



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

**CONCLUSÃO**

Em 24 de maio de 2016, faço conclusos estes autos ao MM. Juiz Federal da 24ª Vara, Dr. **VICTORIO GIUZIO NETO**.

*[Assinatura]*  
Analista Judiciário – RF 5430

**AÇÃO POPULAR Nº 0008996-73.2015.403.6100**

Vistos, etc.

Trata-se de ação popular ajuizada por **CLAUDIO NASCIMENTO SANTOS** e **CLÉIA ABREU RODEIRO** em face da **UNIÃO FEDERAL** e do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, objetivando seja julgada procedente a ação para "determinar definitivamente o cumprimento incontinenti do contrato de cessão de uso resolúvel em sua cláusula 7º parágrafo I e IX, para manter os ambulantes cadastrados pela PMSP doc fls e, e trabalhando em seus boxes sob as penas da lei e conseqüentemente todos os atos advindos da mesma, evitando assim grave lesão ao Patrimônio Público, corrigindo a ilegalidade do ato."

Requeru a concessão de liminar "para que estanque imediatamente a retirada dos ambulantes cadastrados relação em anexo, da Feira da Madrugada fora das previsões legais e dos princípios administrativos e de direito" e "determinando a Prefeitura Municipal de São Paulo o cumprimento incontinenti da 7º parágrafo I e IX para manter os ambulantes cadastrados pela PMSP doc fls e, e trabalhando em seus boxes sob as penas da lei e conseqüentemente todos os atos advindos da mesma".

A respeito dos fatos, sustentaram os autores que "em 22 de novembro de 2010, foi realizado um contrato de Termo de Guarda Provisória entre a União através da SPU e Prefeitura de São Paulo, do imóvel denominado Pátio do Pari com 136.876 m2 localizado no Município de São Paulo Estado de São Paulo, com intuito dentre outros de preservar o imóvel contra novas invasões e CADASTRAR OS AMBULANTES que ocupavam o terreno, conforme documento dos cadastros e Permissão concedida pela PMSP (doc.03); que "no mês de 05/7/2012, foi firmado o contrato de cessão de uso resolúvel do referido imóvel, com cláusulas definidas, dentre elas a que os autores pretende seu cumprimento, tendo em vista a lesão do patrimônio público, já ter sido alvo de outras ações populares em curso na 24ª Vara Federal sob o nº 0016425-96.2012.4.03.6100 e outra na 5ª Vara Federal sob o nº 0006455-67.2015.4.03.6100 sob o foco de irregularidades diversas (doc fls 04)"; que "apesar de o ato apontado como ilegal, foi tese nas duas ações populares, mas em vista da delimitação dos pedidos, foram afastadas do pedido".



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

Transcreveram trecho de decisão proferida em audiência nos autos da ação popular nº 0016425-96.2012.403.6100.

Continuando os fatos, apontaram que "Para espanto de todos os ambulantes PERMISIONÁRIOS, doc fls (05), após liminar concedida pelo MM juízo da 24ª Vara Federal, foi intensamente perseguida pelas rés, para que mantivesse apenas o pedido inicial, para que o MM juízo delimitasse a ação data vênua, numa verdadeira perseguição aos trabalhadores conforme ocorreu com prejuízo a liminar no sentido do cumprimento das cláusulas a seguir. Inconformados, os autores populares, resolveram propor o presente feito com foco voltado para o cumprimento das cláusulas contratual por parte da Municipalidade das obrigações previstas na Cláusula 7a, incisos **II e IX**".

Transcreveram o caput da cláusula 7ª e os incisos II e IX.

Continuando os fatos, apontaram que "as rés após realizarem o cadastro dos permissionários, conforme relação emitida pela PMSP juntada em fls, os permissionários, foram alvos de ilegalidades pela municipalidade com emissão de NOTIFICAÇÃO ilegal, com objetivo da retirada dos autores e mais de 4 (quatro) mil permissionários dos seus boxes de trabalho e constante no cadastro de fls, determinado pela União em clausula 7º par. **II e IX** do contrato juntado em fls, conforme provará a seguir"

Finalizado o tópico dos fatos, passaram a discorrer sobre o direito. Apontaram que "Foi consignado em 2012 no contrato de cessão de uso resolúvel da União para a Prefeitura de São Paulo, em clausula 7 par. II e XI, para que a PMSP, cadastrasse TODOS os ocupantes no Pátio do Pari e em seguida uma série de compromissos não cumpridos e que já estão em fase de instrução em outras 2 (duas) ações popular".

Transcreveram o seguinte trecho do contrato "O contrato ora em questão destina-se a garantir a continuidade dos ambulantes em seus boxes de trabalho até que venha uma licitação para construção do denominado Circuito de Compras, na forma da clausula 7a II e IX do pacto" e em seguida concluíram: "Verifica claramente que NÃO cumprido do contrato de cessão de uso resolúvel entre a União e a PMSP, comprometem inequivocamente o determinado no pacto, aliás nenhuma das cláusulas forma cumpridas sendo alvo de outras ações acima apontadas"

Sustentaram que "Óbvio está o desvio de finalidade, quando explicitamente se percebe o favorecimento para amigos ou uma forma de pagar favores de campanhas políticas, o que é inaceitável, caracterizando também desvio de poder".



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Discorreram sobre o conceito de desvio de finalidade e desvio de poder, concluindo que "diante de tão cristalina fraude no contrato, buscando com desvio de finalidade contemplar amigos, obviamente concedendo boxe para quem não tem direito em prejuízo dos permissionários, o que não podemos admitir pelo princípio da moralidade, que nos faz lembrar uma frase lapidar do Professor Hely Lopes Meirelles: – "O povo é o titular subjetivo ao governo honesto". Colacionaram julgado que entendem relacionado a este tema.

Por fim, requereram a concessão de liminar sob a justificativa de que "na espécie visualiza-se a prima facie LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E ILEGALIDADE DO ATO que justifica in extremis a concessão de liminar "para que estanque imediatamente a retirada dos ambulantes cadastrados relação em anexo, da Feira da Madrugada fora das previsões legais e dos princípios administrativos e de direito" Em sua peça inicial os autores populares informam que tais cláusulas contratuais garantem a manutenção dos ambulantes cadastrados pela Municipalidade de São Paulo em seus boxes até que ocorra a licitação para construção do denominado Circuito de Compras".

A inicial foi instruída com procuração e documentos – fls. 12/157. Cópias dos seguintes documentos: do contrato de cessão; dos documentos de identidade, títulos eleitorais e comprovantes de residência dos autores; de 04 notificações de desocupação de boxes datadas de abril de 2015; de cadastro de permissionários emitido em 20.10.2010; do termo de guarda provisório; de termo de audiência realizada nos autos da ação popular nº 0016425-96.2012.403.6100. Também foi apresentada planilha (em formato excel, relacionando de 519 boxes) e cinco fotos de 06.05.2015 e 08.05.2015.

Distribuída livremente a ação ao Juízo da 7ª Vara Federal Cível, foi proferida decisão (fl. 161) determinando a remessa dos autos a este Juízo da 24ª Vara para verificação de eventual prevenção, em razão da existência de ação neste Juízo que "envolve o objeto da presente ação, qual seja, a área de ocupação da "feira da madrugada"" e que "ambos os autores também figuram como assistentes litisconsorciais na ação supracitada".

Às fls. 164/165 este Juízo da 24ª Vara Federal Cível proferiu decisão determinando a restituição dos autos ao Juízo da 7ª Vara, a fim de que o exame da prevenção fosse realizada por aquele Juízo.

Às fls. 166 o Juízo da 7ª Vara Federal Cível determinou a redistribuição da presente ação a este Juízo da 24ª Vara Federal, por prevenção à Ação Popular nº 0016425-96.2012.403.6100.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Os autos foram redistribuídos a este Juízo e, antes mesmo da apreciação do pedido de liminar, os autores protocolizaram petição "para fazer juntada da relação dos permissionários, devidamente cadastrados no processo administrativo de 2011.012.4113-2, pela Prefeitura Municipal de São Paulo, na forma do contrato de cessão pela União, na forma da cláusula 7º parágrafo II, dos legítimos detentores do direito de permanecerem nos seus boxes de trabalho na origem em que estavam trabalhando, na forma do pedido de liminar e "para fazer juntada das procurações, para legitimar o pedido conforme relação a seguir, para que produza seus efeitos jurídicos legais". Apresentaram no corpo da petição planilha de 156 permissionários e protestaram "pela juntada dos demais permissionários, após apreciação da liminar."

Vieram os autos conclusos.

Antes apreciação do pedido de liminar, os autores protocolizaram nova petição (fls. 172/283) de conteúdo idêntico à anterior e acrescentando pedido de que fosse recebida como **aditamento à inicial** "para fazer constar no pedido a juntada da relação dos Permissionários, devidamente cadastrados, no processo administrativo de 2011.012.4113-2, pela Prefeitura Municipal de São Paulo, na forma do contrato de cessão realizado pela União Federal, com fulcro na cláusula 7º parágrafo II e ss, para fazer parte integrante do pedido". Novamente protestaram "pela juntada dos demais permissionários, após apreciação da liminar." Instruíram a petição com procurações e cópias dos documentos pessoais dos 156 ditos permissionários.

Retornaram os autos à conclusão.

Antes apreciação do pedido de liminar, os autores protocolizaram nova petição (fls. 283/287), instruída com documentos (fls. 289/291) para **aditar a inicial** "para fazer parte integrante do pedido para afastar liminarmente os efeitos da PORTARIA INTERSECRETARIAL 2/14 - SMS - publicado no sábado dia 23/05/2015, por afronto a cláusula 7ª parágrafo II do contrato de cessão de uso resolúvel entre a União e PMSP, impugnado neste feito, até julgamento final da AÇÃO POPULAR". Sustentaram que "o descaso com os ambulantes que foram CADASTROS pela Prefeitura de São Paulo, para serem mantidos em seus boxes de trabalho, pactuado pela União em clausulas 7ª II e ss, estão sendo desrespeitados de todas as formas e cada momento com atos ilegais"; que "o cadastro de PERMISSIONARIOS elaborado pela MUCIPALIDADE em 2010, de fls, apontam com clareza, os ambulantes que detém direitos de permanência no referido imóvel, objeto do contrato de cessão de direito resolúvel no "Pátio do Pari", da denominada Feira da Madrugada, amparados pela clausula 7a parag. II"; que "em nenhum momento o referido pacto autoriza qualquer mudança em seu texto, muito menos a retirada dos legítimos ambulantes

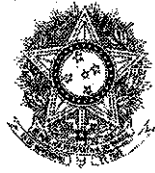


PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

1451  
X

cadastrados em 2010, previsto na clausula 7a parágrafo II" que "a PORTARIA INTERSECRETARIAL 2/14 – SMSM – publicado no dia 23/05/2015, pelos Srs. RICARDO TEIXEIRA, Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras e EVANDO REIS Subprefeito da Mooca é totalmente ILEGAL, ABUSIVA e sem amparo no contrato de cessão de uso resolúvel pactuado entre as rés. **Transcreveram a íntegra da Portaria em questão e a respeito desta fizeram os seguintes questionamentos:** a)– Com a devida vênia Exa, como colocar 1200 (um mil e duzentos) ambulantes de rua, nas vagas dos ambulantes cadastrados pela PMSP, na feira da madrugada dos 4314 (quatro) mil trezentos e quatorze, desde o ano de 2010 pela PMSP para serem mantidos na feira da madrugada, por torça do contrato de cessão, com previsão legal na clausula 7a parágrafo II? b)– Porque, após a fadada obra de adequação quando foram "construídos" apenas 4 (mil) boxes, a municipalidade em ato unilateral, vem na calada do final de semana "sábado" e publica no D.O.M uma Portarias ilegal e abusiva. Com esse ato ilegal coloca em risco e em pé de guerra os ambulantes de rua, com os 4314 (quatro) mil trezentos e quatorze cadastrados pela PMSP, em 2010, na feira da madrugada pela própria ré?. **Aduziram que** "não se obsta a que, no íter de existência do contrato, surjam controvérsias ou acontecimentos passíveis de influenciar o perfeito cumprimento do contrato. Uma obrigação que não seja cumprida, ou não o seja de forma satisfatória, ou ainda o atraso em seu cumprimento, como vem acontecendo prostra-se como célula doente no organismo social, de forma tal a acarretar latente perigo de contaminação ao organismo como um todo". **Transcreveram doutrina a respeito do inadimplemento das obrigações.**

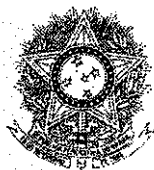
Às fls. 292/292 verso foi proferida decisão nos seguintes termos: "*Verifica-se no pedido dos autos que a parte autora objetiva através da presente ação determinação para o cumprimento do contrato firmado entre a União e a Municipalidade de São Paulo (especificamente a cláusula 7ª, incisos II e IX) e manutenção de ambulantes cadastrados pela PMSP trabalhando em seus boxes. Ainda que pelo conteúdo da inicial possa ser verificado que a presente ação visa questionar a não observância de cadastro realizado pela Municipalidade de São Paulo (fls. 29/132) no que toca aos comerciantes da Feira da Madrugada, tratando-se de ação popular, a lesão ao patrimônio da União que se pretende afastar (ainda que se possa inferir encontrar-se na não manutenção dos comerciantes ajustada em contrato com a União) deve ser claramente especificada, pois a peça inicial não chega a descrever exatamente, e, de forma clara, se o prejuízo da União decorreria automaticamente do descumprimento pela Municipalidade de cláusula contratual, constituindo por si só ato ilegal revelador de dano. Isto posto, emende a parte autora a inicial no sentido de ajustá-la aos termos da ação popular, de forma a permitir que o Juízo e a parte contrária compreendam exatamente qual a pretensão almejada e os fundamentos jurídicos que a amparam, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de indeferimento da inicial. Deverá, ainda, esclarecer: a) a origem do cadastro apresentado com a inicial (fls. 29/132) e se é este o cadastro que pretende ver observado pela Municipalidade de São Paulo; b) no que consiste a relação de fls. 133/143. No mesmo prazo, tendo em vista que os termos dos dois aditamentos à inicial não são claros, deverá a parte autora esclarecer qual o motivo de apresentação de lista com os nomes de 156 (cento e cinquenta e seis) permissionários e respectivas procurações (fls. 172/176 e 178/247). A pretensão do aditamento seria de determinação de manutenção somente dos dois autores originais e destas outras 156 pessoas na*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

*Feira da Madrugada ou a inclusão de tais pessoas no polo ativo? Em caso positivo da segunda hipótese, a parte autora deverá apresentar a prova da cidadania apontada na Lei nº 4.717/65, bem como justificar o interesse jurídico do ingresso dessas mais de 156 pessoas na lide, com a formação de litisconsórcio tão grande, que poderá, inclusive, atrapalhar o andamento do feito. Com a apresentação da emenda, tornem os autos conclusos.”*

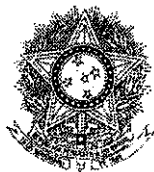
Intimados, os autores apresentaram **emenda à inicial** às fls. 294/301. Inicialmente, discorreram sobre o direito dos contratos no que diz respeito a quem pode ser considerado parte/contratante, concluindo que “quando se tem uma relação muito próxima entre o não subscritor e os efeitos do contrato, aquele que não manifestou sua liberdade subjetiva e não deu os contornos iniciais ao negócio merece ter sua esfera jurídica protegida. Cuida-se da eficácia protetiva de terceiros, que, a rigor, não são terceiros, mas sim partes não-subscritoras, como proposto anteriormente” e que “o autor sofre os efeitos deste contrato celebrado, tendo em vista que é comerciante do espaço denominado Feira da Madrugada, e foi regularmente cadastrado em 20/10/2010, conforme pode ser verificado seu nome e dos demais apontados 172/182, constando na lista de cadastrados elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, fls 29/132, conforme a cláusula 7ª II do Contrato de Cessão do Terreno pertencente a RFFSA”. **Proseguiram o raciocínio apontando que** “a cláusula 7a II e lx, determina a continuidade dos trabalhos dos comerciantes que ali estavam e foram cadastrados mas nesta parte da cláusula, a Prefeitura vem descumprindo e resultou na expulsão do autor e outros comerciantes daquele espaço constantes na relação dos 156, utilizando da força de seus Guardas Cíveis Metropolitanos, sem qualquer notificação, intimação, recolhendo suas mercadorias sem a expedição de qualquer auto de recolhimento” e que “o autor cumpriu com todas as convocações realizadas pela Prefeitura de São Paulo, cumpriu todas as portarias expedidas em relação ao espaço Feira de Madrugada, porém foi obrigado a se retirar, digo, expulso do espaço objeto deste Contrato de Cessão sem qualquer motivo que fundamente o ato arbitrário. **A respeito do pedido de antecipação de tutela, aduziram que** “O *fumus boni juris* está assentado no fato de que a União Federal ao contratar com a Prefeitura Municipal de São Paulo estipulou cláusulas que devem ser cumpridas, visto que são destinadas a produzir determinados efeitos jurídicos e estes efeitos refletem no autor da presente demanda” **que** “quanto à verossimilhança das alegações, não há o que se questionar sobre a efetiva realidade dos fatos, pois que são incontroversos, como demonstram a cláusula contratual do contrato de cessão, o cadastro do autor realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, e o pedido na presente ação para que o autor retorne as suas atividades laborativas em continuidade quando da celebração do Contrato de Cessão e cláusula contratual que prevê que os comerciantes ali continuassem suas atividades”, que o “Fundado receio de dano irreparável repousa no fundamento de que diante da natureza atribuída à confecção do contrato de cessão, que sem dúvida, na sua essência, a cláusula 7ª, II visa o caráter alimentar ao comerciante daquela feira, afinal, em regra, é a única fonte de renda auferida pelo autor, sendo certo ainda que deste provento ele deverá viabilizar a subsistência própria e de seus familiares, para tentar obter aquilo que lhe seja indispensável para que



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**24ª Vara Cível**

viva com dignidade, sempre zelados pelo consagrado Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana". **Prosseguiram apontando que** "o prejuízo da União, decorre do descumprimento total do contrato de cessão em especial o da cláusula 7ª II e IX, conforme provado em fls 172/176, dos ambulantes cadastrado e atingidos diretamente contra o ato ilegal de suas expulsões de seus boxes de trabalho". **Por fim, visando responder as questões do Juízo de fls. 292/292 verso, esclareceram que** "o referido cadastro de fls, (29/132), é originário da implantação da feira da madrugada em cumprimento ao previsto na cláusula segunda do Termo de Guarda Provisório, fls 144 do ano 2010", **sendo que este se trata de** "cópia impressa de "cadastro de permissionários" fornecido pela RFFSA em audiência realizada em 21 de outubro de 2010 , nos autos do inquérito (Anexo III)" **que** "Posteriormente em 05 de julho de 2012, foi ratificada na cláusula 7ª II e IX do contrato de cessão de fls. 14/18", **que** "a lista de fls, 172/176, se refere aos permissionários cadastrados no processo 2011-0. 124.113-2, que foram atingidos ilegalmente e retirados dos seus boxes de trabalho pelo Sr. Rodela Gestor da feira da madrugada, em flagrante descumprimento a cláusula 7ª II e IX do contrato de cessão. Ainda, os 156 permissionários NÃO participaram do polo ativo da ação, devendo ser afastada essa hipótese, pois apenas seus nomes foram apontados como prova do descaso com o contrato de cessão de fls. 14/18". **Ao final da petição emenda pleitearam:** "concessão da tutela antecipada pretendida, a fim de estancar as centenas de ilegalidades no descumprimento do contrato de cessão previsto na cláusula 7ª II e IX, com a retiradas ilegal pelo Sr. Rodela Gestor da feira da madrugada dos ambulantes constantes no cadastro de permissionários de fls, 29/132. Ainda que V. Exa determine ao Sr Rodela Gestor da feira da madrugada, para o cumprimento da cláusula 7ª II e IX do contrato de cessão de uso resolúvel, devolvendo imediatamente os boxes de trabalho dos ambulantes constantes em fls. 172/176, retornando aos seus locais originários quando do cadastramento pela PMSP, se abstendo de novos atos ilegais da retirada do trabalho em seus boxes os demais ambulantes cadastrados às fls, 29/143. **Por fim, reiterou** "o pedido do aditamento de fls 287, pelo risco de conflito que poderá ocorrer entre os 4314 (quatro mil trezentos e quatorze) ambulantes da feira da madrugada fls 132, com os 1200 (um mil e duzentos) ambulantes de rua, previsto na Portaria Intersecretarial 2/14 fls 288".

Às fls. 302/303 foi proferida decisão com a seguinte conclusão: "(...), *sem prejuízo da determinação de emenda da inicial no sentido do Autor ajustá-la aos termos da ação popular não ter ocorrido de maneira técnica, dentro da largueza que se deva ter no exame deste tipo de ação, na qual se objetiva assegurar a moralidade administrativa e submeter ao contraste judicial uma ato lesivo ao patrimônio público, cuja iniciativa deve ser prestigiada, posto que, inerente ao exercício das prerrogativas da cidadania, e, ainda, visando a busca de uma solução para aquele espaço e o asseguramento da estrita observância ao contrato de cessão firmado, onde além de a União não estar recebendo as receitas decorrentes, em princípio, de uma mera ação de corretagem pela realização pelo Município de licitação, prevista no contrato de*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

*cessão, como terminou por renunciar a uma área de 3.000 metros quadrados que o Município se comprometeu transferir para o domínio da União, não se pode afirmar que estaria justificado o indeferimento da inicial. Assim, embora no entendimento deste Juízo a alegação de descumprimento de outras cláusulas do contrato poderiam e deveriam ter sido enfrentadas no bojo da ação popular originária, a realidade que se impõe é que por força de decisão em Agravo de Instrumento manejado naquela ação, o objeto da lide anterior, que em seu nascedouro referia-se apenas à construção de novos boxes no espaço destinado ao estacionamento de ônibus, ficou contido a aquele exclusivo aspecto, terminando por impelir o ajuizamento de outras ações, cada vez que um novo fato consistente em inexecução do referido contrato implicando prejuízo público deva merecer exame. É certo que se tratou de decisão monocrática, proferida em caráter provisório, em Agravo de Instrumento, sujeita, portanto, a recurso, todavia, enquanto eficaz, será merecidamente prestigiada por este Juízo. Embora as alegações formuladas nesta nova ação sejam no sentido de dano ao patrimônio e interesses da União Federal, como também do Município de São Paulo, tendo em vista a decisão proferida em agravo pelo Eg. TRF/3ª Região, e, em atenção à prudência e aos princípios da isonomia processual e do contraditório, intimem-se os requeridos e abra-se vista ao Ministério Público Federal, com urgência, para que se manifestem, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, nos termos da lei, preferencialmente, em termos objetivos, se aos comerciantes cadastrados pelo município, inclusive os que estão relacionados nos autos, foi assegurada a permanência em seus boxes e se há comerciantes que permanecem sem serem reconduzidos aos seus boxes. Decorrido o prazo supra, com ou sem manifestação, tornem os autos conclusos para apreciação do pedido de concessão de liminar”.*

Às fls. 309/313 a DD. Representante do Ministério Público Federal apresentou manifestação pugnando pelo reconhecimento da inadequação da via procedimental eleita e consequente extinção do processo sem exame de mérito.

O Município de São Paulo apresentou manifestação às fls. 317/320, instruída com documentos (fls. 321/834).

Manifestação da União às fls. 836/837, instruída com documentos (fls. 838/846).

Antes que os autos viessem conclusos para apreciação do pedido de liminar, os autores apresentaram novo aditamento à inicial, instruído com documentos (fls. 847/857) para “ratificar e clarear a inicial”. Inicialmente apontaram que “entendem que o pedido de nulidade por quebra de contrato de cessão de uso resolúvel entre a União e Prefeitura de São Paulo do denominado Pátio do Pari, consequentemente a lesão ao Patrimônio da União, por falta de repasse de mais de R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais) por mês, advindo de pagamentos pelos ambulantes por box de





**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

R\$910,00 (novecentos e dez reais)" e que "percebeu que, na inicial, não formulada adequadamente o pedido de nulidade do contrato de cessão de uso resolúvel entre a União e Prefeitura de São Paulo do denominado Pátio do Pari. (fls. 14/18)". **Diante disto, antes** "da existência de ato citatório, vem requerer a alteração do pedido constante na exordial".

**Aduziram que** "Pelas provas acostadas aos autos e mais as lesões causadas pela má gestão do dinheiro público, desvio de finalidade contratual, moralidade administrativa, lesão ao patrimônio público, causado pelas rés na administração da Feira da Madrugada, ao longo dos mais de 5 (cinco) anos da assinatura do contrato não resta mais nenhuma dúvida que os autores requerem a nulidade do contrato, quando do julgamento do mérito da presente Ação Popular. Que os prejuízos causados encontram-se demonstrado por falta de repasse de R\$910,00 (novecentos e dez reais) vezes 4.314 (quatro mil trezentos e quatorze ambulantes) chegando ao monte de R\$3.925.740,00 (três milhões novecentos e vinte e cinco mil e setecentos e quarenta reais) ao mês, ultrapassando a casa dos R\$30.000.000,00 (trinta milhões) ano". **Concluíram esclarecendo que** "O pleito, resta saber, diz respeito, tão-somente, sobretudo, à celeridade processual, para clarear o pedido através do presente aditamento para: Requerer ao final no julgamento do mérito a anulação do contrato de cessão de uso resolúvel entre a União e Prefeitura de São Paulo, da denominada área do (Pátio do Pari) abrangendo a Feira da Madrugada, com base nos Parágrafo 7 incisos II, IX e ss. Ainda o ressarcimento aos cofres da União de todos os haveres recebidos ilegalmente pela PMSP das cobranças de R\$910,00 (novecentos e dez reais) mês de cada box chegando ao monte aproximado de mais de R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais) ao ano, prova com boleto bancário juntado em fls doc."

Em decisão de fl. 858, tendo em vista o teor da petição de fls. 847/857, foi determinado aos autores que esclarecessem se haviam desistido da pretensão inicial, ou seja, se não mais pretendiam que este Juízo examinasse a alegação de não observância de cadastro realizado pela Municipalidade de São Paulo no que toca aos comerciantes da Feira da Madrugada.

Intimados, em petição de fls. 859/863 os autores apresentaram esclarecimentos, nos seguintes termos "Que o fundamento jurídico do pedido de aditamento de fls, 847/857, levado ao processo, foi para fins de afastar qualquer questionamento, sobre o pedido de nulidade do contrato por quebra de diversas cláusulas do contrato cessão entre as rés"; **que** "são vários os descumprimentos do pacto, à clausula supra por exemplo NÃO determina a retirada dos ocupantes no Pátio do Pari, manda SIM CADASTRAR OS OCUPANTES", **que** "Também NÃO existe nenhuma cláusula para emissão de TPU em substituição ao cadastro, foi por essa manobra da Sub da Mooca, para retirar os reais detentores dos boxes, de seus lugares de origem, contemplando até quem nunca foi cadastrado na feira da madrugada, há fortes indícios de venda de local e boxes, o que ilegal"; **que** "a licitação prevista no parágrafo III, estabeleceu como início da licitação no prazo de 12 (doze) meses da assinatura do contrato, mas NÃO

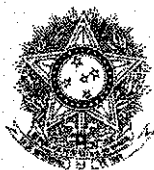


PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

foi cumprido pela ré”; **que** “Portanto, não resta nenhuma dúvida do descumprimento e do prejuízo de grande monta para a União, previsto na cláusula 6a e ga do contrato, a previsão de 12 (doze meses) para início da licitação se daria em 05 de julho de 2013, portanto, a muito já encontra-se em MORA o que leva a NULIDADE do contrato, a previsão vencida a mais de 2 (dois) anos, não é razoável, portanto, também justifica o pedido de nulidade do contrato. Motivo não falta para o pedido de nulidade do contrato. Por estas razões os autores, NAO desistem de nenhum dos parágrafos dos pedidos requeridos, seja na exordial como também nos aditamentos”. Ainda na mesma petição discorreu sobre a troca de boxes e lugares nos seguintes termos: “A Gestão passada, comandada pelo Sr. Rodela, sempre acompanhado e guarnecido por vários Guardas Municipais armados, retirou ilegalmente centenas de ambulantes CADASTRADOS dos seus locais de trabalho, deixando com sua exoneração uma desordem total nas localizações de cada ambulante no interior da feira, que com medo e coagidos acabavam por aceitar, sob pena de ficar sem os boxes de trabalho, já que não tinham outra alternativa, muito menos chance de defesa o que é Garantido na Constituição Federal no art, 5ª LV, acabando por sofrer uma ameaça para a troca de lugar, tudo para beneficiar de outras pessoas mais avantajadas!!! e o que é mais GRAVE todas as práticas ilegais era praticadas sem nenhum documento OFICIAL que amparasse tamanho ato ilegal, verdadeira aberração jurídica com a FALTA de documento obrigatório do Poder Pública, etc. tudo ao alvedrio da lei. Por fim, requereu determinação para que o “novo Gestor da feira da madrugada, para que mantenham todos os ambulantes em seus boxes de origem, principalmente os cadastrados e relacionados nos autos, que foram atingidos pelas ilegalidades apontadas, em total desrespeito, aos ambulantes que tem o direito assegurado antes do contrato de cessão, uma vez que encontravam-se a muito trabalhando no Pátio do Pari, antes da realização do contrato assinado em 2012, entre as rés, que também ocorreu em total descompasso com o disposto na clausula 7ª II, IX e ss do CONTRATO DE CESSAO SOB REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLUVEL EM CONDIÇÕES ESPECIAIS; Reiteraram também, o pedido de liminar pleiteada, para que “o Sr. Gestor que venha assumir a função na feira da madrugada, se abstenha de retirar os ambulantes CADASTRADOS de seus lugares de origem, realocando em seus locais, os que foram atingidos, pelos atos ilegais do ex Gestor apontado.”

Às fls. 870 foi proferida decisão para receber as petições de fls. 847/857 e 859/868 como aditamento à inicial e determinar a citação e intimação dos requeridos, para manifestação, no prazo de 72 horas, e apresentação de contestação no prazo legal.

Antes da intimação dos requeridos, os autores apresentaram petição na qual, em razão da licitação prevista para o dia 29.09.2015, bem como do interesse destes em participar do certame, com os benefícios da Lei nº 11.483/2007, requereram intimação das rés, União Federal e Secretaria do



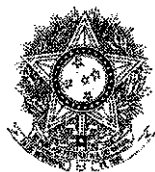
PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Trabalho e Empreendedorismo do Município de São Paulo, para: "1) Que informe em 72 horas, qual a razão que levou a Comissão de Licitação não fazer constar no referido EDITAL de LICITAÇÃO, sobre a preferência na concessão dos boxes dos comerciantes ocupantes na área a ser licitada, onde funciona a Feira da Madrugada, na forma do 1º do art 10 da Lei 11.483 de 2007; 2) Que a Prefeitura de São Paulo, forneça a relação de todos os ocupantes cadastrados no ano de 2010, previsto no contrato de cessão da União, objeto desta ação, a fim de que se verifique a relação dos cadastrados no ano de 2010, que consta no processo administrativo autuado pelo Servidor Municipal José Roberto Faustino RF 591.922.301 SMSP, sob o nº 2011-0.124.113.2, juntada neste processo pelos autores, nele foi constatado a juntada da mesma relação pela Municipalidade em fls. 4019 do processo 0016425-96.2012, em curso nesta r. 24ª Vara Federal pela Municipalidade; 3) Que a Prefeitura de São Paulo, esclareça porque não consta no Edital, informação sobre o processo de tombamento em curso no Condephaat- que consta do ofício de nº 513/2011. 4) Que a PMSP, informe porque não consta no Edital de Licitação, sobre as 2 (duas) Ações Popular em curso nesta 24ª Vara Federal, com objetivo de anulação do contrato de cessão." Requereram ainda os autores, intimação do Tribunal de Contas da União, sobre os fatos narrados neste pedido, a fim de que tomem as providências cabíveis em proteção ao Patrimônio Público, informando a este Juízo sobre as providências que foram tomadas.

As fls. 937/937 verso foi proferida decisão nos seguintes termos: *"Visando atender o princípio da boa-fé, que deve ser observado não só pelo particular, mas também pela administração pública, e, tendo em vista os aditamentos à inicial, reitero a determinação de fl. 870, no sentido das rés se manifestarem no prazo de 72 (setenta e duas) horas, e, ainda, determino que no mesmo prazo prestem as informações requeridas pelo autor na petição de fl. 930, devidamente transcritas nesta decisão. Diante disto, providencie a Secretaria a imediata expedição dos mandados de intimação e citação, bem como a abertura de vista dos autos ao Ministério Público Federal. Determino, ainda, a expedição de ofícios ao Tribunal de Contas da União, ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e ao CONDEPHAAT para conhecimento e ciência do teor desta decisão. Decorrido o prazo de 72 horas, com ou sem manifestação, tornem os autos conclusos para apreciação do pedido de concessão de liminar". OBJETO DE AGRAVO.*

As fls. 951 a DD. Representante do Ministério Público Federal reiterou a manifestação de fls. 309/313.

As fls. 952 a União reiterou a petição anteriormente protocolada e informou ter expedido novo ofício à Secretaria do Patrimônio da União, solicitando maiores informações fáticas sobre o alegado, protestando pela sua juntada posterior.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

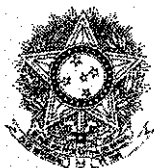
O Município de São Paulo apresentou contestação às fls. 959/969, instruída com documentos (fls. 970/1068).

No dia seguinte (26.09.2015), antes de ser aberta a conclusão para apreciação do pedido de liminar, os autores compareceram em plantão judicial requerendo a concessão de liminar. Conforme consta na decisão proferida pela MMª Juíza Federal Plantonista, os autores pretendiam “que as rés se abstivessem de proibir o recebimento, no dia 28.09.2015, dos envelopes com os documentos para habilitação dos autores e demais comerciantes M.E previsto na cláusula 7ª, §2º, do Contrato de Cessão de Uso Resolúvel da Feira da Madrugada, nos termos da subcláusula 2.1 Modelo 12 do Edital, e outro envelope com os valores do lance de seus boxes na forma do artigo 170, inciso IX e 179 da C.F, sem restrição de garantias de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), por se tratarem tais licitantes de pequenos comerciantes nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, bem como em razão da existência de parecer técnico de avaliação mercadológica de cada box na média de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais)”. A MMª Juíza Federal Plantonista entendeu que não haveria prejuízo à parte autora caso o pedido fosse analisado pelo próprio juiz da causa no primeiro dia útil após o termino do plantão judiciário (fl. 1202).

A petição apresentada em plantão foi protocolizada pelos autores em 28.09.2015 e juntada aos autos às fls. 1070/1201. No mesmo dia, os autores protocolizaram outra petição noticiando o recebimento do envelope, sem a exigência da garantia. Ainda nesta petição, contestaram “o edital na condição de M.E que integram no Modelo 12 – Declaração para Micro e Empresa de Pequeno Porte contraditório aos incisos 11.1 DAS GARANTIAS DA PROPOSTA em 1% do VALOR DO CONTRATO no montante de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), por que é contraditório a lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006”. Ao final sustentaram que “As demais questões relativos a r. decisão do MM Juízo titular da 24ª Vara a respeito dos ofícios para o TCU, TCM e respostas, deverão ser apreciadas em outro momento oportuno”.

Às fls. 1211 foi proferida decisão nos seguintes termos: “Fls. 1070/1201 e 1204/1209: Providencie o Diretor de Secretaria o desentranhamento da petição de fls. 1070/1201 (protocolo nº 2015.61000172905-1) protocolizada em 28/09.2015, às 14h02min, restituindo-a ao patrono dos autores, tendo em vista o teor da petição de fls. 1204/1209 (protocolo nº 2015.61000173800-1), protocolizada na mesma data, às 18h:32min, noticiando o atendimento administrativo de seu requerimento. Intimem-se e, após, tornem os autos conclusos para apreciação do pedido de liminar”.

Após o desentranhamento da petição e a intimação das partes, foi certificado pelo Diretor de Secretaria o apensamento dos autos da Exceção de Incompetência nº 0019404-262015.403.6100.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Em seguida, juntou-se aos autos petição do Município de São Paulo, protocolizada em 25.09.2015, informando a interposição de Agravo de Instrumento em face da decisão de fls. 937/937 verso e requerendo sua reconsideração (fls. 1218/1233).

Na sequência, foi apresentada contestação pela União (fls. 1237/1252).

Dada vista dos autos ao Ministério Público Federal, a DD. Representante após o seu ciente (fl. 1253).

Os autos vieram conclusos para prolação de decisão nos autos da Exceção de Incompetência, que foi julgada improcedente.

Após a intimação nos autos da Exceção de Incompetência e juntada aos autos de mandados de intimação, retornaram os autos à conclusão para apreciação do pedido de liminar.

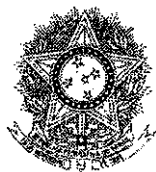
No entanto, a parte autora requereu a suspensão do processo pelo prazo de 30 dias, a pretexto de se encontrar “em via de composição para solucionar amigavelmente a lide em fase adiantada, com o Consórcio Circuito São Paulo vencedor da licitação” (fls. 1263/1266), o que foi deferido a fl. 1267.

Em seguida, juntou-se aos autos ofício expedido pelo CONDEPHAAT (ofício nº UPPH – 2357/2015) através do qual encaminhou cópia do parecer técnico, elaborado pelo Grupo de Estudos e Inventários daquela unidade (fls. 1268/1296).

Juntada às fls. 1297/1299 decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0022019-53.2015.403.0000.

Certificado a fl. 1304 a ausência de manifestação da parte autora sobre o despacho de fl. 1267.

Em despacho de fl. 1305 foi determinada a manifestação da parte autora, noticiando especialmente se os detentores de boxes foram alocados nos seus respectivos espaços e outras informações, notadamente sobre o desfecho do acordo que se noticiou estar em andamento.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO*  
24ª Vara Cível

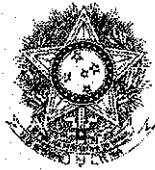
Intimados, os autores apresentaram manifestação às fls. 1307/1313, instruída com documentos (fls. 1314/1441). Alegaram que estavam em estágio adiantado de tratativas com o concessionário Circuito São Paulo, no entanto, em razão de diversas controvérsias na devolução dos boxes aos seus titulares, o acordo não foi possível.

Sobre as alegadas controvérsias noticiaram terem sido surpreendidos com publicação do dia 24.02.2016, determinando o fechamento da feira por 10 dias, a partir de 26.02.2016, bem como o esvaziamento dos boxes pelos 4 mil ambulantes, sob pena de apreensão de mercadorias. Informam que no retorno instalou-se um caos, visto que vários boxes com titularidade foram ocupados por terceiros, sob alegação de direito somente para quem já tivesse efetuado contrato com a concessionária e pagamento da primeira parcela no valor de R\$ 910,00.

Sustentam os autores que a Feira da Madrugada não poderia ter sido fechada após a obra de adequação, por contrariar o contrato entre as ré, bem como decisão da 3ª Turma do TRF3, que determinou a aplicação de multa de R\$ 100.000,00, no caso de manutenção do fechamento da feira após a reforma.

Noticiam que após a reabertura os comerciantes foram deslocados para outros lugares, sendo que na maioria das vezes havia um ocupante que nunca trabalhou na feira, que teria firmado contrato de locação com empresa particular, sem que a União tenha qualquer participação em tal locação. Neste ponto os autores ressaltam que box construídos com dinheiro público estão sendo locados irregularmente, caracterizando desvio de finalidade.

Requereram ao final da manifestação: expedição de mandado para constatação das construções de boxes nos corredores de acesso a viaturas do CBPM; determinação para que a ré após a constatação retire todas as construções de boxes nos corredores de acessos às viaturas do CBPM, principalmente em vista do incêndio de grande proporção ocorrido, em 05.04.2016, em shopping vizinho da feira, que se encontra com risco de desabamento de parede de mais de 02 metros de altura; determinação para que a ré realoque imediatamente os ambulantes em seus locais de origem, conforme cadastro; a suspensão de qualquer pagamento relativo a locação de boxes, a que título for, por se tratar de área da União, encontrando-se o contrato sub judice, a fim de que seja garantida a manutenção dos ambulantes que ocupavam os boxes, desde o ano de 2010, até o julgamento final das demandas populares, em trâmite nesta 24ª Vara Federal.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Vieram os autos conclusos para apreciação do pedido de liminar, sendo novamente dada baixa na conclusão para juntada de petição do autor requerendo vista dos autos ou a apreciação do pedido de liminar (fls. 1443/1448).

É o suficiente para o exame da liminar requerida.

Trata-se de Ação Popular tendo por objeto **sindicar possível lesão patrimonial à União**, incidente sobre bem de natureza não operacional da extinta Rede Ferroviária Federal - RFFSA a ela incorporado por sucessão imposta pela Lei nº 11.483, de 31/03/2007, artigo 2º, inciso II, e objeto de cessão através de **CONTRATO DE CESSÃO SOB O REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO DE REAL DE USO RESOLÚVEL EM CONDIÇÕES ESPECIAIS**, conforme art. 18, I, § 1º, da Lei nº 9.635/98, do imóvel denominado Pátio do Pari, com **119.761,65 m<sup>2</sup>**, firmado pela Exma. Sra. Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Sr. Prefeito do Município de São Paulo, em **05 de julho de 2012**.

A liminar pedida nestes autos é no sentido de *“se estancar, imediatamente, a retirada dos ambulantes cadastrados relação em anexo, da Feira da Madrugada, fora das previsões legais e dos princípios administrativos e de direito”... “determinando à Prefeitura Municipal de São Paulo o cumprimento incontinenti da cláusula 7ª, parágrafo I e IX, para manter os ambulantes cadastrados pela PMSP (doc. fls) trabalhando em seus boxes.*

### DO CONTRATO DE CESSÃO AO MUNICÍPIO

Na cláusula 5ª do referido contrato fica declarado encontrar-se o Concessionário (PMSP) com a **guarda do imóvel, desde a celebração do Termo de Guarda Provisória celebrado entre as partes em 22 de novembro de 2010.**

Na cláusula 6ª é estabelecida **como onerosidade** a ser suportada pela Concessionária:

*I - auxiliar técnica e administrativamente a concedente (União) e realizar a regularização registral do imóvel junto ao Cartório de Registro Imobiliário competente;*

*II - implantação de equipamentos públicos;*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

**III - a realização de projeto urbanístico e arquitetônico do Projeto Circuito das Compras e sua concessão por licitação pública;**

**IV - o pagamento da contraprestação de 50% (cinquenta por cento) da contraprestação a ser paga pelo vencedor da licitação, devendo os 50% restantes serem aplicados em finalidade de interesse público ligada ao Projeto de Circuito das Compras OU à região em que ele será instalado cabendo ao concessionário prestar contas à concedente, na forma da cláusula 9ª do contrato \*1.**

*Pela Cláusula 7ª, obrigou-se ainda a concessionária (PMSP) a ...*

**II - promover licitação para a celebração de contrato com parceiro privado que venha a oferecer maior valor de outorga e, que deverá garantir a continuidade do trabalho dos comerciantes durante as obras, o custo do aluguel, compatível com o comércio popular e a preferência dos comerciantes que hoje ocupam a área, conforme cadastro realizado pela PMSP;**

**III - iniciar a licitação para implementação do projeto no prazo de 12 (doze) meses da assinatura salvo prorrogação por motivo devidamente justificado;**

**IV - ...;**

**V - Garantir que o projeto a ser licitado contemple, na área concedida a construção de campus do Instituto Federal de São Paulo - IFSP, com área construída de 3.000 m2, com adequada separação de suas atividades em relação ao restante do Projeto Circuito de Compras, que será operada e mantida pela CONCEDENTE (União) e cujo projeto arquitetônico deverá seguir parâmetros construtivos e programa de uso (especificação de salas de aulas, espaços administrativos, espaço de apoio, circulação, biblioteca, laboratórios, lanchonete, sanitários, vagas de estacionamento, dentre outros) definidos pela Diretoria de Obras e Projetos do IFSP, que deverão ser fornecidos em um período máximo de 01 (um) mês após a assinatura do presente Termo de Concessão de Direito Real de Uso";**

**VI - ...**

**VII - Construir uma creche e uma Unidade Básica de Saúde no local ou, alternativamente a esta última, implementar serviço de atendimento médico equivalente observadas as diretrizes dos setores competentes;**

<sup>1</sup> A cláusula 9ª previu a criação de um Comitê Gestor com a participação de representantes da Secretaria de Patrimônio da União e da PMSP, garantida a participação da comunidade interessada para acompanhar o desempenho dos valores repassados para o CONCESSIONÁRIO.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

VIII - *efetuar o restauro do patrimônio histórico da extinta rede ferroviária federal (prédio principal e edifício anexo) e construção de novo edifício, requalificando a atividade de comércio de hortifrutigranjeiros, observadas as diretrizes de preservação determinadas pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;*

IX - *concluir o levantamento físico do imóvel (inclusive atinente aos seus aspectos de patrimônio histórico) cadastrar os ocupantes e manter as condições mínimas de limpeza e segurança do imóvel e preservar o imóvel de novas invasões e depredações, nos termos do Termo de Guarda Provisória;*

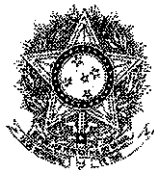
X - ...

XI - *destinar terreno devidamente matriculado no Cartório de Registro de Imóveis competente, no prazo de 12 meses, com dimensões entre 2.500,00 m<sup>2</sup> e 3.000,00 m<sup>2</sup> na região central próximo ao Pátio do Pari, para instalação de Cooperativa de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis;*

XII - *disponibilizar terreno suficiente para construção pela Concedente (União) de 720 unidades habitacionais de interesse social de 2 (dois) dormitórios, atendendo a demanda do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social - GT HIS da Superintendência do Patrimônio da União de São Paulo...;*

XIII - *na hipótese de o terreno disponibilizado para cumprimento do inciso anterior estar localizado na área matriculada sob transcrição nº 3.263, de 75.409 m<sup>2</sup>, o desmembramento e reversão da área desmembrada à CONCEDENTE (União) deverá ocorrer no prazo máximo 06 meses, contados da assinatura do presente termo; na hipótese do terreno disponibilizado estar localizado na poligonal sem matrícula única, o desmembramento e a reversão da área desmembrada à CONCEDENTE deverá ocorrer no prazo máximo de 12 (doze) meses contados da assinatura do presente termo; na hipótese da oferta pelo concessionário (PMSP) de terreno fora da poligonal deverá este estar localizado na região central próximo ao Pátio do Pari, devendo ser doado à União no prazo de 8 (oito) meses, devendo essa proposta ser homologada pelo SPU/SP...*

Na Cláusula 8ª, por seu turno, estabeleceu-se: o CONCESSIONÁRIO e o CONCEDENTE deverão, conjuntamente, elaborar projeto de desmembramento da área, nos termos da legislação competente,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

devendo após a homologação pela **Secretaria de Patrimônio da União**<sup>2</sup> serem desmembradas:

*I - as áreas destinadas ao mercado de hortifrutigranjeiros e ao projeto de habitação de interesse social (na hipótese desse ser feito dentro da poligonal) que reverterão ao CONCEDENTE (União Federal);*

*II - as áreas e respectivas edificações, acessões e benfeitorias erigidas que reverterão ao CONCEDENTE ao termo do presente contrato, vinculadas ao Projeto Circuito das Compras;*

Na cláusula 12ª estabeleceu-se que: a utilização da área para finalidade diversa da prevista neste contrato ou a **inobservância das condições e obrigações estabelecidas neste instrumento a cargo da CONCESSIONÁRIA implicará rescisão da cessão, revertendo o imóvel à União**, e incorporando-se ao seu patrimônio todas as edificações, acessões e benfeitorias erigidas, ainda que necessárias, sem direito à retenção e independentemente de qualquer indenização por parte da CONCEDENTE;

Na Cláusula 13ª estabeleceu-se que: "a não restituição imediata da área pelo CONCESSIONÁRIO, quando solicitado pela CONCEDENTE, nos casos de descumprimento contratual, caracterizará esbulho possessório e provocará a retomada administrativa, pelo CONCEDENTE, do imóvel cedido.

Finalmente, a cláusula 18ª estabeleceu que: o CONCESSIONÁRIO fica obrigado a afixar, no local, de forma visível, placas que ressaltem a parceria da União no Projeto de Reurbanização daquela região do Centro de São Paulo, de acordo com modelo a ser indicado pelo SPU/SP.

#### **DO TERMO DE ADITAMENTO À CESSÃO**

É certo que através de **Termo de Aditamento do Contrato de Cessão** (vide fl. 1.251, verso) houve alteração do item III da cláusula 7ª, acima, para fazer constar:

<sup>2</sup>. Não é o Serviço de Patrimônio, mas a Secretaria de Patrimônio da União.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

- que a publicação do edital de procedimento licitatório deveria realizar-se até o dia 15 de dezembro de 2014; GN

- supressão do item V, da mesma cláusula, que garantia, na área concedida a construção de campus do Instituto Federal de São Paulo - IFSP, com área construída de 3.000 m<sup>2</sup>, com adequada separação de suas atividades em relação ao restante do Projeto Circuito de Compras, operada e mantida pela União e cujo projeto arquitetônico seguiria parâmetros construtivos e programa de uso (especificação de salas de aulas, espaços administrativos, espaço de apoio, circulação, biblioteca, laboratórios, lanchonete, sanitários, vagas de estacionamento, dentre outros) definidos pela Diretoria de Obras e Projetos do IFSP, que deveriam ter sido fornecidos em um período máximo de 01 (um) mês após a assinatura do Termo de Concessão de Direito Real de Uso; GN

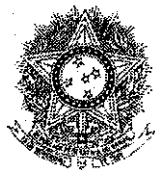
- alteração do item X para excluir a participação do CEAGESP devido manifestação expressa de desinteresse daquele;

- supressão do item XI que previa a destinação de terreno devidamente matriculado no Cartório de Registro de Imóveis competente, no prazo de 12 meses, com dimensões entre 2.500,00 m<sup>2</sup> e 3.000,00 m<sup>2</sup> na região central próximo ao Pátio do Pari, para instalação de Cooperativa de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e, finalmente,

- que o Comitê Gestor previsto na Cláusula 9ª, somente deveria ser criado após início do procedimento licitatório.

Sem prejuízo, exceto no caso do CEAGESP, diante da ausência de justificativa ou motivação para alteração do conteúdo de cláusulas estabelecidas por Ministra de Estado por autoridade inferior, impossível não visualizar na supressão de obrigações do contrato assumidas pelo Município em favor da União, primeiro, como renúncia de direitos da União de natureza patrimonial e segundo da presença de forte indício de prejuízo desta. Simples dedução lógica de que se alguém está obrigado a fazer algo para outrem (ou terceiro por este indicado) a ausência de cumprimento desta obrigação implica em prejuízo de quem dela seria beneficiária.

Presente também, neste aditamento, indício de aparente vício de competência diante do princípio de que a modificação de contratos exige sempre a atuação de seus partícipes originais, no caso, o Ministro de Estado que o firmou, alguém por ele expressamente autorizado (circunstância não mencionada no Aditamento) ou ainda a homologação por aquele como forma de regularização do ato.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

## DO TERMO DE GUARDA PROVISÓRIA

**Atente-se que na celebração de Termo de Guarda Provisória entre as partes em 22 de novembro de 2010, em sua cláusula terceira a Sra. Superintendente do SPU ressalva expressamente sua competência tão somente para autorizar a guarda provisória e não para a cessão e tampouco para alterar seus termos, como pode ser visto a seguir:**

*Cláusula Terceira - Da Finalidade - Com fundamento na Lei 9.760/46, de acordo com o § 3º, do artigo 11 do Decreto nº 3.725/2001, normatizado pela ON GEAPN 004/2001 e amparado no Memorando-Circular nº 128/SPU/MP que determina que a autoridade competente para autorizar a guarda provisória é a Superintendente do Patrimônio da União Federal no Estado de São Paulo, fica formalizada a Guarda Provisória ao Município do imóvel descrito na Cláusula Segunda.*

E por se reportar esta Cessão da área para o município à esta anterior Guarda Provisória, impossível não reputá-la integrativa da cessão, cujas obrigações estabelecidas naquela apresentam repercussão direta na Cessão aqui relatada, dentre elas que:

*Cláusula Segunda: Do imóvel O mencionado imóvel (Pátio do Pari) assim se descreve e caracteriza: terreno não operacional, com área de aproximadamente 136.876 m2 e área construída de 29.200 m2, correspondente a inscrição no cadastro fiscal imobiliário do município nº 002.017.0072-7, ocupado irregularmente por aproximadamente 5.000 (cinco mil) comerciantes, feirantes e prestadores de serviço, segundo cópia impressa de cadastro de permissionários fornecida pela Unidade Regional de São Paulo (URSAP) da inventariança da extinta RFFSA, em audiência realizada em 21 de outubro de 2.010, nos autos do inquérito civil nº 1.34.001.005215/2007-58 (anexo III) (GN)*

*Parágrafo primeiro: A ocupação irregular do imóvel, conforme mencionado nesta cláusula decorre de implantação de empreendimento comercial por parte da permissionária GSA Administração de Feiras e Eventos Ltda. detentora da posse do imóvel até 27 de abril de 2.010, ocasião em que a União, por meio da inventariança da extinta RFFSA, retomou a posse do imóvel.*

*Parágrafo segundo: A posse do imóvel foi obtida por meio de liminar concedida na Ação de Reintegração de Posse nº 0006288.26.2010.4.03.6100, em trâmite perante a 9ª Vara Cível de Seção Judiciária de São Paulo. A decisão judicial determinou a reintegração de posse e a saída da administradora da área, não tendo alterado a situação ocupacional e sem base legal da área pelos comerciantes. (GN)*

*Parágrafo terceiro: Pendem ainda sobre o imóvel o Inquérito Civil 1.34.001.005215/2007-58, instaurado no MPF-SP em 07 de agosto de 2007, estando sob responsabilidade do Procurador da República Dr. Rafael Siqueira de Pretto desde 13 de março*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

de 2009, para apurar o uso da área por terceiro sem licitação; e medida cautelar interposta pela antiga concessionária discutindo a posse do mobiliário existente no local.

...

*Cláusula Quinta - Das competências do Município - Compete ao município observadas as condições de viabilidade decorrente da atual condição fática do imóvel enviaar esforços para:*

- preservar o imóvel contra novas invasões de depredações;
- realizar o levantamento físico do imóvel (inclusive atinente aos seus aspectos de patrimônio histórico e encaminhar relatório das atividades desenvolvidas quinzenalmente à Superintendência do Patrimônio da União no Estado de São Paulo (SPU/SP) e ao Ministério Público Federal;
- cadastrar os atuais ocupantes;
- manter as condições mínimas de limpeza e segurança do imóvel, direta ou indiretamente, por meio de contratação ou de convênio na forma da lei e
- comunicar prévia e formalmente à SPU/SP qualquer providência tomada pelo Município que implique alterações físicas no imóvel.

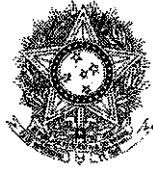
*Parágrafo primeiro: o presente Termo de Guarda Provisória constitui-se etapa preliminar do processo de outorga de uso ou alienação da área ao Município, que pretende implementar projeto para fomento do comércio e desenvolvimento social da região, mediante licitação, que deverá fixar contrapartidas sociais, habitacionais ou urbanísticas a cargo do Município;*

*Parágrafo segundo: Fica fixado em benefício da União o percentual de 20% (vinte por cento) de quaisquer valores eventualmente auferidos pelo Município, durante o período de guarda provisória pelo uso e gozo da área, caso o Município opte pela cobrança pelo uso da área pelos comerciantes.*

Estes, portanto, diante da natureza da ação, são os elementos que cabe ao Juízo sindicar a fim de aferir possíveis prejuízos da União.

### **DOS IMÓVEIS NÃO OPERACIONAIS DA RFFSA**

Neste ponto, considerando a menção expressa, tanto na Guarda Provisória como na Cessão consistir o Pátio do Pari imóvel de natureza



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

**não operacional** incorporado ao patrimônio da União, por extinção da RFFSA, cujo regime jurídico à eles dedicado difere do regime geral dos imóveis da União, oportuna uma análise das disposições da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

De fato, os "imóveis não operacionais" pertencentes à RFFSA, integraram-se ao FC - Fundo Contábil, sob administração do Ministério da Fazenda, cuja disciplina veio a ser regulada pela Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, pela qual se declarou encerrado o processo de liquidação e extinção da Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA, como sociedade de economia mista, instituída com base na autorização contida na Lei nº 3.115, de 16 de março de 1.957.

Ao instituir, no âmbito do Ministério da Fazenda, aquele **Fundo Contingente da Extinta RFFSA - FC**, a referida lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, estabeleceu:

*Art. 6º O FC será constituído de:*

*I - ...*

*II - recursos do Tesouro Nacional provenientes da emissão de títulos, em valores equivalentes ao produto da venda de imóveis não operacionais oriundos da extinta RFFSA, até o limite de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais)*

*...*

Dentre as regras legalmente impostas para os imóveis incorporados ao patrimônio da União provenientes da extinta RFFSA, o artigo 9º, estabeleceu, de início, a obrigatória atuação do **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN** receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural tanto dos bens operacionais como não operacionais, nos seguintes termos:

*Art. 9º Caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA, bem como zelar pela sua guarda e manutenção.*

*§ 1º Caso o bem seja classificado como operacional, o IPHAN deverá garantir seu compartilhamento para uso ferroviário.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

§ 2º *A preservação e a difusão da Memória Ferroviária constituída pelo patrimônio artístico, cultural e histórico do setor ferroviário serão promovidas mediante:*

*I - construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos;*

*II - conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços oriundos da extinta RFFSA.*

§ 3º *As atividades previstas no § 2º deste artigo serão financiadas, dentre outras formas, por meio de recursos captados e canalizados pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, instituído pela Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991.*

Sobre os imóveis não operacionais, a mesma lei estabeleceu que eles (**não operacionais com o caso do Pátio do Pari**) sujeitam-se à disciplina estabelecida no Art. 10, seguir:

*Art. 10. A União, por intermédio do agente operador do FC, promoverá a venda dos imóveis referidos no inciso II do "caput" do art. 6º desta Lei, mediante leilão ou concorrência pública, independentemente do valor, aplicando-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e observadas as seguintes condições:*

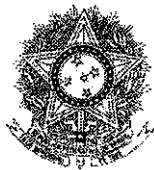
*I - apresentação de propostas ou lances específicos para cada imóvel;*

*II - no caso de concorrência, caução no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor de avaliação do imóvel;*

*III - no caso de leilão público, observar-se-á o seguinte:*

*a) a hasta pública terá ampla divulgação nos meios de comunicação, inclusive no Município onde se situa o imóvel;*

*b) será designado leiloeiro o vencedor de licitação de menor preço, da qual poderão participar os leiloeiros matriculados nas Juntas Comerciais de qualquer Estado e do Distrito Federal, nos termos do disposto no Decreto no 21.981, de 19 de outubro de 1932, os quais apresentarão proposta de comissão não superior a 5% (cinco por cento);*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

*c) o arrematante pagará sinal correspondente a, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor da arrematação, complementando o preço no prazo e nas condições previstas em edital, sob pena de perder, em favor da União, o valor do correspondente sinal; e*

*d) a comissão do leiloeiro ser-lhe-á paga diretamente pelo arrematante, conforme condições definidas em edital.*

**§ 1º - Aos ocupantes de boa-fé dos imóveis referidos no inciso II, do "caput" do art. 6º desta Lei que estejam em dia com suas obrigações é assegurado o direito de preferência à compra, pelo valor da proposta vencedora e nas mesmas condições desta, deduzido o valor das benfeitorias e das acessões realizadas, observadas, em qualquer hipótese, as regras da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. (Redação dada pela Lei nº 12.348 de 2010)**

**§ 2º O ocupante será notificado, por carta ou edital, da data do certame e das condições da venda com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.**

**§ 3º O produto da venda dos imóveis referidos no inciso II do "caput" do art. 6º desta Lei será imediatamente recolhido pelo agente operador à conta do Tesouro Nacional e será integralmente utilizado para amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser providenciada a emissão de títulos em valor equivalente ao montante recebido para capitalização do FC.**

**§ 4º Poderá ser dispensada a licitação na venda dos imóveis de que trata o "caput", respeitado o valor de mercado, quando o adquirente for: (NR dada pela Lei nº 12.348 de 2010)**

*I - outro órgão ou entidade da administração, de qualquer esfera de governo; ou (redação da Lei nº 12.348 de 2010)*

*II - empresa, pública ou privada, inserida em operação urbana consorciada aprovada na forma dos arts. 32 a 34 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, desde que os imóveis estejam na área delimitada para a operação. (redação dada pela Lei nº 12.348 de 2010)*

**Criou ainda esta lei, um regime especial dedicado a ocupantes de baixa renda para os imóveis residenciais, nos seguintes termos:**

**Art. 12. Aos ocupantes de baixa renda dos imóveis não-operacionais residenciais oriundos da extinta RFFSA cuja ocupação seja comprovadamente anterior a 6 de abril de 2005 é assegurado o direito à aquisição por venda direta**





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

*do imóvel, nas condições estabelecidas nos arts. 26 e 27 da Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998.*

*§ 1º Para avaliação dos imóveis referidos no "caput", deduzir-se-á o valor correspondente às benfeitorias e às acessões comprovadamente realizadas pelo ocupante, observadas, em qualquer hipótese, as regras da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. (NR dada pela Lei nº 12348 de 2010)*

*§ 2º Os ocupantes referidos no "caput" deste artigo deverão manifestar seu interesse pela compra direta no prazo de até 30 (trinta) dias a contar da notificação a ser realizada pelo órgão competente.*

*§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se ocupante de baixa renda aquele com renda familiar igual ou inferior ao valor estabelecido pelo § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981.*

E, para imóveis não operacionais que não se caracterizavam como residenciais, estabeleceu a seguinte disciplina para os ocupados anteriormente a 05 de abril de 2.005:

*Art. 13. Aos ocupantes dos imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, não alcançados pelo disposto nos arts. 10 ou 12 desta Lei e cuja ocupação seja comprovadamente anterior a 6 de abril de 2005, é assegurado o direito de preferência na compra do imóvel, observando-se, no que couber, o disposto no art. 24 da Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, e ainda:*

*I - a venda será realizada na modalidade de leilão;*

*II - o pagamento poderá ser parcelado, conforme estabelecido no edital, em até 180 (cento e oitenta) prestações mensais e consecutivas em se tratando de imóveis residenciais ou em até 60 (sessenta) prestações mensais e consecutivas para os demais imóveis;*

*III - os ocupantes poderão adquirir o imóvel pelo valor da proposta vencedora, deduzido o valor correspondente às benfeitorias comprovadamente por eles realizadas, desde que manifestem seu interesse no ato do leilão ou no prazo de até 15 (quinze) dias, contado da publicação do resultado do certame.*

E na alienação direta de imóveis não operacionais não se outorgou à União uma total liberdade condicionando estarem destinados a programas de regularização fundiária (regularização de posse); provisão habitacional de interesse social; reabilitação de áreas urbanas; sistemas de



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

**circulação e transporte (construção de estradas) e, finalmente, implantação de órgãos públicos, nos seguintes termos:**

*Art. 14. Os imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA poderão ser alienados diretamente:*

*I - desde que destinados a programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, a programas de reabilitação de áreas urbanas, a sistemas de circulação e transporte ou à implantação ou funcionamento de órgãos públicos:*

*a) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;*

*b) a entidades públicas que tenham por objeto regularização fundiária e provisão habitacional, nos termos da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005;*

*c) a Fundos de Investimentos Imobiliários, previstos na Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993;*

*II - aos beneficiários de programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social.*

*§ 1º O disposto no "caput" deste artigo não se aplica aos imóveis não-operacionais destinados a compor os recursos do Fundo Contingente referidos no inciso II do "caput" do art. 6º desta Lei.*

*§ 2º Para a avaliação dos imóveis referidos no "caput" deste artigo, aplicar-se-á o método involutivo.*

E, por pertinente, no que toca à **competência do órgão encarregado da representação da União Federal, nas operações relacionadas a estes bens, leia-se: alienação e regularização**, oportuna a transcrição do seu artigo 15:

*Art. 15. O agente operador do FC representará a União na celebração dos contratos de compra e venda dos imóveis de que trata o inciso II do "caput" do art. 6º desta Lei, efetuando a cobrança administrativa e recebendo o produto da venda.*

*Parágrafo único. O agente operador do FC encaminhará à Advocacia-Geral da União as informações e os documentos necessários a eventual cobrança judicial do produto da venda dos imóveis, bem como à defesa dos interesses da União.*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Portanto, até este ponto, possível verificar que a atuação do Serviço de Patrimônio da União, não alcança o ato de alienação desses bens, embora não se possa negar a sua atuação operacional e burocrática nesse processo de regularização destes bens.

Possível ainda constatar que todos os imóveis oriundos da RFFSA de natureza não operacional passaram a integrar o FC do Ministério da Fazenda.

Finalmente, a mesma lei estabeleceu em seu artigo 16, um regime especial sobre as consequências da alienação destes bens, notadamente no que se refere à eventual ausência de matrícula nos registros de imóveis:

*Art. 16. Na alienação dos imóveis referidos nos art. 10, 12, 13, e 14, desta lei observar-se-á o seguinte:*

*I - fica afastada a aplicação do disposto no art. 23 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1.998,*

*II os contratos celebrados mediante instrumento particular terão força de escritura pública,*

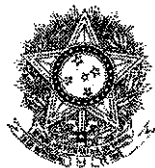
*III - quando não for possível comprovar a dominialidade de imóvel oriundo da extinta RFFSA, é permitido à União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, transferir os direitos possessórios deste, de forma onerosa ou gratuita, ficando eventual regularização posterior a cargo do adquirente;*

*IV - o registro será efetuado no cartório da localidade mais próxima de onde se situa o imóvel, não se aplicando o disposto no artigo 171 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1.973.*

*§ 1º Não serão alienados os bens imóveis situados na faixa de domínio das ferrovias cuja ocupação ou utilização por particulares coloque em risco a vida das pessoas ou comprometa a segurança ou a eficiência da operação ferroviária.*

*§ 2º O título de transferência da posse de que trata o inciso III terá os mesmos efeitos da legitimação de posse prevista na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, desde que:*

*I - o imóvel objeto da transferência esteja matriculado no Cartório de Registro de Imóveis; e*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

*II - o adquirente cumpra os requisitos contidos no parágrafo único do art. 59 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009."*

Ocioso observar que, por serem disposições especiais dedicadas especificamente aos bens da extinta RFFSA, pelo princípio da especialidade esta lei afasta a disciplina destinada aos demais bens da União. É dizer, embora os bens possam encontrar-se sob guarda temporária e administração do Serviço de Patrimônio da União, em relação à transferência dos mesmos, sob qualquer de suas formas (o que abrange inclusive a cessão do bem, como forma de alienação, ou seja, retirada de algo do próprio patrimônio para transferência a outrem), a competência se encontra atrelada ao Ministério da Fazenda dado comporem eles, fundo contábil sob administração daquele ministério, como garantia de emissão de títulos.

...

Oportuno, igualmente, reconhecer que, ao lado do interesse financeiro da União em compor um fundo contábil com estes bens, restou expresso na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, o interesse social em buscar alienar estes bens àqueles que os ocupavam de boa-fé ou, quando menos, por não se mostrarem hipossuficientes, de lhes dar preferência na aquisição.

### DAS PRELIMINARES ARGUIDAS

Inicialmente, por perfeita adequação, oportuno reiterar as considerações feitas em ação popular anterior, de encontrar-se a Ação Popular prevista na Lei nº 4.717/65, cujo artigo 1º estabelece:

*"Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos."*

Observara também este Juízo que mesmo a jurisprudência titubeou antes de considerar o ato legislativo puro - uma norma tributária, por exemplo - com efeitos concretos aptos a permitir o manejo do Mandado de Segurança, vindo a reconhecer este direito, não pela



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

*norma contida na lei em si, mas na inevitabilidade da ação pública concreta através de seus agentes em exigir e impor restrições no caso de não cumprimento da obrigação fiscal.*

Conforme Mancuso<sup>3</sup> "...hoje prepondera o entendimento de que o direito de ação tem natureza abstrata (assim como o direito de defesa), nesse sentido de ser outorgado independentemente de perquirição prévia quanto à real existência dos fatos e do direito material afirmado, ou ainda quanto a ser ou não fundada a pretensão (ou a resistência). Essa realidade processual deve ser entendida à luz da garantia constitucional do acesso à Justiça, ou princípio da ubiqüidade da Justiça (CF, art. 5º, XXXV), assegurando não poder a lei excluir "da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Note-se que a palavra apreciação é axiologicamente neutra (o apreciar pode resultar numa afirmação ou numa negação), tudo deixando entrever que aquele acesso é deferido a partir de um histórico razoável de dano sofrido ou temido. O que, aliás, está em conformidade com o conceito de interesse de agir (CPC, art. 2º), igualmente extraído in status assertionis, ou seja, a partir de uma inicial avaliação positiva quanto a necessidade, utilidade e adequação da ação proposta, sem maiores aprofundamentos, porém, e sem nenhum adiantamento quanto à futura decisão sobre o mérito, a qual poderá até mesmo não sobrevir, se antes ocorrer a extinção do processo sem a resolução da lide (CPC, arts. 13, 129, 267).

Com estas premissas em mente, passemos ao exame das preliminares arguidas, pelo Município de São Paulo: *inadequação da via eleita por não cabimento de tutela mandamental em ação popular que obrigue o município a manter os comerciantes no Pátio do Pari; falta de coerência entre o procedimento e a pretensão de tutela aos indivíduos, e ausência de legitimidade dos autores para pedirem a execução de contrato entre a União e o Município por somente atos que satisfaçam o binômio nulidade-lesividade desafiam contraste na ação popular.*

Quanto ao primeiro aspecto, sem dúvida a inicial se revela deficiente em relação à uma concatenada e serena exposição dos fatos, porém, isto não a torna inepta à ponto de impedir o exercício de defesa e porque o permitiu, com a própria municipalidade-ré realizando uma descrição dos fatos apontados e apresentação de defesa, inclusive no prazo de 72 horas, assinalado por este Juízo para efeito de exame da liminar pedida. A parte autora, por outro lado, indica de maneira clara e objetiva, o juízo competente, a qualificação das partes, causa de pedir, pedido e suas especificações, o valor da causa e as provas para demonstração dos fatos, bem assim, requereu a citação e juntou documentos necessários à propositura.

Como "condição de ação", quer se a pretenda como aquela destinada em obter uma sentença de mérito, as a serem atendidas devem ser aquelas destinadas em obter uma sentença qualquer e quer se a veja como destinada a obter um resultado concreto, as condições a serem atendidas serão aquelas para obtenção de sentença com conteúdo determinado. Só isso. Como nosso sistema processual se filia à teoria da ação como direito abstrato, ou seja, como direito subjetivo público e autônomo de pleitear em juízo uma prestação jurisdicional a um caso concreto, a ação na forma em que formulada atende perfeitamente a esta condição.

<sup>3</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo, "A PROJETADA PARTICIPAÇÃO EQUÂNIME DOS CO-LEGITIMADOS À PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: DA PREVISÃO NORMATIVA À REALIDADE FORENSE". Revista dos Tribunais, Ano 91 — v. 796 — fevereiro de 2002; p. 11-38.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

*Quanto à pedir o Autor Popular a declaração de nulidade ou decreto de rescisão do contrato de concessão firmado entre a União Federal e o Município por frontal descumprimento de cláusulas, possível visualizar pretensão desconstitutiva e, diante da moderna interpretação do conteúdo da ação popular, conforme entende Ricardo Barros Leonel, citado por Mancuso\*2: "... deve ter-se como superada a interpretação de que a ação popular só poderia ser proposta com escopo de obtenção de tutela condenatória, para fins de reparação de dano, e desde que haja dano. Esta linha doutrinária não se compatibiliza com a correta dimensão do direito constitucional de amplo acesso à ordem jurídica justa. A (equivocada) visão restrita das modalidades de tutela jurisdicional a serem obtidas por meio da ação popular impediria a propositura desta ação em situações em que ela possui clara utilidade.*

*A esse propósito, José Carlos Barbosa Moreira, referindo-se à ampliação da legitimação para além do cidadão já constatava que: "muitas vezes acontece que um indivíduo isolado, para sustentar este tipo de pleito, defronta-se com adversários de grande poder político e econômico. De sorte que sua luta - para repetir uma imagem que teve a oportunidade de usar em algum artigo - poderia assemelhar-se à que travaria contra Golias, um Davi sem funda."*

...

*Derivando o direito à esta ação da fruição, pelo cidadão, de seu status civitatis, ou seja, de seus direitos políticos e estando garantido na Constituição Federal o exercício destes direitos, pode ele exigir do Estado-Administração o cumprimento do seu poder-dever mais básico que é a gestão proba e eficiente do patrimônio público lato sensu (CF, art. 37, "caput").*

*O dissenso que ocorria em relação ao texto constante da Lei 4.717/65, editada sobre a égide da Constituição de 1.946, encontrava-se definitivamente superado pois já na de 1.967 a redação se aprimorara: "anular atos lesivos" (art. 153, § 31) fórmula mantida na de 1.969, com a vigente a aperfeiçoando ainda mais ao dispor: anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.*

*Observe-se que o atual texto constitucional não contém as expressões ilegalidade ou ilegitimidade mas apenas ato lesivo, o que leva Mancuso (op. cit) a observar: "... a lesividade do ato há de ser, em princípio o leit motiv da ação, sua causa próxima mais evidente. Casos até haverá (não serão a regra) em que tal seja a enormidade da lesão, que a ilegalidade virá, por assim dizer "embutida", presumida, ínsita da lesão mesma." Portanto, irrelevante ser o contrato portador ou não de vício em sua formação.*

*Ainda no sentido desta exigência, em regra, do binômio ilegalidade-lesividade, o STJ já se posicionou anotando, ainda, a importante ressalva quando aos casos em que a causa de pedir repousa na moralidade administrativa: A ação popular visa proteger, entre outros, o patrimônio público material e, para ser proposta, há de ser demonstrado o binômio "ilegalidade-lesividade". Todavia, a falta de um ou outro desses requisitos não tem o condão de levar, por si só, à improcedência da ação. Pode ocorrer de a lesividade ser presumida, em razão da ilegalidade do ato; ou que seja inexistente, tais como nas hipóteses em que apenas tenha*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

*ocorrido ferimento à moral administrativa" 2ª T. REsp. 479.803, rel. Min. João Otávio Noronha, j. 22.08.2006, DJ 22.09.2006, p. 247.*

*A ampliação do objeto da ação popular ao erigir a moralidade administrativa em fundamento autônomo da ação popular ocorreu por poder se dar do administrador improbo procurar cercar o ato das chamadas "formalidades legais" sem lograr, em sua essência, dele afastar que seja imoral no sentido da moralidade administrativa como concebida por Hauriou de "que o agente administrativo como ser humano datado da capacidade de atuar, deve, necessariamente distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto" (Meirelles, Hely Lopes Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed. apud, Mancuso, Rodolfo de Camargo, Ação Popular, 6ª ed. RT, p. 130.*

*Tampouco atualmente aceitável a dicotomia entre interesse público primário e interesse público secundário conforme pondera Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida: "A partir da Constituição de 1.988 está superado aquele entendimento que preconiza que o interesse público não se confunde com o interesse meramente patrimonial da Fazenda Pública. Havendo ameaça de lesão ao patrimônio público, deixa de haver interesse meramente estatal, o chamado interesse público secundário, e concomitantemente surge o interesse público primário ou interesse social, ou, ainda, interesse difuso, de toda a coletividade, cuja defesa é função institucional do Ministério Público, entre outros legitimados" Yoshida, Consuelo Yatsuda Moromizato, O Ministério Público e sua função institucional de defesa do patrimônio público lesado ou ameaçado de lesão. Boletim dos Procuradores da República, out. 1999, nº 18, p. 12, Apud op. cit.*

*Dai compreender-se a observação de José Afonso da Silva: "A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando a sua execução é feita, por exemplo, com intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa" (Curso de Direito Constitucional Positivo, 19ª ed. p. 466) apud op. cit."*

**Consistindo as preliminares arguidas nesta ação reprodução das apresentadas na ação anterior, repelidas em saneador proferido em audiência, sobre o qual não houve recurso, pela exata correspondência cabível a mesma solução no sentido de rejeitá-las.**

**Quanto à alegação do Ministério Público Federal de inadequação da via eleita para o fim colimado, afora este ponto ter sido resolvido com o aditamento da inicial, cabível reiterar que o Ministério Público Federal embora a doutrina o qualifique como parte autônoma na ação e dessa forma, sem legitimação ativa originária para a propositura da ação popular, exerce uma atividade multifária pois enfeixa funções de custos legis e também de agente impulsionador de provas (Art. 6º, § 4º) e pode assumir, também, a titularidade**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

**da ação obtendo uma legitimação ativa subsidiária no caso do autor originário dela desistir ou ser "absolvido de instância" (Art. 9º da LAP) terminologia hoje não mais empregada na lei processual, correspondente à extinção do processo sem julgamento de mérito por inépcia da inicial ou abandono do feito e, finalmente, assume ainda a execução, na condição de exequente subsidiário caso o autor popular, ou quem lhe faça as vezes, não execute o julgado em 60 dias do seu trânsito.**

No caso, os autos, além de outros, contêm elementos suficientes para demonstrar o afastamento dos ocupantes originais de seus locais de trabalho e até mesmo da própria Feira da Madrugada que, em cotejo com as obrigações assumidas pelo Município na Cessão, justificam o processamento da ação, inclusive quanto a sindicar o cumprimento da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, alcançando à própria cessão, não por isto ter sido trazido à lide pelos Autores populares, mas por impossível ao Juízo ignorar aquelas disposições.

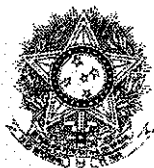
**Ficam, portanto, repelidas as preliminares.**

Outras considerações, igualmente realizadas na ação popular anterior, revelam-se oportunas, notadamente do interesse material brandido nesta espécie de ação, residir no interesse substancial que compõe o núcleo e gênese do **direito subjetivo público de cada cidadão a uma administração honesta quanto à gestão do patrimônio público**, vazada por este Juízo nos seguintes termos:

*"Valendo-nos, mais uma vez, de Mancuso, op cit. p. 171, "De fato, se o artigo 37 da Constituição Federal diz que a Administração Pública ... obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ... cabendo também ao Estado e à sociedade civil zelar pelo meio ambiente e pelo patrimônio cultural lato sensu (CF arts. 170, VI, 216, § 1º, 225) e sendo certo que "todo o poder emana do povo" (CF art. 1º parágrafo único) segue-se que ante toda ameaça de lesão a quaisquer desses deveres conjuntos do Estado e da sociedade que resulte lesão efetiva ou iminente ao erário ou patrimônio público poderá qualquer cidadão eleitor fazer valer em juízo a tutela desse bem, valor ou interesse."*

*Nesse ponto, afirma Teori Albino Zavascki: ... a faculdade de promover a ação popular, com o poder que dela decorre no controle da Administração Pública, conferiu aos membros da comunidade um meio de participação na vida política, um significativo marco de afirmação dos direitos de cidadania. É o cidadão tutelando em juízo "o direito que tem a coletividade a um governo probo e a uma administração honesta" lembrava Frederico Marques. (Processo coletivo - Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos, São Paulo, RT, 2006, p. 85/86 apud. op cit. p. 171*





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Neste contexto, ocupante ou não presente naquele espaço público, o interesse e legitimidade dos autores populares se materializa, primariamente, **no direito a um comportamento do Poder Público probo e honesto e eventuais críticas à legitimidade caberia pela restrição da mesma, apenas como cidadão fato que não ocorre.**

Pode-se, reconhecer neste caso, como também presente o interesse pessoal dos Autores Populares de retomarem os espaços de trabalho do qual foram alijados, porém, afora não se limitarem a este interesse para si mas, rigorosamente, para todos na mesma condição, o interesse primário encontra-se obviamente no rigoroso cumprimento da lei, no que toca à alienação desta espécie de patrimônio da União (não operacionais, incorporados por sucessão da RFFSA).

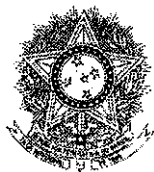
Quanto aos aspectos controvertidos na lide, **encontra-se judicialmente sindicado o descumprimento, pelo Município de São Paulo, das condições de cessão, pela União Federal, sem licitação, em regime de Concessão, do Direto Real de Uso Resolúvel em Condições Especiais, a título oneroso, da área denominada "Pátio do Pari" com dimensão aproximada de 119.761,65 m<sup>2</sup>, integrada ao domínio da União por força da sucessão determinada pela Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, que lhe transferiu os bens não operacionais pertencentes à extinta Rede Ferroviária Federal.**

Na Cessão especificou-se a totalidade de 127.354,28 m<sup>2</sup>, dos quais deveria ser excluída uma área de 7.592,63m<sup>2</sup>, sob posse da CPTM, resultando na área acima indicada, que contava, ainda, com uma área construída de 29.000,00 (vinte e nove mil metros quadrados) conforme registro em cadastro municipal.

Neste ponto, emprega-se um histórico feito pela municipalidade (fls. 319 vº e seguintes):

*"(XX) Em 22 de novembro de 2010, foi firmado Termo de Guarda Provisória, por meio do qual a União representada pela Superintendente do Patrimônio da União no Estado de São Paulo, transferiu à municipalidade de São Paulo a guarda provisória do imóvel denominado Pátio do Pari, com vigência a partir de zero hora do dia 23 de novembro de 2010*

*(xxi) O Decreto Municipal nº 51.938, de 22 de novembro de 2010, conferiu à Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) a guarda provisória do local. No exercício regular dessa competência, o órgão editou a Portaria Intersecretarial nº 3/2010-SMSP/SEMDET que estabeleceu a manutenção provisória dos comerciantes que atuavam no local, desde que tivessem sido previamente cadastrados (cadastro preliminar realizado logo após*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

a transferência da guarda para a municipalidade de São Paulo) com identificação obtida por código de barras, e com o cadastramento confirmado em complementação.

(xxii) Por "manutenção provisória" decerto se entende mera expectativa de atividade no Pátio do Pari. O item V da mesma Portaria previu que o Grupo Gestor, instituído pela Portaria Intersecretarial nº 3/2010-SMSP/SEMDET, diante da constatação de irregularidades, procederia à interdição da atividade e/ou do espaço ocupado, visando a progressiva regularização da área.

(xxiii) O procedimento cadastral foi devidamente concluído, homologado pelas Portarias Intersecretariais nº 6 e nº 9/SMSP/SEMDET/2011 e nº 01/SMSP/SEMDET/2012;

(xxiv) Posteriormente, a União efetuou a outorga da concessão do direito real de uso da área do Pátio do Pari à municipalidade de São Paulo. E por recomendação do Ministério Público Estadual e do Corpo de Bombeiros, o Pátio do Pari foi fechado temporariamente para a realização de reformas de modo a se adequar às condições de segurança e conforto a comerciantes e clientes:

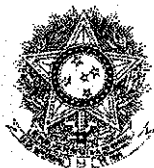
(xxv) Com a reabertura do local, deu-se a nova fase de atuação da municipalidade com o disciplinamento regular do uso da área, agora com a previsão de outorga da permissão de uso aos comerciantes que constavam como regularmente como tendo cadastro válido, isto é, não cancelado, de acordo com a relação da Portaria Intersecretarial 04/2012.

(xxvi) O Decreto nº 54.318/2013, em seu art. 4º dispôs que "somente será outorgada permissão de uso de um boxe por pessoa, sendo vedada, ainda, sua outorga a sócio de pessoa jurídica já permissionária do local" assumindo caráter intuito personae a exploração de cada boxe.

(xxvii) Previu-se que "a utilização da área de que trata este Decreto dar-se-á por meio de deferimento de permissão de uso, a ser outorgada a título precário, oneroso, pessoal e intransferível, que poderá ser revogada a qualquer tempo, atendido o interesse público, sem que assista ao interessado qualquer indenização" (art. 2º)

(xxviii) Ademais, considerando existir enorme contingente de pessoas que sobrevivem do comércio ambulante nas ruas de São Paulo, o Decreto nº 54.318, em seu artigo 5º, prevê que serão destinados a outros comerciantes os boxes remanescentes após a outorga de TPU para os indivíduos cadastrados e que o requeressem na forma por ele disciplinada;

O relato, insuspeito, pois pelo próprio Município de São Paulo, embora ao se referir no item (xxii) ... "manutenção provisória" decerto se entende mera expectativa de atividade no Pátio do Pari" afora apresentar claro conteúdo opinativo cujo contraste deverá fazer-se com base nas cláusulas do contrato e da lei, não corresponde à realidade como se abordará mais adiante.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

Quanto a poder o município realizar as fiscalizações que entende necessárias, no âmbito de sua competência, inconcebível a este Juízo desconhecer essa prerrogativa, exceto se realizada sem rigoroso cumprimento da lei, mas, se empregada como simples pretexto para retirar comerciantes de seus boxes visando serem transferidos para interessados dispostos a pagar altos valores para terem um "ponto" na valorizada Feira da Madrugada, se mostrará como desvio de finalidade.

### **HISTÓRICO DA FEIRA DA MADRUGADA**

A fim de se ter certo conhecimento da dinâmica envolvendo a história da Feira do Pari, oportuno um breve relato da sua origem.

Quando ainda sob domínio da RFFSA, sociedade de economia mista integrante da administração indireta da União, criada mediante autorização da Lei nº 3115 de 16 de março de 1.957, com a consolidação de 18 ferrovias regionais, com o objetivo de promover e gerir interesses da União no setor de transportes ferroviários o Pátio do Pari fazia parte da São Paulo Railway Company, primeira ferrovia construída em São Paulo e a segunda no Brasil, financiada com capital inglês, sua construção foi iniciada em 1860 com a concessionária mantendo o privilégio de exploração da linha por um período de 90 anos, o que lhe garantiu a condição de maior empresa ferroviária do Brasil e em volume de carga.

A inauguração aconteceu em 1867 e a denominação Estrada de Ferro São Paulo Railway Company se manteve até o ano de 1.946. A ferrovia com 159 km, ligava o município de Santos ao de Jundiaí, tendo como ponto de passagem a cidade de São Paulo. Cruzava os municípios de Cubatão, Santo André (Paranapiacaba se destacando com última estação antes da serra) Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Mauá, novamente Santo André (parte central) e São Caetano do Sul antes de entrar na capital paulista.

A paisagem urbana da Província de São Paulo e arredores foi impactada de várias formas pela Estrada de Ferro Santos Jundiaí. As estações ferroviárias começam a concentrar as primeiras atividades urbanas, como oficinas, armazéns e depósitos e propagam caminhos que interligam povoados, chácaras e sítios vinculados à exploração mineral, florestal, ou agrícola. A cidade de São Paulo é fortalecida - além de abrigar as famílias dos cafeicultores e os negócios do café, surgem as primeiras fábricas e indústrias que se tornariam a marca de São Paulo por todo o século XX.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Por meio de suas estações intermediárias a ferrovia começa também a estruturar uma nova rede de caminhos inter-regionais - dinamizando algumas antigas estradas que se encontravam abandonadas e deteriorando outras por não estarem ligadas diretamente à ferrovia, caso do Caminho do Mar, permitindo que a indústria automotiva se instalasse em São Bernardo do Campo, às margens da Via Anchieta que, sem contar com a ferrovia<sup>\*4</sup>, tinha abundância de grandes espaços de área disponível.

No fim da Primeira Guerra Mundial (1.918) com o aumento do estabelecimento de indústrias na várzea do Tamanduateí, (trecho de São Caetano do Sul e Santo André) e o desenvolvimento de núcleos urbanos ao longo da via férrea houve uma ampliação de trens de passageiros não só para atendimento do aglomerado urbano que se espalhava ao redor de São Paulo mas especialmente para atender o transporte de mão-de-obra para a indústria. A partir dos anos 20 são implementadas novas paradas e estações com o objetivo de atender à grande demanda fabril que necessitava atrair a massa de trabalhadores espalhada pela capital.

Vencido o prazo de 90 anos do privilégio da concessão à São Paulo Railway Company, a Estrada de Ferro de São Paulo foi **encampada** no ano de 1.946 pelo Governo Federal e um ano depois (27/11/1.947) passou a denominar-se Estrada de Ferro Santos-Jundiaí. Dez anos depois a Rede Ferroviária Federal é criada e passa a operar esse sistema ferroviário e administrar suas propriedades.

Uma particularidade é que a "Estação da Luz" foi vítima de dois incêndios, o primeiro ocorrendo no dia 05 de novembro de 1946, destruindo praticamente toda a documentação referente à administração da companhia, cuja concessão terminara em 13 de setembro de 1946 e cuja posse seria transferida para o governo no dia seguinte.

**Extinta a Rede Ferroviária Federal, seus bens foram distinguidos em duas espécies: operacionais e não operacionais.** Os primeiros correspondendo àquilo que interessa diretamente ao transporte ferroviário, como trilhos, estações, espaços de manobras, oficinas, trens, locomotivas, vagões, enfim, tudo de interesse direto para a exploração das ferrovias e os segundos aqueles bens que não diretamente ligados à operação ferroviária. Os primeiros foram objeto de concessão para a iniciativa privada e os segundos - não operacionais, destinados a

<sup>4</sup>. São Bernardo que era nome de estação da São Paulo Railway consistia na que é hoje a do centro de Santo André)



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

compor um fundo de lastro contábil justificador da emissão de títulos pelo Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda.

O Pátio do Pari constitui um destes bens: **não operacional**.

Ainda como patrimônio da Rede Ferroviária Federal, especialmente a parte na qual se encontra instalada a Feira do Pari, a área estava totalmente relegada ao abandono, tomada pelo mato, lixo e eventuais invasores.

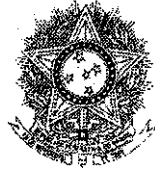
Vista com a oportunidade de ser utilizada como estacionamento dos ônibus que se dirigiam para a região da Rua 25 de março, nos arredores do Mercado Municipal de São Paulo, a GSA pleiteou da Inventariança da RFFSA a concessão do uso daquele espaço e, obtendo-o, passou a utilizá-lo com essa finalidade.

Ao ver que estes ônibus ao trazerem potenciais compradores, passaram a atrair muitos camelôs para o local, passou a permitir a montagem de barracas, inicialmente apenas destinadas a dar comodidade aos camelôs de não terem que levar e trazer as mercadorias diariamente para o local.

A transformação dos locais de guarda de mercadorias de camelôs no do próprio comércio aconteceu de forma natural: disposição da GSA de construir os boxes (em caráter temporário, para alugar) e a demanda dos próprios camelôs destes espaços tendo em vista a possibilidade de obterem uma condição de trabalho mais humana e relativa ascensão social deixando a condição de camelôs no sentido de armarem e desarmarem suas barracas.

Portanto, de local totalmente abandonado pela RFFSA, graças a esses camelôs, o Pátio do Pari veio a se transformar no ponto valorizado de compra de produtos de baixo custo cuja fama se estendeu para o país todo.

Isto só foi possível pelos comerciantes, ex-camelôs da origem da Feira da Madrugada - que não à toa conservou o nome de "feira" pelo fato de inicialmente exigir a montagem e desmontagem de barracas - a maioria trabalhando com artigos de vestuário e produção envolvendo o conjunto familiar no processo de confecção, permitia obter um custo mais baixo dos produtos e conseqüente menor preço de venda, tornando possível, à rigor, concorrer com produtos de baixo custo provenientes da China.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO*  
24ª Vara Cível

No caso do Brasil, a simples ausência dos encargos trabalhistas e previdenciários à qual se somam as inúmeras exigências tributárias, além de outras inomináveis, por si só, permite uma sensível redução de custos.

Inegável, por outro lado, haver sido levado em conta pela União Federal, como de relevante o interesse social a manutenção da feira e, obviamente, daqueles camelôs cuja competência de trabalho, os quais, com todas as mazelas à que se sujeitaram, conseguiram dar àquela feira (originalmente denominada feirinha) a fama que se estendeu para além dos limites da cidade, passando a ser, inclusive, um ponto turístico da Capital.

Ressalte-se, igualmente, do interesse social presente na circunstância de que, longe dos projetos sociais de inclusão sócio/econômica à elevados custos que o Poder Público se vê na contingência de realizar, a Feira da Madrugada espontaneamente logrou obter um sucesso difícil de ser obtido em projetos patrocinados pelo poder público.

Pode-se mesmo afirmar que a iniciativa dos camelôs da Feira da Madrugada demonstrou que, mercê de competente trabalho realizado em uma virtual favela de minúsculos boxes e pouco conforto, há a possibilidade de se obter uma real inclusão sócio/econômica mediante o trabalho.

Que a feira da madrugada não consistia um "mar de rosas" se sabe, em razão, no mais das vezes, da intervenção de interessados em explorar a situação daqueles comerciantes contando com a insegurança causada pelo discurso público da provisoriedade do direito que teriam àqueles boxes.

Como a história fornece exemplos, o quadro de insegurança cria uma demanda por segurança e assim, tal qual a máfia, comenta-se que se estabeleceu na feira um mercado para "venda de garantias" e de "proteção" da continuidade do trabalho deles. Vulneráveis que eram e são, sentiram-se na obrigação de contribuir com associações, cooperativas etc. sem contar a proteção prometida por pessoas afirmando-se ligadas ao crime organizado.

Para este clima de insegurança a contribuição do Município, através de seus gestores e auxílio da operosa GCM se mostrou essencial, pois, longe de buscar conservar a tênue harmonia no local - seguramente de difícil obtenção onde presentes cerca de 5.000 comerciantes concorrentes, conforme estimado pela União quando da cessão da guarda provisória para o Município, que sempre buscou exacerbar a insegurança de comerciantes nesta feira, inclusive com



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

sucessivos fechamentos em períodos mais fortes de comércio como o Natal e Dia das Mães, culminando com fechamento por meses, justificada na necessidade de adaptações necessárias à segurança contra incêndio e que terminou se transformando na reconstrução de mais de 4.000 boxes, cuja previsão de demolição era em curto período para construção de shopping popular brevemente a ser licitado pelo Município, tudo ao que se imagina, como forma dos comerciantes, sem condições de sobreviverem sem o negócio, desistirem de seus espaços, retornando à mesma condição de camelôs de outrora.

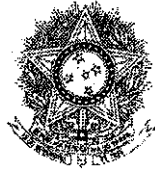
Basta que se considere que o fechamento de qualquer ponto de comércio convencional, por apenas um mês, é suficiente para provocar grandes prejuízos, senão a quebra do negócio, para se ter uma pálida ideia do significado deste fechamento, por meses como aconteceu, no qual se desprezou até mesmo ordens judiciais de reabertura.

Sem obter êxito no abandono dos boxes pelos comerciantes que insistiam no retorno, as dificuldades passaram a ser impostas na outorga de permissões e no desrespeito à localização anterior do comerciante na feira para atingir os vínculos de vizinhança, cujo reconhecimento de importância prescinde da genialidade de um Florestan Fernandes ou Octavio Ianni em constatar importância.

Restou, porém, o vínculo de aglutinação mais forte na virtual comunidade formada na feira da madrugada, o antecedente como camelô, a situação de hipossuficiência econômica (compensada, ao que se vê, pelo espírito de luta) e a vulnerabilidade pessoal a inspirar o sentimento de forte solidariedade entre eles.

Neste aspecto, de ser reconhecer que as ações do Poder Público, auxiliaram em muito a permanência desta aglutinação ao preservar e contribuir tanto para que não esquecessem da origem, da condição econômica e da vulnerabilidade da total ausência de direitos.

Porém, nada obstante as vicissitudes vividas pelos camelôs a os estimular em saírem daquele local, quiçá por um capricho do destino, fato a se reconhecer é de que houve uma grande valorização do Pátio do Pari como ponto de comércio e dos boxes dos comerciantes (cuja origem encontra-se nos camelôs, com seus tripés e que, inclusive, pagavam aluguel para a GSA) passando a ter um potencial de comércio cada vez maior, atraindo, com isto e pela informalidade, pessoas de outros países da América Latina, como bolivianos, peruanos,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

colombianos, além de outras localidades do mundo e chineses, que não teriam, pelo menos em caráter imediato, condições de participar do comércio formal.

Manteve-se, assim, o elemento de aglutinação destas pessoas, salvo exceções, na circunstância de serem igualmente pobres e, mesmo os remediados, todos, por algum motivo, apresentarem condições de vulnerabilidade, quer por serem estrangeiros ainda em situação irregular, ausência de capacidade ou condições intelectuais (inclusive domínio da língua) e mesmo de hipossuficiência econômica.

Graças a isto, eventuais arbítrios, achaques e mesmo furto ou roubo do qual eram vítimas, muito possivelmente deixaram de ser objeto de denúncia, seja pelo medo de represálias ou de declararem sua condição irregular, pois a regra imperante, a exemplo da presente em qualquer comunidade carente do mundo, equivaleu à das favelas: calar diante de qualquer abuso, fosse de que tipo fosse.

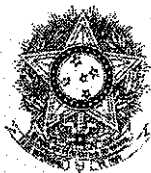
E com isto, retomadas de boxes com apreensões das mercadorias foram realizadas através de GCMs, aos quais se atribuiu o poder de juízes de constatação de descaminho ou contrafacção (para as quais mesmo este juízo confessa ter dificuldades de aferir em processos judiciais), portanto, sem qualquer cautela e menos ainda na adoção de formalidades capazes de permitir contestação ou defesa, afastando assim, de forma prática e eficiente, o "due process of law", afinal, "autoexecutoriedade dos atos administrativos" que foi, é, e sempre será defendida por departamentos jurídicos e procuradorias, dotadas de profissionais reconhecidamente talentosos, a permitir o emprego concreto do princípio do "*the king can do no wrong*", ainda que por um GCM.

Haja vista, neste sentido, o argumento, na aparência, tecnicamente correto, mas contextualmente indevido diante da realidade do Pátio do Pari, de se entender que "permissão de uso" dos comerciantes, por força da cessão do imóvel para o Município, passou a outorgar àqueles "mera expectativa de direito dos comerciantes de ocuparem aquele espaço".

Um argumento talentoso, mas um sofisma, por considerar o Pátio do Pari espaço público equivalente ao de uma rua ou praça do município.

Não era, não é, e nunca foi.





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

**Mesmo sob o domínio da União não podia ser confundido com próprio territorial, terra devoluta, ou bem dominical ou público da União, pois a imóveis provenientes da RFFSA, dedicou-se um regime jurídico diverso, por lei especial, no qual, inclusive, prevista a titularização do domínio a ocupantes de boa-fé.**

Presente, no caso, um paradoxo.

Os infelizes camelôs, alçados à condição de "comerciantes" em espaços de 2,5m por 3,0m, ousando transformar um espaço abandonado em algo valioso, terminaram por ser responsáveis por ativar a cobiça dos argentários sempre dispostos a obter ganhos apropriando-se do esforço e trabalho de outrem, com a sempre e indispensável colaboração do Poder Público.

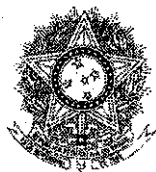
Graças a isto os pontos comerciais que se tornaram valiosos serão transferidos para o "parceiro" do Município, ficando assegurando aos comerciantes apenas o direito de preferência, é dizer: de recomprar seu ponto de comércio pelo mesmo preço que outro interessado oferecer.

Para o "parceiro" do município a Feira da Madrugada não deixa de ser apenas uma oportunidade de negócio, altamente lucrativa e de baixíssimo risco na medida em que, mercê de uma construção dos boxes já feita pelo próprio município, já obtém a feira em condições de cobrar, imediatamente, os aluguéis dos boxes, dos próprios comerciantes a quem se outorgará direito de preferência - sem ressalva de não haver eventual cobrança de luvas.

Isto representa a quantia de R\$ 40.000.000,00 a cada ano, apenas a título de aluguel dos boxes, sem contar os dos novos que estão sendo construídos, das lanchonetes e de outros espaços da feira, igualmente objeto de aluguel.

Para os infelizes comerciantes que valorizaram aquele ponto, resta apenas o consolo em serem considerados pela Municipalidade de São Paulo, "pessoas apenas com expectativa de ocuparem o espaço da feira da madrugada", com direito de preferência, conforme se funda a contestação.

De nada passou a valer o ponto comercial que a União reconheceu como valioso ao deixar expresso que "aqueles" comerciantes deveriam permanecer no local. Não outros, mas exatamente aqueles que se encontravam ocupando o local ainda ao tempo de GSA, estabelecendo, de maneira expressa,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

como dever do município realizar o cadastramento deles a fim de conservá-los no local. Isto parece jamais ter sido entendido, sempre se insistindo que os comerciantes não teriam qualquer direito ao ponto comercial.

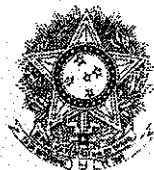
Tanto assim que, na virtual e injustificada reconstrução dos boxes, sempre se argumentou sobre a impossibilidade deles serem realocados nos mesmos locais (a aparentar diálogo entre loucos) mesmo diante da ponderação deste juízo que isto poderia ser feito mediante a superposição da situação anterior sobre os reconstruídos, apenas como forma de evitar que alguém que estivesse em uma esquina fosse transferido para o centro da feira ou um do centro para uma esquina, enfim, de evitar transferências desprezando as relações de vizinhança, sabidamente um elemento de harmonização social intenso, afora o de evitar a apropriação de um ponto mais valorizado por um detentor de localização menos valorizada.

E como não foram poucas as tentativas do município de desocupar a feira de todos os comerciantes, pelo menos a aparência indicava o interesse da concessão ao "parceiro", realizar-se do espaço totalmente desocupado de comerciantes, a fim de lhes dar liberdade até mesmo de cobrança de luvas de comerciantes interessados naquele espaço. Um claro e inadmissível confisco.

Ignorou-se que a União deixou expresso até mesmo que os comerciantes originais deveriam ser mantidos trabalhando, mesmo durante a reconstrução do Shopping, que o município, até mesmo antes da concessão, ao realizar uma discutível reforma, deixou de cumprir.

Mais que isso, o município passou a cobrar dos comerciantes o custo da reforma, atribuindo-lhes essa responsabilidade para, em seguida, transferir esta cobrança para o "parceiro" que, com isto passou a receber tanto o que seria a parcela de aluguel, como a de reconstrução. De fato, o "parceiro" passou a cobrar como valor de aluguel os pouco mais de R\$ 900,00 que era pago ao município.

E graças a isto, o Município de São Paulo, que deveria permanecer recebendo dos comerciantes parcelas correspondentes à amortização do custo de sua obra além dos aluguéis (é certo que ambas sem previsão em lei ou contrato) terminou por transferir ao "parceiro" essas parcelas.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Atendeu, assim, dois valores atualmente dominantes: o amesquinamento do interesse social e prevalência dos interesses da plutocracia paulistana.

Feita esta necessária introdução, passemos aos aspectos concretos da lide para os quais não se pode olvidar que os antecedentes nas negociações não podem ser desprezados.

### DO CONTRATO DE CESSÃO AO MUNICÍPIO

As condições fixadas como onerosas do contrato com a União Federal e município incidindo sobre os **bens de natureza não operacional da extinta RFFSA**, foram as seguintes:

*I - regularização registral do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente.*

*II - a implantação de equipamentos públicos:*

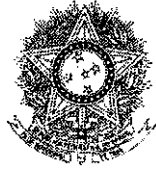
*III - a realização de projeto urbanístico e arquitetônico do Projeto Circuito da Compras e sua concessão via licitação pública;*

*IV - o pagamento do valor de 50% (cinquenta por cento) da contraprestação a ser paga pelo vencedor da licitação devendo os 50% (cinquenta por cento) restantes aplicados em finalidade de interesse público ligada ao projeto de Circuito das Compras ou à região em que ele será instalado.*

Pelos termos da concessão o Município de São Paulo, comprometeu-se também em:

*"promover licitação para celebração de contrato com parceiro privado que venha a oferecer o maior valor de outorga e que deverá garantir a continuidade do trabalho dos comerciantes durante as obras, o custo de aluguel compatível com o comércio popular e a preferência de atendimento aos comerciantes ocupantes da área, conforme cadastro realizado pela PMSP." (ipsis litteris)*

Portanto, dentre as obrigação expressamente assumidas na concessão, pela municipalidade, **houve a de manutenção dos comerciantes que se encontravam naquele espaço da União**, retomado da GSA, que lá deviam permanecer mesmo durante as obras de execução do **projeto urbanístico e arquitetônico do "Projeto Circuito de Compras"**.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

Ressalte-se, **não quaisquer comerciantes, mas os originais da área retomada**, ou seja, aqueles que lá se encontravam quando a feira permaneceu administrada pela GSA.

Observa-se, também, no mesmo contrato, a obrigação do município de **garantir a continuidade do trabalho dos comerciantes durante as obras**, isto é, da Feira da Madrugada não poder sofrer solução de continuidade e de permanecer funcionando **mesmo durante a execução do Projeto do Circuito de Compras** pelo "parceiro privado", na terminologia empregada no texto do contrato de Cessão.

Procurou-se, ainda, onerar o concessionário de garantir: **que o projeto a ser licitado contivesse, entre seus objetivos, a instalação e operação dos seguintes equipamentos** vinculados ao Projeto Circuito de Compras:

a) lojas e boxes;

- **instalação** de apoio aos comerciantes, motoristas e guias;

- **praça de alimentação e lazer;**

b) estacionamento de ônibus;

c) estacionamento de automóveis;

d) **hotel popular;**

e) **edifícios comerciais;**

e finalmente,

- **garantir que o projeto contemplasse, na área concedida, a construção de Campus do Instituto Federal de São Paulo - IFSP com área de aproximadamente 3.000 m<sup>2</sup>, com adequada separação de suas atividades, em relação ao restante do Projeto Circuito das Compras.**

Embora insistentemente requisitado por este Juízo em ação popular anterior a apresentação deste "**projeto arquitetônico e urbanístico**" contemplando a previsão contratual, foram trazidas aos autos apenas umas poucas plantas baixas, sem qualquer assinatura de engenheiro ou arquiteto responsável, e,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

do que seria a futura feira, cuja reconstrução terminou por ser realizada pelo Município de São Paulo, os boxes, as paredes corta-fogo, a área de estacionamento, etc., em nada coincidiram com o que nelas se indicou, fato este apurado em Auto de Constatação determinado por este Juízo naquela ação.

O mesmo Auto de Constatação indicou demolição de **Unidade Básica de Saúde** que se encontrava edificada<sup>\*5</sup> a fim de dar lugar a uma lanchonete que estaria instalada anteriormente no denominado "terrão", isto embora o contrato de cessão da União ao município sendo expresso na obrigação deste, de **"Construir uma creche e Unidade Básica de Saúde no local ou, alternativamente à esta última, implementar um serviço de atendimento médico equivalente, observadas diretrizes dos setores competentes"**.

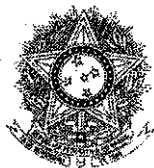
Como já construída uma Unidade Básica de Saúde a indicar ter sido esta a opção da municipalidade e, como tal, incorporada ao imóvel, em princípio, ausente justificativa de demolição a não ser, com a finalidade de fazer cessar críticas de irregularidade de funcionamento por ausência de médicos e enfermeiros.

As plantas oferecidas pelo município, a guisa de "projeto", não indicavam este local.

Quanto a "Efetuar o restauro do patrimônio histórico da extinta Rede Ferroviária Federal (prédio principal e edifício anexo) e construção de novo edifício, requalificando a atividade de comércio de hortifrutigranjeiros observadas as diretrizes de preservação determinadas pelo IPHAN", nenhum restauro foi realizado, nem mesmo iniciado e, ao invés disto, houve demolição de prédios existentes, quando não a alteração radical na aparência dos mesmos, caso da construção de lanchonete na lateral de um dos prédios originais da RFFSA.

Destarte, não se mostra como uma novidade ao Juízo o obstinado e aparente desejo do Município em tornar letra morta determinadas cláusulas do contrato que firmou com a União, em especial aquelas voltadas à manutenção dos comerciantes que originalmente ocupavam o "Espaço do Pari" como conhecido, por ocasião de apossamento pelo *Termo de Guarda Provisória entre a União, através do SPU e Prefeitura de São Paulo*, pelo qual o município comprometeu-se em cadastrar os que nela estivessem instalados a fim de

<sup>5</sup>. Cujos funcionários não eram isentos de questionamentos, diante da ausência de médicos e enfermeiros e de atender o pessoal da feira e não pelo 192)



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

**preservar-lhes o direito de permanecerem com sua atividade no local, inclusive durante a construção futura de almejado Centro de Compras Popular, por vencedor de licitação que já se planejava realizar.**

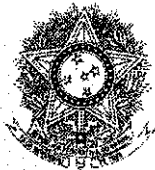
Não é o momento deste Juízo incursionar nas condições exigidas para a habilitação dos licitantes, dentre as quais, **a construção e administração de "shopping popular" com as condições impostas no edital, mesmo sabendo serem raros os que podem atender esta condição, isto se mais de um existir no país.**

Tampouco é o momento de Juízo incursionar em questionar e sindicatar o ato de **renúncia da União Federal em favor do Município de São Paulo, de uma área de 3.000 metros quadrados que a Prefeitura obrigou-se a ceder para a União Federal, na qual, afora ausente qualquer participação do FC, do Ministério da Fazenda, e qualquer autorização ministerial para que a Delegacia de Patrimônio da União, por intermédio de sua chefia assentisse, representando a União na renúncia.**

O mesmo com a Advocacia da União em omitir-se em observar a ausência do Ministério da Fazenda através do FC, juntamente com o Representante judicial do SPU atuante nos autos que, mesmo instado sobre o fato, não visualizaram irregularidade na Chefia do SPU renunciar a uma área de 3.000,00 m<sup>2</sup>, que o município de São Paulo se comprometeu em ceder à União Federal.

Tampouco compete ao Juízo, sindicatar o Município de São Paulo sobre, a pretexto de **realização de obras emergenciais na Feira da Madrugada, terminar por reconstruir mais de 4.000 boxes, em alvenaria a um custo superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), com previsão de total demolição em curto prazo para construção do "shopping popular" pelo "parceiro privado", através de construtora, cujo contrato estava para findar em um mês, e licitada sob modalidade de pregão, modalidade de contrato público para obras simples, rápidas, porte pequeno e baixo custo, mais de manutenção do que de reconstrução.**

Tampouco se sindicatará sobre o fato do **projeto de reconstrução dos boxes da feira ter sido "as building" a significar uma total ausência de projeto executivo, (de planejamento) visto que nesta espécie de "projeto" (as building) nada mais se faz do que registrar o que foi construído.**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Típico projeto que pode ser realizado em qualquer favela, sabidamente construções desordenadas e sem planejamento.

Pela mesma razão, tampouco se sindicará sobre os defeitos construtivos e no não atendimento pelo Município das **determinações do Corpo de Bombeiros no que se refere às construções de paredes corta-fogo e da largura das vias internas destinadas ao acesso de carros do Corpo de Bombeiros.**

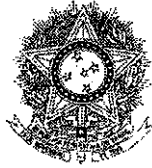
Incabível, no momento, abordar a edição de Decreto municipal que estabeleceu como direito de cada comerciante obter, após a reconstrução pelo município, apenas um box, cotejada com a possibilidade de comerciantes de lanchonetes terem área duas, três e quatro vezes superior à dos boxes e da iniciativa da construção pela Municipalidade ter se limitado apenas aos boxes, deixando as lanchonetes para serem construídas pelos próprios titulares destas, nas dimensões que entendessem e, ao que tudo indica, sem qualquer projeto executivo.

Tampouco cabível sindicá-lo nesta oportunidade, que à título de aluguel dos boxes, isto significando **excluídas possíveis receitas provenientes das lanchonetes, áreas de estacionamento e construção de novos boxes** (além da exploração de outros espaços) multiplicando-se o número de boxes (4.000) pelo valor que cada comerciante paga (pouco acima de R\$ 900,00 ao mês) atinge-se um montante de receita mensal próximo de R\$ 3.600.000,00, e no ano, acima de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais), o que torna o valor da licitação vencedora, no montante de 50.000.000,00 (cinquenta milhões) a serem pagos em suaves parcelas, em verdadeira doação do patrimônio público da União pelo Município.

Atente-se que do valor da licitação a União tem direito apenas à metade.

Não sindicará o Juízo, no motivo do **licitante estar obrigado a indenizar "projeto" realizado por escritório particular, contratado pela municipalidade, sem licitação ou concurso, no valor de R\$ 10.000.000,00** (dez milhões de Reais) que consiste em simples estudo de viabilidade econômica e tecnicamente mais próximo de estudo acadêmico do que um efetivo projeto executivo.\*<sup>6</sup>

<sup>6</sup>. O conceito de Projeto pode ser obtido no site do CREA



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

Incabível incursionar, neste momento, sobre a possível legitimação de posse dos comerciantes diretamente pela União Federal pois se legítima a concessão da área para particulares, de se supor implícita equivalente direito dos comerciantes da feira e prioridade como hipossuficientes.

Finalmente, de que por se encontrarem eles em espaço público federal ou mesmo particular após a concessão, de não necessitarem de TPUs do município (eventualmente da União) por estes se referirem à ocupações de área pública e aquele espaço nunca se caracterizou como tal. De fato, as áreas públicas são as praças, as vias públicas e até mesmo de bens dominicais considerados públicos.

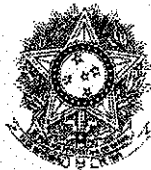
Aqui se tratava de imóvel pertencente à RFFSA, cujo regime jurídico a que se submetiam diferia daquele dedicado às áreas públicas, tanto assim que passíveis de regularização de domínio o que jamais acontece sobre áreas públicas.

A rigor, com a concessão, o Município de São Paulo permanecerá atuando como intermediário da União, a um custo elevado, inclusive, por corresponder a 50% das receitas provenientes da exploração daquele espaço por particulares, cuja destinação do restante, pelo menos nos termos do contrato com a União, deve ser para "melhorias urbanas da região".

De se considerar que a hipótese de legitimação de posse de imóveis não operacionais da RFFSA pelos ocupantes daquelas áreas foi objeto de lei específica estabelecendo preferência destes ocupantes na aquisição do domínio, a significar ter sido considerando atender ao interesse público (por não se poder supor que uma lei deixe de fazê-lo) que a transferência desses imóveis aos ocupantes atende a um interesse social, afinal, foram eles que permitiram que aquele espaço relegado ao abandono pela RFFSA se valorizasse como ponto de comércio.

Deixar de considerar este aspecto implica admitir injusta apropriação do fundo de comércio daqueles que valorizaram a área, pelo "parceiro privado".





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

## DO PEDIDO DE LIMINAR FORMULADO PELOS AUTORES – MANUTENÇÃO DE COMERCIANTES CADASTRADOS

Pelos elementos destes autos e de ação popular anterior (0016425-96.2012.4036100) possível aferir que, visando cumprir ao encargo do cadastramento por ocasião da obtenção da "guarda provisória", a municipalidade de São Paulo realizou, inicialmente, um primeiro levantamento com o objetivo de identificar os comerciantes que se encontravam no imóvel fornecendo aos presentes, "código de barras" individuais, representativos de prova da ocupação.

Em seguida, deu início à realização do que denominou de "cadastramento" dos titulares desses códigos, a fim de compor o que seria um banco de dados contendo as características de cada comerciante e de seu respectivo box ou boxes, tendo em vista não serem poucos os que cadastraram mais de um, decorrentes de ocupação de outros por membros da família.

Possível concluir, pela circunstância da publicação de 28/12/2012 consistir uma "consolidação", ou seja, termo que se emprega, usualmente, para designar publicação de um conjunto de atos até então existentes, que este cadastramento - ou banco de dados - ainda permanecia em elaboração naquela data, ou seja, não se encontrava concluído consistindo um processo ainda em desenvolvimento, até porque abrangia, até aquele momento, número bem inferior aos 5.000 comerciantes referidos na transferência da Guarda Provisória para o município. Portanto, havia titulares de "códigos de barras" ainda sem cadastro.

O pedido de liminar formulado na presente ação no sentido da ocupação da Feira da Madrugada ser recomposta com os comerciantes constantes em relação emitida em 20.10.2010, ainda pela RFFSA, constantes no Processo administrativo nº 2011.012.4113-2 da Prefeitura Municipal de São Paulo (fls.29/132), embora recomendável a fim de atender aos termos da guarda provisória até a elaboração de cadastro pelo Município proporcionando a comprovação da situação fática existente naquele momento, incabível de ser determinado pelo Juízo diante das possíveis mutações na situação ocorridas no curso de anos até a presente data.

Comerciantes saíram, transferiram os seus boxes para familiares, enfim, situações decorrentes dos efeitos do próprio tempo na vida destes comerciantes a não dispensarem uma análise mais aprofundada, inclusive pelo próprio Município da Capital que realizou outros cadastramentos.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

Destarte, ainda que a circunstância do não respeito a esta listagem possa ter efeitos relevantes na ação, notadamente no que se refere a aspectos relacionados ao descumprimento de acordo com a União, fato é que se mostra incabível ao Juízo determinar esta providência, ficando destarte indeferido o pedido de liminar neste sentido.

Em princípio, a fim de se preservar uma situação que de certa forma se encontrava estabilizada, por ocasião da administração municipal, cabível por ora, em caráter cautelar, tão somente determinar ao município a recondução dos comerciantes aos seus boxes de acordo com o último cadastro feito pelo Município por presumir-se estar mais ajustado à realidade, notadamente nesta fase, sem que isto signifique a preservação definitiva desta situação, tendo em vista que isto deverá ser objeto de uma análise mais aprofundada a ser feita no curso da ação até a prolação da sentença.

Apenas observa o Juízo que apenas a parte de lata da feira é que foi objeto de demolição e reconstrução, todavia, aqueles boxes que não foram afetados, por exemplo, perfeitamente possível realocar os detentores originais e a Municipalidade tem todas as condições de realizar isto sem grandes dificuldades.

### **DA TUTELA CAUTELAR**

Decorrido um longo prazo desde o ajuizamento da ação anterior, o que se pode constatar nesta oportunidade que graças a uma licitação, a impor, pelo envolvimento de terceiros, ou seja, as empresas concessionárias deste espaço, uma maior complexidade no trâmite desta ação, por previsível replicação de recursos e, em termos fáticos, a situação dos comerciantes da feirinha da madrugada afora não melhorar, de fato piorar diante do interesse econômico do concessionário se tornar prevalente ante o interesse social.

E com repercussão desfavorável para a União, pois do interesse social nada restou e financeiramente este interesse foi transformado em pó.

Atente-se que a concessão abrangê uma área de **119.761,65 m<sup>2</sup>**, que corresponde, grosso modo, a **12 campos de futebol** ou **12 (doze) quarteirões**, localizada no centro da capital de São Paulo, próxima da Rua 25 de março e adjacente à Avenida do Estado e Senador Queiroz e do Mercado Municipal de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

Por outro lado, não se pode desconhecer que o valor de pouco mais de R\$ 900,00 mensais exigidos no aluguel dos boxes pelo concessionário afora não poder ser considerado (pelo tamanho do espaço locado) como "popular" o seu montante, originalmente pago ao município, constituir-se de uma parcela correspondente à reconstrução da feira e outra do aluguel propriamente dito.

Igualmente que a clientela que frequenta a Feira da Madrugada, provindo até mesmo de outros Estados, sem localizar o comerciante em seu ponto original, passa a buscar outros locais, seja em outras as Feiras populares como as que têm proliferado em municípios adjacentes a esta capital, quando não, nos inúmeros "Shoppings Populares" que passaram a ser construídos nos arredores da feira.

E, conforme acima exposto, exaustivamente, impossível não constatar que, para além do descumprimento pelo Município, do **Contrato de Cessão de Uso Resolúvel da Feira da Madrugada** com a União Federal no que se refere às obrigações assumidas, inclusive quanto à cessão de 3.000 (três mil metros quadrados) somadas a uma clara presença de agressão às normas contidas na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, no caso, pela União Federal, **reputam-se presentes, nesta análise superficial elementos suficientes a indicar possíveis prejuízos da União Federal, recomendando, já nesta oportunidade, a adoção de providências destinadas, senão a evitar agravamento, pelo menos contê-los ao razoável.**

Assim, dentro de razoável aspecto de probabilidade de dano grave e de difícil reparação a justificar, por valores sumariamente ponderados neste Juízo, no exame de causa e efeito da possibilidade de agravamento das consequências, na manutenção dos contratos tanto de concessão da União para o município, onde presentes aparentes irregularidades que, inclusive, não se limitaram à execução para alcançar a própria formação do contrato mercê de graves e aparentes defeitos de ausência de competência na cessão, como também no contrato de concessão, no qual desde aspectos precedentes, ligados ao edital, por aparente direcionamento através da imposição artificial de limitações a licitantes, como subsequentes, no que toca à idoneidade das empresas participantes, como também quanto ao cumprimento de obrigações assumidas, em especial, no que toca à preservação dos comerciantes originais presentes no Pátio do Pari por ocasião da cessão da área para o município, **mostra-se não só justificável como recomendável a concessão de tutela cautelar inclusive para afastar, no futuro, o vergastado argumento da prevalência do interesse na preservação da situação de fato consolidada pelo tempo.**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

E visando evitar maiores prejuízos à União Federal, ao Município e mesmo ao Concessionário, **SUSPENDO, em caráter cautelar, a execução do contrato de concessão firmado pelo município com o concessionário da área, impondo ao Município a obrigação de DETERMINAR AO CONCESSIONÁRIO QUE:** 1) eventuais pagamentos vincendos decorrentes da concessão, tanto ao município, como para a União Federal, nas datas dos respectivos vencimentos, sejam depositados na Caixa Econômica Federal, Posto de Justiça Federal, vinculados a presente ação; 2) presente demonstrativo dos pagamentos já efetuados ao município e para a União, decorrentes da concessão; 3) presente nos autos: indicação especificada das **benfeitorias necessárias** realizadas no Pátio do Pari, acompanhada do respectivo custo das mesmas e 4) presente nos autos, as plantas contendo a aprovação do município das novas construções realizadas na feira, inclusive novos boxes bem como das demolições realizadas.

**Considerando a total presunção de idoneidade do município, aliada a permanente disposição de auxílio à justiça, DETERMINO ao Município de São Paulo que, em caráter cautelar e provisório:**

- 1) **REASSUMA** a administração do Pátio do Pari, **PROMOVENDO** a recomposição da Feira da Madrugada adaptada ao projeto "as building" por ela realizado, instalando os comerciantes em posição geográfica equivalente à existente por ocasião da cessão da área da União para o município;
- 2) apresente nos autos, os projetos executivos de obras e melhoramentos realizados e a serem realizados pelo concessionário objeto de aprovação pelo município atendendo, inclusive as limitações relacionadas às áreas de preservação ao longo de rios;
- 3) apresente nos autos, **Aprovação do Corpo de Bombeiros** sobre a segurança da Feira da Madrugada;
- 4) que realize, por meio de suas equipes de fiscalização, levantamento do Pátio do Pari, apresentando as conclusões, dos seguintes pontos reputados de interesse para conhecimento do Juízo, no escopo da presente ação visando syndicar eventuais prejuízos da União em razão de ilegalidades cometidas tanto na formação como na execução de Contrato de Cessão de bem não operacional da RFFSA, diante da repercussão em eventual reversão da administração para a União Federal: a) preservação das vias de acesso de veículos do Corpo de Bombeiros conforme previsto na reforma da feira para atender essa



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
24ª Vara Cível

7435

exigência; **b)** presença dos equipamentos contra incêndios presentes na Feira da Madrugada (extintores, mangotes, mangueiras, etc.); **c)** presença de rotas de fuga em caso de incêndio, com sinalização eficiente e livre de obstáculos, mesmo que temporários; **d)** presença de paredes de contenção de fogo, edificadas de acordo com as normas de segurança do Corpo de Bombeiros, nos locais por ele recomendados em auto de vistoria e indicadas no projeto de reforma da feira; **e)** situação dos pisos interno e externo da feira e se atende exigências equivalentes às para o comércio em geral e piso de calçadas em vias públicas; **f)** condição de eficiência das galerias pluviais existentes na feira a fim de evitar enchentes, com vistas à prevenção de contaminação por agentes patógenos (leptospirose, etc.) **g)** aprovação dos órgãos sanitários das lanchonetes instaladas no local; **h)** situação dos sanitários tanto no que se refere à qualidade e ausência de entupimentos, defeitos e adequada separação de masculino e feminino, quanto à suficiência em relação ao número de frequentadores da Feira da Madrugada; **i)** presença de ambulância no local destinada a atender emergências; **j)** presença de iluminação de emergência para o caso de falta de energia elétrica nos corredores e espaços de circulação; **k)** presença de instalações para acessibilidade de deficientes (rampas e sinalização de solo); **l)** condições da pousada para motoristas; **m)** dimensão da área e quantidade de vagas de ônibus prevista para estacionamento no local; **n)** dimensão e quantidade de vagas para veículos particulares; **o)** presença de acesso de pessoas com necessidades especiais e de vagas destinadas ao transporte dos mesmos; **p)** número de membros da GCM permanentes no local; **q)** número de policiais militares permanentes no local; **r)** número de seguranças particulares presentes no local; **s)** número de pessoas encarregadas da limpeza (pousada, sanitários, corredores, estacionamentos e espaços de circulação externa; **t)** número de pessoas encarregadas da manutenção da feira presentes no local; **u)** presença e quantidade de câmaras de segurança instaladas no local e número de pessoas encarregadas do monitoramento das mesmas; **v)** presença de sistema de som para orientação em caso de emergência; **w)** presença de sensores e alarmes de incêndio (tipo e quantidade instalada); **x)** demanda elétrica planejada em relação à que vem sendo utilizada (comparação do número de lâmpadas e equipamentos elétricos previstos nos boxes e os que estão sendo utilizado); **y)** segurança em relação ao sistema da gás nas lanchonetes segundo as normas de segurança, inclusive do município; **z)** condições em que se encontram os prédios da RFFSA construídos no local no que se refere à conservação e preservação; **aa)** condição física dos prédios onde está instalado o hortifrutigranjeiros; **bb)** condições físicas dos outros espaços que compõem Pátio do Pari não abrangidos pelo hortifruti e feira da madrugada e outros aspectos que a fiscalização entenda pertinente registrar.

Adicionalmente, no interesse do município de São Paulo e a título de colaboração com a Justiça, deverá ser apresentado nos autos informação



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
24ª Vara Cível

sobre a quantidade de boxes ocupados, desocupados e aqueles objeto de invasão, se existentes.

Intime-se o Município, a União Federal e o Concessionário da presente ordem para devido cumprimento sob pena de caracterização de crime de desobediência.

A fim de afastar qualquer crítica de inércia judicial em informar os órgãos do Poder Executivo e do Legislativo, extraia-se cópia da presente decisão para encaminhamento ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Fazenda; Excelentíssimos Presidentes do Tribunal de Contas da União e do Município; Excelentíssimo Advogado Geral da União e Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo para conhecimento e providências necessárias.

Encaminhe-se, igualmente, cópia para a Secretaria de Patrimônio da União para as providências de sua alçada.

Após, dê-se ciência ao Ministério Público Federal, requisitando-se que informe a este Juízo qual o desfecho dos autos do Inquérito Civil nº 1.34.001.005215/2007-58, mencionado no Termo de Guarda Provisório, e, ainda, se foi firmado eventual termo de ajuste de conduta.

A mesma providência deverá ser adotada em relação aos outros procedimentos administrativos/inquéritos relativos ao Pátio do Pari (Feira da Madrugada) instaurados no Ministério Público Federal. Ressalte-se que já foi noticiado pelo próprio Ministério Público Federal, nos autos da ação popular nº 0016425-96.2012.403.6100, em 22.10.2012, a existência de procedimentos administrativos, com os seguintes números: 1.34.001.005119/2011-96, 1.34.001.004021/2012-01, 1.34.001.003712/2012-89, 1.34.001.004038/2012-50, 1.34.001.003148/2012-02, 1.34.001.003142/2012-27.

Intimem-se.

São Paulo, 16 de junho de 2016.

  
**VICTORIO GIUZIO NETO**  
**JUIZ FEDERAL**