



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

14ª VARA CIVIL FEDERAL DE SÃO PAULO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PROCESSO Nº. 0014766-52.2012.4.03.6100

PARTE AUTORA: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PARTE RÉ: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ e BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL - BNDES.

Vistos, em decisão.

Recebo a conclusão anterior na data desta decisão.

Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação de tutela, ajuizada pelo *Ministério Público Federal* em face da *Caixa Econômica Federal e Outros*, visando impor a parte ré obrigação de fazer consistente em realocar as pessoas em situações de vulnerabilidade, afetadas pelas obras de construção, reforma ou expansão das linhas do Metrô, em todos os casos em que houver ocupação dos imóveis relacionados a tais obras, sob pena de paralisação das obras, suspensão do repasse de recursos do BNDES ao Metrô e ou bloqueio dos recursos destinados à Caixa Econômica Federal em razão da desapropriação realizada pelo Metrô.

Para tanto, aduz a parte autora, em síntese, que instaurou Inquérito Civil nº 1.134.001.004303/2011-19, com o objetivo de verificar a regularidade dos processos de realocação das pessoas em condições de vulnerabilidade afetadas pelas obras de construção da linha 5 – Lilás do Metrô. Referido inquérito teve início a partir de ofício encaminhando cópias extraídas dos autos da ação de Desapropriação, autuada sob nº 0021460-42.2009.4.03.6100, que o Metrô move contra a CEF. O imóvel era ocupado precariamente por nove famílias em condições de miserabilidade, incluindo idosos, crianças e adolescentes, que disputavam o domínio do imóvel em sede própria de ação de usucapião.

Relata o MPF que, oficiada a prestar esclarecimentos, a CEF argumentou que as violações ao direito de moradia não contaram com qualquer participação dessa empresa pública, pois somente figura como ré no processo de desapropriação, em decorrência do título de domínio. Por sua vez, o Metrô, também oficiado a prestar esclarecimentos, informou que procurou alternativa para desocupar a área de forma a não deixar a família



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

invasora desamparada, porém não houve aceitação das famílias com relação à inclusão no Programa Parceria Social.

Informa o MPF que interpôs recurso de agravo de instrumento em face da decisão interlocutória que determinou a imediata imissão na posse pelo Metrô, ao qual, por unanimidade, foi negado provimento (fls. 182/184). Ressalta o órgão Ministerial que não se trata de um caso isolado, já que inúmeras outras famílias terão os imóveis desapropriados em virtude da ampliação das linhas do Metrô e não poderão ficar desamparadas ante a atitude omissa dos Réus. Consta notícia trazida nos autos das peças de informação que os moradores de 40 (quarenta) barracos instalados ao lado sul do Viaduto General Milton Tavares de Souza e outros 29 (vinte e nove) da favela Soares Neiva, diante da ampliação da linha 15 – branca, serão desapropriados, uma vez que estes moradores não detêm título de propriedade sobre esses terrenos.

Outrossim, sustenta, ainda que essas famílias possam ser incluídas no Programa de Parceria Social, grande parte delas não possui renda fixa e está na informalidade, de modo que, numa metrópole como São Paulo, com a grande valorização dos imóveis, seria praticamente impossível encontrar um imóvel para alugar no valor do benefício concedido, no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). E ainda, que tal benefício pode ser concedido pelo prazo máximo de 30 (trinta) meses, e, ao final desse prazo, as famílias novamente estarão desabrigadas. Enfim, assevera o MPF que, ao realizar obras de expansão/reformas desconsiderando os ocupantes dos imóveis, buscando apenas a remoção das famílias sem que haja uma realocação que corresponda às suas necessidades, os réus contrariam princípios constitucionais que garantem o direito à moradia das famílias vulneráveis prejudiciais por suas obras, notadamente o disposto nos artigos 6º e 227, da Constituição Federal. Assevera, ainda, que o direito à moradia passou a integrar o “núcleo mínimo existencial” assegurado pela CF, de forma que o art. 6º eleva-o à condição de direito subjetivo social e fundamental, cuja tutela exige a atuação positiva do Poder Público no sentido de garantir-lhe a efetividade em sintonia com o princípio da máxima efetividade da Constituição Federal. Outrossim, aduz o MPF que há também tratados internacionais que asseguram a máxima proteção ao direito social de moradia, como consequência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo o Brasil signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ambos instituídos pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A aprovação do Congresso Nacional se deu através do Decreto-lei nº 226, de 12 de dezembro de 1992 e a promulgação através dos Decretos 591 e 592, em 06 de julho de 1992.

Intimada a parte ré, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92, apresentaram manifestação prévia, encartada às fls. 207 247 (CEF), 258/598 (Metrô) e 602/625 (BNDES – cópia via fax) e 649/669 (BNDES – via



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

original).

A Caixa Econômica Federal – CEF, sustenta ser parte ilegítima para figurar no pólo passivo. Aduz que a sua conduta em nada contribuiu para as questões de moradia versadas na lide; que não deu causa à desocupação dos imóveis, e nem causou a remoção dos moradores que lá se encontravam; que, ao contrário do alegado, foi expropriada do imóvel, como todos os demais proprietários que se encontravam na rota das obras do Metrô. Também sustenta a ilegitimidade ativa do MPF, tendo em vista: a ilegitimidade passiva dos entes federais incluídos sem justificativa no pólo passivo da demanda; a limitação da lide, ao menos contra a CEF, a um imóvel, descaracteriza a existência de interesses difusos, coletivos ou mesmo individuais homogêneos na lide, o que afasta a legitimação do MPF. Também não teria o MPF legitimidade ativa, se fosse o caso de defesa de hipossuficientes (no caso as famílias residentes no imóvel expropriado), pois tal atribuição, seja do ponto de vista individual quanto em caráter coletivo, é atribuição da Defensoria Pública da União. No mérito, em síntese, assevera que não há fundamento jurídico para que um expropriado (caso da CEF) seja obrigado a realocar terceiros que moravam precariamente em seu imóvel.

Por sua vez, a Cia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, em manifestação preliminar, sustenta a falta de interesse de agir do MPF, porquanto a realocação das pessoas em situação de vulnerabilidade afetadas pelas obras de construção, reforma ou expansão das linhas do Metrô, já é realizada de forma efetiva pela Cia do Metrô, inclusive com a realização de parcerias com outras esferas e órgãos do governo (Prefeitura e CDHU). Quanto ao pedido de liminar, sustenta a ausência do *fumus boni iuris* tendo em vista que foi dado tratamento adequado às famílias que ocupavam o imóvel de propriedade da CEF. Apesar de não aceitarem a inclusão no Programa Parceria Social, houve o enquadramento dos ocupantes do imóvel no Regulamento para reassentamento de famílias vulneráveis atingidas pelas obras de expansão do Metrô, sendo celebrados termos para pagamento de indenizações no valor de R\$ 85.000,00 (Oitenta e cinco mil reais) a fim de que eles desocupassem o imóvel; além disso, quando da desocupação do imóvel, foram disponibilizados meios para a remoção das famílias e pertences para local indicados pelo elas, bem como foi prestado auxílio pela CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e do Conselho Tutelar, que se disponibilizaram a acolher as pessoas que não tinham para onde ir. Com relação às remoções dos moradores instalados ao lado sul do Viaduto General Milton Tavares de Souza e de outros moradores da Favela Neiva, informa que o Governo do Estado de São Paulo sequer editou o Decreto Expropriatório contendo as áreas necessárias para realização da obra pública de ampliação da linha do Metrô, o que impede qualquer quantificação das famílias ou pessoas que estariam ocupando imóveis em situação de vulnerabilidade.

De seu turno, o BNDES defende ser parte ilegítima para figurar no pólo passivo, pois o pedido de obrigação de fazer não se dirige ao banco. Aduz que independe de sua participação no pólo passivo desta ação civil



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

pública, bastando apenas uma simples comunicação de decisão judicial de natureza inibitória, informando para não mais repassar recursos. Sustenta que o pedido formulado na inicial, sob os planos teórico e prático, é impossível, e que vai de encontro a diversos pontos basilares do sistema jurídico brasileiro, dentro eles, a afronta ao princípio da separação dos poderes, afronta ao princípio da legalidade ampla e da legalidade administrativa, afronta ao princípio da segurança jurídica, dentre outros.

Às fls. 626/646, a CEF apresenta Contestação. Reitera os termos da manifestação preliminar, argüindo a sua ilegitimidade passiva para a causa, assim como a ilegitimidade ativa do MPF. Também em preliminares, sustenta a perda superveniente do interesse de agir e ausência de causa de pedir. Caso reconhecida a ilegitimidade da CEF e do BNDES, requer o reconhecimento da incompetência da Justiça Federal, encaminhando-se os autos para a Justiça Estadual. No mérito, sustenta a inexistência de qualquer obrigação de fazer, pois não é dona da obra, nem tampouco faz às vezes dos governos (Federal, Estadual ou Municipal). Sustenta, também, a inexistência de ofensa aos princípios constitucionais invocados pelo MPF; inexistência de solidariedade; inexistência de direitos dos invasores (representados pelo MPF); e prejudicialidade da presente ação à população brasileira. Ao final, pugna pela improcedência da ação.

Às fls. 672, o MPF foi intimado a manifestar-se, oportunidade em que reitera os termos da inicial (fls. 674/716).

Vieram os autos conclusos para decisão liminar.

É o breve relatório. **DECIDO.**

Claramente o parquet traça nos autos o objeto pretendido com a demanda, qual seja: *"...obter provimento jurisdicional que imponha a obrigação de fazer à CEF, à Companhia do Metropolitano e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES -, consistente em realocar as pessoas em situação de vulnerabilidade, afetadas pelas obras de construção, reforma ou expansão das linhas do Metro, em todos os casos em que houver ocupação dos imóveis relacionados a tais obras."* Consequência óbvia é a não legitimidade da CEF para a demanda, bem como do BNDES, sem qualquer justificativa para a inclusão de tais pessoas jurídicas nesta ação, senão, ao menos aparentemente, trazer a competência para a Justiça Federal, nos termos do artigo 109 da Magna Carta. Aliás, conquanto o ministério público federal tenha as diretrizes de suas atribuições grafadas no mesmo texto, não se pode perder de vista que divide sua atuação com órgão similar na esfera estadual, o que torna desde logo também sua legitimidade para a propositura desta demanda duvidosa, já que em princípio parece-me ser causa localizada na seara estadual. Nada obstante, restrinjo-me primeiramente à legitimidade daquelas pessoas



PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL

indevidamente incluídas no pólo passivo, haja vista que, ao excluí-las, como é o caso, a Justiça Federal deixa de ser competente para a causa, restando à legitimidade do MPF para decisão mais aprofundada submetida à competência do então MM. Juízo competente na esfera adequada, Estadual.

Existem dois direitos de ações a serem reconhecidos no Ordenamento Jurídico Brasileiro. O primeiro deles, com previsão constitucional, garante a todos os interessados acesso ao Judiciário, configurando-se como direito irrestrito e incondicional. Já o segundo localizado na esfera processual infraconstitucional, assegura a todos aqueles que preencham os requisitos legais direito à manifestação Judicial sobre suas alegações, ainda que desfavorável seja a resposta obtida ao final. Este segundo direito, o direito processual de ação marca-se, portanto, pela condicionalidade, já que para o seu exercício requer-se a demonstração, pelo interessado, da possibilidade jurídica de seu pedido, de seu interesse para a causa e ainda de sua legitimidade para a mesma, assim como da legitimidade daquele acionado para figurar no pólo passivo da demanda. São os três elementos que compõem as condições da ação a serem evidenciados para que o indivíduo tenha direito a obter resposta judicial para o conflito de interesse descrito ao Juízo na demanda.

Neste caminhar a premissa de que parte a parte autora, sobre seu direito à ação, em decorrência da previsão constitucional do acesso a todos ao Judiciário, implicaria na desconsideração das regras basilares do direito constitucional e processual, visto o que alhures explanado. Em outras palavras, não se pode tomar o direito de ação constitucional pelo direito de ação processual, ou este por aquele, isto porque notadamente apresentam naturezas singulares e inconfundíveis; de modo a assinalarem a distintas características, consequências jurídicas. Assim, o fato de todos terem acesso ao Judiciário, no exercício de seus direitos constitucionais, não acarreta que tenham direito a uma resposta Judicial para a lide trazida descrita, uma vez que este segundo direito só se configurará ante da comprovação da presença das condições de ação pelo indivíduo.

Destarte, resta assentado que, segundo nossa disciplina processual civil, para todas as espécies de demandas faz-se imperativo a existência das *condições da ação* desde sua propositura até o final do julgamento, a última decisão a ser proferida, por conseguinte durante todo o seu processamento deverá apresentar tais elementos, sob pena de a qualquer momento, verificando-se a falta de um deles, pôr-se fim ao processo. Assim, além da averiguação inicial quanto à presença da possibilidade jurídica do pedido, da legitimidade processual e do interesse de agir também no decorrer do processo e quando da sentença deverão ser verificadas a compleição de tais elementos processuais, para que o autor possa valer-se legitimamente da ação, exercendo seu direito processual de obter uma resposta judicial para o conflito descrito nos autos. Agora, faltando uma



PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL

destas condições, diante da imprescindibilidade na presença para a análise do mérito da causa, haverá carência da ação, impossibilitando o prosseguimento da causa.

A possibilidade jurídica do pedido significa que a parte autora tem autorização do ordenamento jurídico para apresentar aquele pedido tecida nos autos, e em face da parte apontada como ré, considerando a causa de pedir em que fundamenta sua ação.

O interesse de agir compõe-se pelo binômio *adequação versos necessidade*. *Adequação* significa a parte escolher a espécie processual adequada a alcançar o bem da vida pretendido, de modo que a prestação jurisdicional lhe seja útil. *Necessidade* representa que se faz imprescindível a atuação jurisdicional, pois sem a intervenção do Judiciário a parte não conseguiria a obtenção de seu pedido; de modo que somente haverá a proteção do bem jurídico com a atuação processual, sendo este, portanto, imprescindível. Destes elementos extrai-se que a parte autora terá interesse no processo (interesse processual ou interesse de agir), em havendo situação tal que leve à incerteza jurídica, lesão a direito ou desejo de modificação, criação ou extinção de direito, justificando, assim, a ação. Dito de outra forma, a esfera jurídica do indivíduo estará sendo atingida de alguma forma, necessitando do Judiciário para sua proteção. Fácil perceber que o interesse protegido é unicamente o interesse jurídico. Logo, o interesse moral ou econômico não são protegidos, ou seja, se a consequência que determinada ação ou inação de outrem gere ao indivíduo for tão-somente em sua esfera econômica ou moral, sem atingir sua esfera jurídica, posto que não lhe cria, extingue ou modifica qualquer direito ou obrigação, então não terá interesse de agir. Isto significa que não encontra proteção um mero interesse, mas sim aquele que atinja sua esfera jurídica, daí denominá-lo de interesse jurídico.

Investida nesta incursão teórica, tem-se que o interesse de agir protegido pelo ordenamento jurídico é o *concreto e atual*. Não se resguarda, de modo a preencher o requisito do interesse de agir, interesses futuros e eventuais, pois implica em mera expectativa, sem caracterizar a incerteza jurídica, a lesão a direito ou criação, modificação ou extinção de direitos. Assim sendo, não se admite ações para fatos futuros. Destacando-se neste ponto, que ao menos numa verificação mais superficial, resplandece a lógica traçada, já que se a situação é futura, nem mesmo se pode dizer haver ainda conflito de interesse, por pretensão resistida.

Quanto à legitimidade significa ser o direito materialmente pertencente àquele que vem a Juízo defendê-lo, isto porque não é permitida a defesa de interesse alheio em nome próprio, salvo se houver lei assim autorizando, como expressamente traça o Código de Processo Civil. Vê-se esta



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

denominada legitimação *ad causam* pela identificação de ter-se no pólo da demanda o indivíduo também encontrado no pólo da relação subjetiva a dar ensejo à demanda. Nestes exatos termos do artigo 3º, do Código de Processo Civil: "*Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade.*" E ainda artigo 6º do mesmo diploma legal: "*Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.*" Conclui-se aí a descrição da legitimação ordinária, quando então haverá coincidência entre a figura presente no direito material e a figura presente em Juízo. Para ter-se a legitimação extraordinária, caso em que não haverá esta coincidência que a regra requer a autorizar alguém vir a Juízo, faz-se imperativo lei que possibilite a este terceiro, alheio ao direito discutido, porque não figura como seu titular, vir defender-lhe, e em seu próprio nome, como se seu fosse o direito, portanto. Mas não é só. Assim como a parte autora tem de apresentar a legitimidade para a causa, o próprio conceito acima trasladado deixa patente a necessidade de a parte apontada como ré ter igual legitimidade para figurar no pólo passivo da demanda, pelas mesmas razões que se requer a legitimidade ativa.

Importante destacar dos estudos acima que a legitimidade para a causa, conquanto se situe na relação objetiva, não deixa de corresponder à relação subjetiva estabelecida entre as partes, justamente para identificá-los, marcando-se, por conseguinte, uma ligação entre tais indivíduos, que será reproduzida no processo. Então a regra será que estará em Juízo, participando da relação jurídico-processual, aquele que se achar no exercício de seus direitos, projetando-se no campo processual a proteção deste exercício de direito. Como se afere, a legitimidade para agir é identificada a partir dos dados do direito substancial, o que vem com expressiva relevância para o direito, posto que a esfera jurídica atingida, através da decisão de mérito proferida a partir da relação jurídico-processual, será daqueles que participam da relação jurídico-substancial, pondo, por meio disto, fim ao conflito de interesse originado entre os interessados. Destacando-se, como não pode deixar de ser, que a relação substantiva, material a dar lugar à relação processual será precisamente aquela da qual decorre a lide traduzida em certo conflito de interesses na demanda.

Neste panorama perfilado, passa-se ao presente caso. Veja-se.

Ora, de tudo o que explicitado alhures, fácil perceber a ilegitimidade passiva do BNDES e da CEF.

O BNDES, como é próprio de sua natureza, atua tão somente como financiador da obra ante o METRÔ. Não tem qualquer relação com a execução da obra, com as pessoas atingidas, com a vulnerabilidade em que certos indivíduos possam experimentar. A sua função social nem mesmo o leva a qualquer ação neste sentido, não atuando em caso algum para efetivação de políticas



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

públicas na execução de obras. Tanto assim o é que, basta ver o pedido traçado pelo ministério público e se conclui que jamais atingiria a esfera jurídica do BNDES, pois a realocação dos indivíduos e medidas acessórias, não diz respeito a tal ente. O fato de em face dele requerer ordem judicial para não repasse de valores, não é mérito da ação, não atinge sua esfera jurídica, e é viabilizado sei cumprimento independentemente de qualquer processo, em sendo o caso.

No que diz respeito à CEF, igualmente estapafúrdia sua inclusão no pólo passivo da demanda. A Caixa não tem qualquer relação com a obra que está sendo executada e eventualmente atingindo certos moradores colocando-os em situações vulneráveis. A CEF efetivamente não deu causa a desocupação dos imóveis necessários ao METRÔ para as obras em cotejo, conseqüentemente não causou a remoção de quaisquer dos moradores que lá se localizavam e tenham resultado em vulnerabilidade. Assim como não deu causa a tal situação, certamente não pode pela mesma ser responsabilizada, de tal forma que o pedido traçado na demanda não é concretizável em face dela. A única participação da Caixa Econômica em tal ocorrência está relacionada a ter SOFRIDO a desapropriação do imóvel localizado à Avenida Santo Amaro, apresentando-se o METRÔ como o expropriante! Destarte, sem qualquer relação com o pedido traçado pelo parquet na presente demanda.

Inviável pelos mais basilares conceitos jurídicos a demanda em face da CEF e do BNDES, sendo de rigor o reconhecimento da ilegitimidade de ambos, com o conseqüente reconhecimento da incompetência da Justiça Federal para a causa, e assim a remessa dos autos para a Justiça Estadual.

Ante o exposto, **RECONHEÇO A ILEGITIMIDADE DA CEF E DO BNDES, excluindo-os da lide.** Conseqüentemente, DECLARO, nos termos do artigo 109, da CF, a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar o presente feito, **DECLINANDO DA COMPETÊNCIA.** Remetam-se os autos a uma das Varas Cíveis da Comarca de São Paulo da Justiça Estadual, após o decurso do prazo recursal, com as homenagens deste Juízo, dando-se baixa na distribuição.

Intimem-se.

São Paulo, 07 de novembro de 2012.


CLAUDIA RINALDI FERNANDES
Juíza Federal Substituta