência da IR 50-20 editada pelo Exército que impõe o dever de preservar o meio ambiente. Ressalta que houve a apresentação de informações contraditórias pelo Exército durante o trâmite do Inquérito Civil Público. Bate pela necessidade de concessão da liminar, tendo em vista as ilegalidades verificadas e a possível ocorrência de dano ao meio ambiente.

Juntou documentos (fls. 20/423).

Intimada para os fins do art. 2º da Lei nº 8.437/92, manifestou-se a União a fls. 434/471. Argui a inexistência dos requisitos autorizadores da concessão da liminar. Sustenta a legalidade dos atos impugnados na presente demanda. Assevera que o Exército realiza um levantamento de necessidades gerais, o qual individualiza as obras necessárias e quantifica a necessidade de investimento. Aduz que, diante de tal circunstância, “por meio da Lei nº 5.651/70, o Comando do Exército tem utilizado uma política de utilização de ativos imobiliários como meio de financiamento da reestruturação do Exército”. Esclarece que é elaborado um Plano de Alienação de Bens Imóveis, no qual se listam aqueles que decaem de importância estratégica, os quais são utilizados como elementos de financiamento para novas aquisições imobiliárias ou de obras que se mostrem necessárias. Assim, o Exército tem transformado ativos imobiliários em outros imóveis ou acréscimo patrimonial por meio de obras de engenharia, alienando por venda ou permuta os ativos constantes do PABI. Bate pela eficácia da Lei nº 5.651/70 apta a reconhecer a legitimidade do Comando do Exército para alienar os bens que se encontram sob sua administração. Afirma que a permuta combatida não obstará a atuação em consonância com o ordenamento jurídico ambiental, bem como a existência de viabilidade de



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

edificação no imóvel objeto da permuta. Assevera que “existe tão somente um ato volitivo de alienação da área de propriedade da União, jurisdicionada ao Exército Brasileiro, à Fundação Habitacional do Exército – FHE, legalmente respaldada em virtude do que estabelece a Lei nº 5.651, de 11 de dezembro de 1970.” Considera irrazoável a pretensão vertida na inicial. Requer, ao final, o indeferimento da liminar pleiteada.

Juntou documentos (fls. 472/532).

Liminar deferida a fls. 534/548.

Citada, a União ofereceu contestação a fls. 560/589. Reitera os argumentos expendidos na manifestação preliminar e acresce que: a) foram incluídas na inicial e consequente ordem de bloqueio matrículas não relacionadas ao contrato de promessa de permuta; b) legitimidade da desafetação do imóvel permutado por ato administrativo do Comando do Exército; c) legalidade da permuta entabulada; d) inexistência de risco de dano ambiental pela celebração do contrato de promessa de permuta; e) impossibilidade de se considerar o imóvel permutado como bem jurídico ambiental.

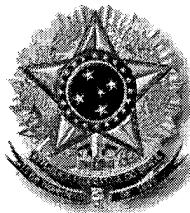
Informada a interposição de agravo de instrumento a fls. 590/624.

Informado o cumprimento da liminar de indisponibilidade pelo Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos a fls. 626/642 (Ofício juntado em 16.07.2012).

Contestação pela Fundação Habitacional do Exército a fls. 669/691, acompanhada de documentos (fls. 692/700).

Informada interposição de agravo de instrumento pela FHE a fls. 701/725.

A fls. 726/728 a União requer a revogação da liminar, pelo decurso do prazo previsto no art. 806 do CPC.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Informado o cumprimento da liminar pelo 3º CRI de Campinas a fls. 731/745 (Ofício juntado em 23.08.2012).

Petições da União a fls. 762 e 781/782, reiterando o pedido de extinção do processo, sem resolução do mérito.

Informado o indeferimento do pedido de efeito suspensivo em agravo de instrumento (fls. 783/787).

Manifestação do MPF a fls. 789/795.

Informações prestadas pela Secretaria do Juízo a fls. 798/799.

A fl. 800 foi determinado que o MPF prestasse esclarecimentos.

Manifestação do MPF a fls. 802/817, acompanhada de documentos (fls. 818/822).

Manifestações da União a fls. 831 e 833/835, pela extinção do processo, sem resolução do mérito.

Vieram-me os autos conclusos para sentença.

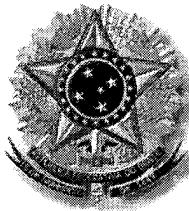
É, no essencial, o relatório.

Fundamento e decidio.

Os documentos que instruem o processo cautelar são suficientes para a aferição do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, razão pela qual passo ao julgamento da pretensão cautelar vertida nos presentes autos.

II

2.1 Da preliminar de decadência por inobservância do art. 806 do CPC



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Consoante a letra do art. 806 do CPC, cabe à parte propor a ação principal no prazo de 30 (trinta) dias contados da *data da efetivação da medida cautelar*, quando esta for concedida em procedimento preparatório.

No ponto, reina dissenso na doutrina quanto ao termo *a quo* que deve ser considerado para fins de contagem do prazo decadencial, se da efetivação (execução) da medida de constrição pura e simples¹ ou se da intimação da parte requerente quanto à constrição realizada².

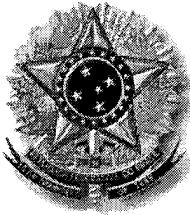
Nesse passo, insta asseverar que o E. **Superior Tribunal de Justiça**, firmou posicionamento no sentido de que: “*Em se tratando de apreensão de bens, entende-se por efetivação da liminar o momento em que se verifica um ato qualquer de restrição, de maneira que o prazo para interposição da ação principal tem início uma vez praticados os primeiros atos de apreensão, ainda que não concluídos todos.*” (STJ, REsp 1040404/GO, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, Rel. p/ Acórdão Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 23/02/2010, DJe 19/05/2010)

No mesmo sentido, os seguintes precedentes:

“*O art. 806 do Código de Processo Civil é de clareza solar ao determinar que o ajuizamento da ação principal deve ocorrer no trintídio posterior à efetivação da medida cautelar preparatória, não havendo de se falar em momento diverso para início do cômputo do prazo em questão.*” (STJ, REsp 384.205/RS, Rel. Ministro VICENTE LEAL, SEXTA TURMA, julgado em 24/09/2002, DJ 14/10/2002, p. 291)

¹ CÂMARA. Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 34.

² NEVES. Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 4. ed. São Paulo: Editora Método, 2012, p. 1229; SILVA. Ovídio A. Baptista da. *Do processo cautelar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 207.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

“Nos termos da orientação que veio a firmar-se na Segunda Seção, o prazo de trinta(30) dias a que alude o art. 806, CPC é contado a partir da data da efetivação da medida constitutiva, não merecendo abrigo a interpretação que o fixa a partir da prestação da caução ou da ciência, pelo autor, do cumprimento da liminar.” (STJ, Resp 278.477/PR, Relator Ministro Sálvio de Figueiredo, DJ de 12.03.2001)

Na hipótese vertente, verifica-se que as constrições foram prenotadas nas matrículas imobiliárias em **29.06.2012** (fls. 626/627) e **03.07.2012** (fl. 731).

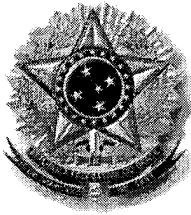
A ação principal foi ajuizada em **28.08.2012**, donde se conclui, *prima facie*, pelo decurso do prazo decadencial previsto no art. 806 do CPC.

Todavia, infere-se das informações prestadas pela Secretaria do Juízo a fls. 798/799 e pelas manifestações do Ministério Público Federal de fls. 789/795 e 802/817, que os autos, efetivamente, saíram em carga para o *Parquet* em **02.07.2012** e retornaram à Secretaria **no mesmo dia**.

De início, insta asseverar que a carga realizada, por certo, se referia à intimação da decisão que havia deferido a tutela cautelar requerida na inicial da presente ação.

Segundo consta da certidão emitida pelo servidor responsável pela carga do MPF juntada a fl. 819, os autos foram recebidos no MPF às 14:53h do dia 02.07.2012, foram remetidos ao gabinete do Procurador da República responsável, mas, logo em seguida, foram requisitados do gabinete para devolução à Secretaria da 7ª Vara, em atendimento à solicitação da Diretora de Secretaria.

Nessa esteira, a movimentação no sistema de acompanhamento processual do MPF juntada a fl. 820 corrobora as informações prestadas pelo servidor daquele órgão.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Com efeito, não obstante na informação de fls. 798/799 a Diretora de Secretaria da 7ª Vara afirme que não se recorda de ter solicitado a devolução dos autos, é certo que não se pode desprezar as informações trazidas pelo MPF, as quais, aliadas ao fato de que é **inusual** haver a entrada e saída de autos em tão diminuto espaço temporal do órgão, sinalizam no sentido de que não houve tempo suficiente para a devida ciência ao membro do *Parquet* da decisão proferida.

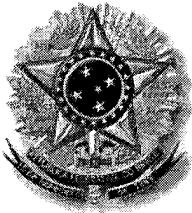
Ora, se não há nos autos prova cabal da intimação do Procurador da República do deferimento da liminar, não se pode esperar que este diligencie no sentido de acompanhar sua efetivação.

Se de um lado é certo que o prazo decadencial se inicia com a **efetivação** da medida, não menos certo é que a parte interessada no provimento deve ser comunicada de seu deferimento para que acompanhe o processo e verifique a data em que se efetivou.

Ademais, a parte não pode ser penalizada por eventual erro imputável ao mecanismo judiciário, configurando a hipótese dos autos em evidente situação de **justa causa**, apta a afastar o decurso do prazo processual, nos termos do art. 183, §1º, do CPC.

Em caso parelho, já decidiu o E. **Superior Tribunal de Justiça**:

“A prerrogativa assegurada ao Ministério Público de ter vista dos autos exige que lhe seja assegurada a possibilidade de compulsar o feito durante o prazo que a lei lhe concede, para que possa, assim, exercer o contraditório, a ampla defesa, seu papel de 'custos legis' e, em última análise, a própria pretensão recursal. A remessa dos autos à primeira instância, durante o prazo assegurado ao MP para a interposição do Especial, frustra tal prerrogativa e, nesse sentido, deve ser considerada justa causa para a devolução do prazo.” (STJ, Resp 805.277/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 23/09/2008, DJe 08/10/2008)



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Assim sendo, **rejeito** a preliminar de decadência.

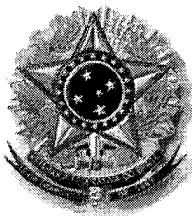
2.2 Da preliminar de ausência de interesse processual

Argui a União Federal a ausência de interesse processual quanto à indisponibilidade dos bens que não são objeto do instrumento contratual de permuta.

Aduz que a área objeto da permuta celebrada entre o Comando do Exército e Fundação Habitacional do Exército fica localizada a leste da Rodovia José Roberto Magalhães Teixeira (SP-083), sendo objeto da Matrícula nº 18.846, Gleba de Terras designada por área B, no Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos e pela Matrícula nº 189.199, Gleba de Terras designada área B, do Terceiro Cartório de Registro de Imóveis de Campinas.

Afirma que a área remanescente da Fazenda Remonta, incluindo a área contígua à Floresta Estadual Serra d'Água, criada pelo Decreto Estadual nº 56.617/2010, localizada a oeste da SP-083, não é objeto da avença, razão pela qual falece interesse processual na manutenção de sua indisponibilidade.

De outro lado, assevera o Ministério Público Federal que “por mais que a área que o Exército pretenda permutar seja menor do que a totalidade da área que o Ministério Público Federal buscou proteger, é evidente que a Fazenda Remonta como um todo constitui um núcleo de relevante valor ambiental a ser protegido. Assim, a proteção da área que a União e a FHE alegam ser excedente ao Contrato de Promessa de Permuta é instrumentalmente relevante para a proteção ambiental da área objeto da avença, sendo esse o motivo pelo qual a legislação ambiental promove a proteção das denominadas ‘áreas de entorno’ e dos corredores ecológicos.” (fls. 808/809).



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Sem embargo das ponderações lançadas pelo Ministério Público, tenho que, na atual quadra processual, em que devidamente delineado o objeto da permuta que se considera perniciosa ao interesse público, não se justifica a manutenção da medida de indisponibilidade com a amplitude deferida inicialmente.

Ora, se inicialmente o risco apontado pelo *Parquet* advinha do desconhecimento dos termos em que seria realizada a permuta vergastada nos autos, o que justificava o deferimento da medida cautelar em maior amplitude, uma vez delimitado que somente os imóveis objeto da Matrícula nº 18.846, Gleba de Terras designada por área B, no Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos e pela Matrícula nº 189.199, Gleba de Terras designada área B, do Terceiro Cartório de Registro de Imóveis de Campinas são efetivamente objeto da permuta, não há interesse ou necessidade que justifique a manutenção da medida em relação aos imóveis objeto das matrículas remanescentes.

Não se deslembre que o processo cautelar tem como pressuposto a demonstração do *periculum in mora*.

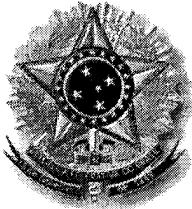
A propósito, ensina **José Roberto dos Santos Bedaque**:

“O risco a ser combatido pela medida cautelar diz respeito à utilidade que a tutela definitiva representa para o titular do direito. Isso quer dizer que o espaço de tempo compreendido entre o fato da vida, em razão do qual se tornou necessária a intervenção judicial, e a tutela jurisdicional, destinada a proteger efetivamente o direito, pode torná-la praticamente ineficaz. Isso porque nesse período podem ocorrer fatos que comprometam sua atuação efetiva.

[...]

A tutela cautelar pressupõe a existência de perigo para a efetividade do provimento definitivo e, consequentemente, para o direito deduzido em juízo. O periculum in mora é característica essencial e distintiva do provimento cautelar.

Sem periculum in mora não há por que recorrer à tutela cautelar, pois ele representa a própria razão de existência.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

dessa modalidade especial de proteção jurisdicional.” (Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 173)

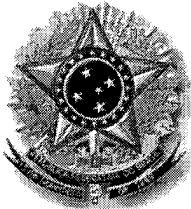
Destarte, sem a efetiva demonstração de que os imóveis das matrículas remanescentes não são objeto da permuta, não há que se sustentar o pressuposto do *periculum in mora* em relação a eles.

Anoto, no ponto, que a despeito de se referir à hipótese como ausência de interesse, em verdade, tem-se que o *periculum in mora* compõe o que se pode denominar de “mérito da ação cautelar”, razão pela qual a conclusão não seria no sentido da extinção do processo, sem resolução do mérito, em relação a tais objetos, mas de verdadeira improcedência do pedido cautelar, o que se verificará ao final.

2.3 Do “mérito” da cautelar

Consoante analisado por ocasião do exame do pedido de liminar, as alegações vertidas na inicial podem ser assim resumidas: a) possível falta de legitimidade para a prática da permuta; b) provável falta de identidade entre o imóvel objeto da promessa de permuta anterior e o imóvel objeto do contrato de permuta atual; c) descumprimento de normas de proteção ambiental; d) possível subavaliação do imóvel a ser permutado; f) descumprimento pelo Exercito Brasileiro da IR 50-20 e normas de prevenção do meio ambiente.

De primeiro, insta asseverar que o Egrégio **Superior Tribunal de Justiça** reconhece a competência do Comando do Exército para a prática do ato de alienação de imóvel sob sua administração, assentando o entendimento na coexistência das Leis nºs 5.651/70 (especial) e 9.636/98 (geral), não havendo que se cogitar da necessidade de autorização emanada pelo Presidente da República,



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Ministro do Planejamento ou Ministro da Defesa, tendo em vista a incidência da lei especial em relação ao caso em exame.

A propósito, confira-se:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - MINISTRO DA DEFESA - IMÓVEL FUNCIONAL. 1. O Ministro da Defesa é parte ilegítima para figurar no feito em que se questiona alienação de imóvel administrado pelo Exército. 2. Imóvel funcional dado para ocupação pela administração do Exército. 3. Processo extinto sem julgamento do mérito. (STJ, MS 7.755/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/10/2001, DJ 25/02/2002, p. 193)

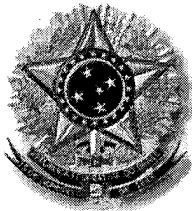
Do voto da **Ministra Eliana Calmon**, extrai-se o seguinte excerto pertinente à espécie dos autos:

“O impetrante é servidor civil do Ministério do Exército e, como tal, ocupou imóvel funcional a partir de 1º/01/70, imóvel este sob a administração do Exército.

Se assim é, não se pode imputar ao Ministro da Defesa a inação reclamada, porque a questão da alienação dos imóveis sob administração dos militares ficou afeta aos comandantes militares.”

Nesta toada, convém ressaltar que a revogação da Lei nº 5.651/70 pela Lei nº 9.636/98 foi objeto de discussão na jurisprudência³, culminando-se no

³ ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL DO EXÉRCITO. LEIS 5.651/70 E 9.636/98. I. Pretendeu a Parte Autora, em síntese, impedir a venda de imóveis da União Federal, geridos pela Administração Militar, requerendo a suspensão da Licitação referente ao Edital nº 002 - S PATR/12003. II. A Lei n.º 5.651/70 autorizava as Forças Armadas a levar adiante a "venda ou permuta de bens imóveis da União, de qualquer natureza, sob sua jurisdição, cuja utilização ou exploração não atenda mais as necessidades do Exército", mediante provação expressa do respectivo Comando e posterior comunicação à SPU. III. Posteriormente, todavia, foi editada a Lei n.º 9.636/98, a qual, dentre outras disposições, dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. IV. Este último Diploma Legal estabeleceu, em seu art. 2º, que "a alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência". Outrossim, o Decreto n.º 3.125/99, regulamentando a Lei n.º 9.636/98, estabeleceu, em seu art 1º, que a competência para autorização da alienação poderia ser delegada a Ministro de Estado do Planejamento e, posteriormente, na Portaria nº 30/2000, delegou-se, ainda, a competência ao Secretário do Patrimônio da



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

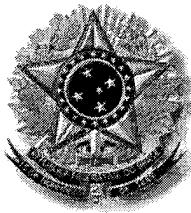
entendimento no sentido da coexistência de ambas. É dizer, no sentido da não revogação da Lei nº 5651/70 pela Lei nº 9636/98 e pela aplicação das disposições da lei geral naquilo que não confrontar a lei especial.

Nesse sentido, confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E CONFLITO DE LEIS. LEI N. 5.651/70 E LEI 9.636/98. APPLICABILIDADE DA LEI ESPECIAL EM FACE DA LEI GERAL. LICC, ART. 2º, § 2º. REGRAS COMUNS DE ALIENAÇÃO. CRITÉRIOS IDÊNTICOS PARA AVALIAÇÃO INTERESSE PÚBLICO. 1. A Lei 5.651/70 dispõe sobre a venda de bens da União sob jurisdição do Exército pelo Comandante do Exército, ao passo que a Lei 9.636/98 disciplina a regularização, administração, aforamento e alienação de bens móveis de domínio da União. A legislação

União. V. Verifica-se, assim, que a Lei n.º 9.636/98 é posterior à de n.º 5.651/70 e regula integralmente a matéria, inclusive quanto aos imóveis referentes à defesa nacional, fatos estes que induzem, à toda evidência, à conclusão de revogação do diploma legal anterior. VI. Destarte, considerando que a alienação do imóvel objeto da presente demanda não reverenciou a disciplina contida na Lei nº 9.636/96, especificamente quanto à prévia autorização do Presidente da República, Ministro de Estado do Planejamento ou Secretário do Patrimônio da União, é de se reconhecer a nulidade da mesma, não merecendo qualquer reforma a Sentença recorrida. VII. Remessa Necessária e à Apelação da União Federal improvidas. (TRF 2ª R.; APL-RN 2003.51.01.018313-8; Sétima Turma Especializada; Rel. Des. Fed. Reis Friede; Julg. 24/08/2011; DEJF 01/09/2011; Pág. 238)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. UNIÃO FEDERAL. EXÉRCITO. ALIENAÇÃO. IMÓVEL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. FORMALIDADES. REVOGAÇÃO. LEIS Nº 5.651/70 E Nº 9.636/98. 1. Trata-se de Apelação em Ação Civil Pública, movida pelo Ministério Público Federal, em face do Município do Rio de Janeiro e da União Federal, na qual objetivava fossem anulados todos os atos administrativos que permitiram e viabilizaram a alienação, com dispensa de licitação, de imóvel da União jurisdicionado ao Exército, em virtude da ausência das formalidades preceituadas na Lei nº 9.636/98. 2. O pedido foi julgado improcedente, sob o fundamento de que a Lei nº 9.636/98, que trata da alienação dos imóveis da União, não revogou a Lei nº 5.651/70, que trata especificamente dos imóveis do Exército, razão pela qual as formalidades exigidas pelo Ministério Público seriam inaplicáveis. 3. O Ministério Público Federal, perante esta Corte Regional, ofereceu parecer, destacando-se " Deve-se frisar, ainda, que é entendimento administrativo da União, conforme nota de esclarecimento da CGU, que a Lei nº 9.636/98 não revogou a Lei nº 5.651/70, que estabelece disposições especiais quanto à alienação de bens da União de utilização do Exército. A Lei de 1998 fixou normas gerais sobre o assunto. Assim, tem como se representar, de forma prognostica, que a anulação do ato, para adequação às formalidades, somente traria prejuízos, violando o princípio da Eficiência, já que se pretendaria manter situação consolidada, cuja anulação teria se dado por conta do apego à forma." 4. Correto o parecer. Adoto-o, como razão de decidir, a par da fundamentação da decisão de piso, pois harmônica com a orientação dos Tribunais Superiores (STJ, RESP 1073952, DJ 12/6/09), o que conduz à manutenção da decisão primária. 5. Recurso e remessa necessária desprovidos. (TRF 2ª R.; AC 2008.51.01.016154-2; Oitava Turma Especializada; Rel. Des. Fed. Poul Erik Dyrlund; DEJF2 03/11/2010)

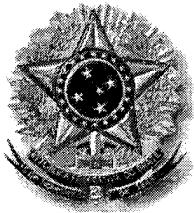


Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

mais antiga é mais específica, razão pela qual não há falar-se em sua revogação tácita, mas em coexistência da regra geral com a regra especial. 2. Embora exista lei específica, Lei 5.651/70, a autorizar a alienação pelo Ministro do Exército, hoje Comandante do Exército, a alienação desses bens, em verdade, segue, em tudo mais, as mesmas regras das demais alienações feitas pela União, sobretudo as da Lei 9.636/98, inclusive quanto à inexistência de inconveniência quanto à preservação ambiental (art. 23, § 1º). 3. A avaliação do interesse público para decisão sobre eventual alienação não pode diferir dos mesmos critérios para as demais alienações de imóveis da União quando se tratar de bens públicos da União sob cautela das Forças Armadas. Se houve algum desmerecimento ao interesse público deve isto ser objeto de apuração e regular desconstituição do ato alienatório também sob as mesmas balizas legais. 4. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no REsp 1073952/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/03/2010, DJe 27/04/2011)

De ver-se que a Corte Especial expressamente assentou que, mesmo se tratando de norma específica quanto à alienação de bens pertencentes ao Exército, “*a alienação desses bens, em verdade, segue, em tudo mais, as mesmas regras das demais alienações feitas pela União, sobretudo as da Lei 9.636/98, inclusive quanto à inexistência de inconveniência quanto à preservação ambiental (art. 23, § 1º)*”, o qual se encontra assim vazado: “*A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e a defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.*”

Com efeito, tenho que o cerne da presente demanda reside em saber se há “*inconveniência quanto à preservação ambiental*” na alienação realizada, a fim de se perquirir da possibilidade jurídica da realização do ato de permuta ora vergastado.



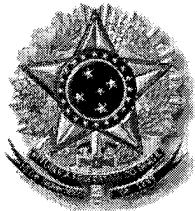
Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

De introito, a par da discussão acerca da legislação aplicável à espécie, deve-se ter presente que o imóvel objeto da permuta não se caracteriza como mero bem dominical.

Consoante se extrai dos autos, a área objeto da permuta é resultante do desmembramento de matrículas referentes ao imóvel denominado como Fazenda Remonta, cuja área é contígua à **Floresta Estadual Serra d'Água**, criada pelo Decreto Estadual nº 56.617/2010, donde se extrai o fundamento plausível de que sofre o influxo da mesma formação ou vocação ambiental.

Nesse passo, não é demais lembrar que o antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65), vigente ao tempo da realização da permuta, já preconizava em seu art. 1º, *caput*, que as florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade para as terras que revestem, “*são bens de interesse comum a todos os habitantes do país*”.

No mesmo sentido, o art. 225 da CF/88 dispõe que: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”. E para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público (§1º): *I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*”



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

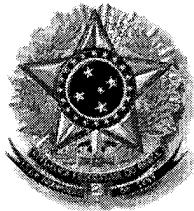
Dessa forma, ao contrário do que sustentado pela União, o imóvel objeto da permuta não é desafetado pelo simples fato de se tornar inservível aos interesses do Exército, uma vez que, tratando-se de área de relevante valor ambiental, encontra-se, sobretudo, afetado ao interesse de toda coletividade, incluindo-se na categoria de bem de uso comum, cuja desafetação não se dá pela simples declaração de desinteresse emitida pelo órgão responsável pela sua utilização e conservação, mas impõe seja desafetado por *lei específica*, inexistente na espécie dos autos.

Com efeito, adverte **Diógenes Gasparini**:

“A alienação de qualquer bem de uso comum ou de uso especial exige prévia desafetação, posto que essas espécies de bens públicos são inalienáveis. Pode ocorrer, no entanto, que a Administração Pública obtenha autorização legislativa para alienar um bem de uso especial [ou de uso comum], sem que previamente tenha sido desafetado. Nesses casos, se a alienação acontecer, poderá ela ser acoimada de ilegal? Cremos que sim, pois descumpriu-se um requisito exigido por lei, e para esse ato a sanção é, por via de regra, a invalidade. Não se pode imaginar como implícita a desafetação. O mesmo se pode afirmar quanto ao trespasso do uso de um desses bens para terceiro que por ele se interesse, em caráter privativo.” (Direito Administrativo. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 888-889)

Também, ao contrário do que alega a União Federal, não há confusão alguma em se sustentar que se trata de bem ambiental, de uso comum do povo.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 definiu uma nova categoria de bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida, os quais, por sua característica metaindividual, não se compatibilizam com a classificação de bens particulares, tampouco de bens públicos.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Consoante preleciona o Prof. **Helano Márcio Vieira Rangel**:
“Enquanto o bem público tem como titular o Estado, não obstante deva geri-lo em função e em nome da coletividade, o bem de natureza difusa repousa sua titularidade no próprio povo.”⁴

No ponto, clama-se por redobrada atenção ao preâmbulo do Termo de Referência concernente às atividades a serem desenvolvidas na Fazenda Remonta (Coudelaria) no sentido de que (fls. 101/103):

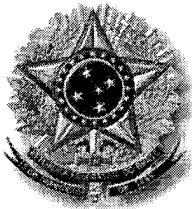
“Os estudos já realizados na Região Metropolitana de Campinas, que envolve 19 municípios, apontam a redução acelerada dos ínfimos recursos naturais, impondo ao Poder Público, a pre-emente necessidade de ações com vistas a elaboração de Planos de Manejo Integrado das áreas protegidas já efetivadas.

Dentre as várias unidades de conservação, destacam-se a Estação Ecológica de Valinhos, o Parque Estadual do ARA (Área de Reforma Agrária) e a Floresta Estadual da Serra D’Água, todas ligadas à Fazenda Remonta, constituindo um Ecotone: Mata Atlântica/Cerrado.

De acordo com a Lei Federal nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, uma das premissas estabelecidas para elaboração do Plano de Manejo, define os conceitos de zona de amortecimento e conectividade, situação esta que se aplica às unidades citadas anteriormente em relação à Fazenda Remonta.

A Fazenda Remonta é uma área sob domínio do Ministério da Defesa, hoje considerada de grande importância para a conservação da biodiversidade regional, pois reúne dois grandes biomas brasileiros supracitados. Soma-se o fato desta estar situada entre dois municípios densamente povoados, condição que promove grande pressão imobiliária resultando em uma

⁴ Algumas Reflexões sobre Bens Ambientais, Áreas Verdes e o Parcelamento do Solo Urbano. Orbis: Revista Científica, Volume 2, n.1, Disponível em <http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/viewFile/39/29>, acesso em 12.12.2012.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

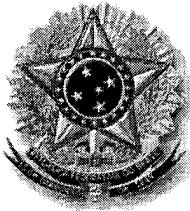
conurbação, com grandes impactos ambientais, sociais e econômicos.

A elaboração dos Planos de Manejo nas unidades de conservação mencionadas requer acesso de pesquisadores à Fazenda Remonta com finalidade de estudar e caracterizar as inter-relações ambientais/sociais suficientes para alcançar a sustentabilidade em todos os aspectos de conectividade ali presentes.”

Note-se que a relevância ambiental do imóvel em questão é acentuada pelo ofício expedido pelo Município de Valinhos (fl. 237), no qual se destaca o interesse na criação de um Parque Ecológico no Município, e se **acentua** na fundamentação utilizada pelo Governador do Estado de São Paulo no Decreto nº 56.617/2010, para criar a Floresta Estadual Serra d’Água, no qual menciona que o Município de Campinas apresenta apenas **2,6% de sua área recoberta por vegetação nativa**, o que impõe a necessidade de ações de conservação de remanescentes florestais nativos, bem como ações voltadas à restauração de ecossistemas (fls. 420/423).

Destarte, os documentos acostados aos autos indicam que, potencialmente, o imóvel objeto da permuta ostenta vocação para ser declarado como Unidade de Conservação Ambiental a merecer a proteção destacada na inicial.

Sublinhe-se que a caracterização do imóvel como Unidade de Conservação, nas espécies de Unidade de Proteção Integral ou Unidade de Uso Sustentável, está a depender dos estudos que se encontram em andamento, os quais, repita-se, ainda que em análise preliminar, indicam no sentido da conveniência da preservação ambiental da área objeto da permuta encetada entre as Rés, atraindo, em tese, a incidência da **norma proibitiva insculpida no art. 23, §1º, da Lei nº 9.636/98.**



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

Impende, outrossim, ressaltar que, malgrado a medida de constrição se restrinja à área que configura objeto da permuta, a liberação das demais matrículas imobiliárias não desqualifica a necessidade de proteção da área específica do presente processo. Isso porque o fato de haver o desmembramento das matrículas apenas se presta a individualizar juridicamente o objeto da medida jurisdicional requerida, mas não desqualifica a área permutada como componente de um todo que deve ser objeto de proteção.

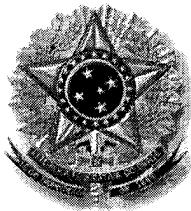
É dizer, não é porque se limita a constrição a determinada área em virtude da caracterização do *periculum in mora* que se desqualifica a proteção da área remanescente do todo ou vice-versa.

Isso porque, é inegável que o bem em questão é necessário à consecução das metas socioambientais dos municípios em que se encontra localizado.

Por fim, ainda quanto à necessidade de proteção ambiental, enfatizou a ilustre **Des. Fed. Marli Ferreira**, ao analisar o pleito de efeito suspensivo nos autos do agravo de instrumento nº 0022195-37.2012.4.03.0000/SP:

“[...] examinando os autos verifico que há outras questões que devem ser sopesadas e analisadas inclusive com a abertura de dilação probatória e volta-se essa questão no envolvimento da situação ambiental dos dois Municípios que são abrangidos pelas condições climáticas e ambiental dessas áreas.

*E aí entendo que a relevância da fundamentação trazida neste recurso, cede passo ao aparente *fumus boni iuris* que colho da inicial colacionada pela recorrente no sentido de que o Exército Brasileiro inobservou em todo o seu contexto a Instrução Reguladora nº 50-20, que cuida do planejamento das ações ambientais da unidade militar nacional.” (fl. 786)*



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

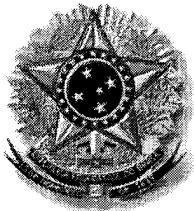
Ademais, sem embargo do **impedimento legal** à efetivação da permuta ora evidenciado, extrai-se, ainda, do Termo de Ajuste firmado entre as Rés (fls. 477/483), nos itens “b” e “c” da Cláusula Primeira o seguinte:

“b. Autorizar o ressarcimento do valor referente à parcela do imóvel constante da alínea ‘a’ desta cláusula, que será efetuado pelo FHE, através da construção e entrega de edificações, conforme discriminado abaixo, a serem efetuadas em terrenos de propriedade da União jurisdicionados ao Exército, construções essas orçadas e avaliadas pelo mesmo, pelo valor total de R\$ 9.530.000,00 (nove milhões, quinhentos e trinta mil reais). As referidas edificações serão construídas consoante contrato a ser celebrado entre a FHE e empresa de engenharia, com interveniência do DEC/DOM, ficando a FHE obrigada a entregá-las ao EB, inteiramente concluídas e totalmente adequadas às condições de ocupação nos prazos previstos nos cronogramas físicos de obras, tudo conforme Projetos, Especificações Técnicas e Orçamentos, fornecidos pela Diretoria de Obras Militares.

[...]

c. Autorizar que TORMA DA PERMUTA, representada pela DIFERENÇA entre o valor constante da alínea ‘a’, correspondente a R\$ 18.677.000,00 (dezoito milhões, seiscentos e setenta e sete mil reais), e o valor constante da alínea ‘b’ correspondente a R\$ 9.530.000,00 (nove milhões, quinhentos e trinta mil reais), equivalente a R\$ 9.147.000,00 (nove milhões, cento e quarenta e sete mil reais), saldo da permuta, seja considerado CONSTITUIÇÃO DE CRÉDITO do EB para com a FHE, a ser ressarcido pela mesma mediante a execução e/ou a entrega de obras ou serviços de engenharia de interesse do EB.”

E estabelece a cláusula terceira que o crédito estabelecido com a torma da permuta será gradativamente ressarcido pelo abatimento dos valores dos Sentença Tipo A



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

compromissos financeiros de cada termo aditivo ao contrato de permuta, sendo o saldo reajustado pela TR, obrigando-se a FHE a mantê-lo em registro contábil.

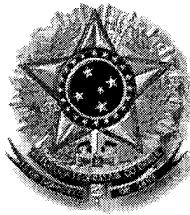
Ora, não obstante a permuta não exija que a coisa a permutar seja *corpo certo*, contentando-se com possibilidade de sua *determinação*, é inevitável que “*sendo a coisa gênero ilimitado, sua determinação torna-se necessária à execução do contrato*” (GOMES, Orlando. *Contratos*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 327).

Na espécie, a permuta do imóvel da União por obras **a serem definidas** e realizadas se traduz em **indeterminação perniciosa** ao interesse público, porquanto inexiste qualquer definição em relação a tais obras, as quais corresponderão a **quase 50% (cinquenta por cento) do valor do contrato**, fator que pode descharacterizar o contrato de permuta e transformá-lo em verdadeiro contrato de compra e venda a ensejar a necessidade de prévia licitação para a formalização da avença.

Ademais, não se vislumbra pelos documentos carreados aos autos qualquer garantia de que as obras serão efetivamente realizadas, notadamente por serem indeterminadas, o que evidencia o risco de dilapidação do patrimônio público.

Dessa forma, a plausibilidade do direito invocado se me afigura evidente nos autos, notadamente pelos vícios que inquinam de possível nulidade o contrato firmado entre as Rés.

Quanto ao *periculum in mora*, por igual se afigura presente, porquanto evidenciada a intenção das Rés em efetivar o contrato de permuta celebrado em 2004 (fl. 472), intenção que se verifica pelo recente desmembramento das matrículas do imóvel em questão, acentuando-se, ainda, o risco de dano pelo **dever de precaução** inerente ao trato ambiental.



Poder Judiciário
Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo
7ª Vara Federal de Campinas - SP

III

Assim sendo, **acolho parcialmente** o pedido vertido na inicial para o fim de ratificar a liminar de bloqueio e indisponibilidade do imóvel objeto da Matrícula nº 18.846, Gleba de Terras designada por área B, no Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos e pela Matrícula nº 189.199, Gleba de Terras designada área B, do Terceiro Cartório de Registro de Imóveis de Campinas, até final decisão nos autos do processo principal.

Determino o desbloqueio das matrículas remanescentes.

Oficie-se aos Cartórios de Registro de Imóveis, para as providências cabíveis, os quais deverão informar nos autos no prazo de 10 (dez) dias.

Sem condenação em honorários (art. 18, da Lei nº 7347/85).

Custas *ex lege*.

Traslade-se cópia da sentença para os autos principais.

Oficie-se à ilustre Desembargadora Federal relatora dos agravos de instrumento noticiados nos autos.

P.R.J.C.

Campinas, 13 de dezembro de 2012.

RICARDO UBERTO RODRIGUES

Juiz Federal Substituto