



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65) Nº 5002349-42.2019.4.03.6130 / 1ª Vara Federal de Osasco

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP, MUNICIPIO DE OSASCO, DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO

Advogados do(a) AUTOR: ROGERIO MORINA VAZ - SP179189, RUBEM ALCANTARA JUNIOR - SP403090, FELIPE

LASCANE NETO - SP197077, IVO GOBATTO JUNIOR - SP130717

RÉU: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, UNIÃO FEDERAL, COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** proposta pela **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e pelo **MUNICÍPIO DE OSASCO** em face da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, da **UNIÃO** e da **COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS**.

Narram os autores que, no cumprimento de projetos de regularização da ocupação urbana, e no bojo do Programa Minha Casa Minha Vida, o Município de Osasco, em parceria com a CEF, implementou a construção do Conjunto Habitacional Miguel Costa, destinado a famílias de menor poder aquisitivo.

Relata, no entanto, que o imóvel onde se construiu o referido empreendimento se encontra encravado sem acesso às vias públicas, pois ao oeste se confronta com o Rodoanel Mario Covas; ao sul se confronta com trilhos da Linha 08 – Diamante da CPTM; e ao leste e nordeste com imóvel da União, onde se encontra instalado o 4º Batalhão de Infantaria Leve do Exército Brasileiro.

Segundo consta, as obras do empreendimento já estão concluídas desde dezembro/2018, com exceção do acesso do imóvel às vias públicas, o que tem impedido a CEF de celebrar os contratos de financiamento e entregar as chaves dos imóveis aos futuros moradores. Por sua vez, tanto a União quanto a CTPM tem obstado a passagem para o acesso ao imóvel.

Diante de tal impasse, informam os autores que celebraram entre si o Termo de Ajustamento de Conduta de id 16959857, onde o Município de Osasco se compromete a promover o desencravamento do imóvel mediante a construção de um viaduto sobre os trilhos da CPTM. Enquanto não concluídas as obras do viaduto, o Município se comprometeu a instalar um bolsão de estacionamento ao lado da estação da CPTM, para ser utilizado pelos moradores, e providenciar o transporte dos moradores entre a estação e o conjunto habitacional.

Enquanto isso, as unidades habitacionais continuam desocupadas, pois a CEF se recusa a entregar as chaves enquanto não for providenciado um acesso adequado para os veículos dos moradores (o que somente seria atendido com a conclusão das obras do mencionado viaduto).



Ante tal quadro, os autores pleiteiam a concessão de medida liminar consistente em determinar à CEF que celebre os contratos para a destinação das unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Miguel Costa, bem como entregue as chaves às famílias contempladas. Subsidiariamente, requerem a definição provisória de um rumo de passagem forçada sobre os imóveis da União e/ou da CTPM.

Distribuída a inicial, foi determinada a intimação dos réus para que se manifestassem acerca do pedido liminar, nos moldes do art. 12, *caput*, da lei nº 7.347/85. Bem como a respeito do eventual interesse na designação de audiência de conciliação.

A CEF se manifestou no id 18252007. Preliminarmente, suscitou a ilegitimidade ativa do Município de Osasco e a ausência de interesse de agir. No mais, se posicionou contra o deferimento do pedido liminar, alegando ser legítima a sua recusa em entregar as unidades habitacionais construídas, uma vez que a ausência de acesso regular ao imóvel (imputável ao Município de Osasco) viola os termos do contrato celebrado com a municipalidade e vai de encontro com os objetivos do Programa Minha Casa Minha Vida.

A CTPM apresentou contestação no id 18355279. Suscitou a ausência de interesse de agir, a impossibilidade jurídica do pedido e sua ilegitimidade passiva. No mérito, argumentou que possui o poder-dever de evitar o acesso de pessoas nas vias férreas. Subsidiariamente, asseverou que já existe ponto de passagem que poderia ser utilizado no local, situado abaixo da Estação Comandante Sampaio.

A União, por fim, apresentou manifestação no id 18480243. Arguiu, em preliminar, inépcia da inicial, ausência de interesse de agir e ilegitimidade de parte. No mérito, se manifestou contra o deferimento do pedido liminar.

Os réus não se opuseram à designação de audiência de conciliação.

No id 18305218, sobreveio nova manifestação do Município de Osasco, dando notícia de supostas ameaças de invasão das unidades do imóvel. Diante disso, reiterou a necessidade de deferimento do pedido liminar.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. Decido.

A antecipação dos efeitos da tutela, previstas nos artigos 294 e 300 do Código de Processo Civil, exige, para a sua concessão, a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano. Em outras palavras, pressupõe a presença de dois requisitos: a probabilidade do direito e o perigo de dano.

A probabilidade do direito consiste na verificação, mediante análise perfunctória, de que o pedido merece acolhimento. Assim, justamente por se tratar de cognição sumária, não cabe, num primeiro momento, o exaurimento da análise probatória, o que será feito apenas quando do julgamento do mérito.

DO PEDIDO LIMINAR PRINCIPAL



Nesse diapasão, recorro que a moradia é um direito fundamental, sendo garantido a todos por força do art. 6º da CF:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

A Constituição Federal também prevê o direito fundamental à propriedade, a qual deve atender a sua função social (art. 5º, *caput*, e incisos XXII e XXIII):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Cabe, então, analisar se é possível impor à CEF – liminarmente – a obrigação de entregar as unidades habitacionais ora em discussão, a despeito de ainda não haver sido construído o regular acesso do bem às vias públicas; ou, subsidiariamente, a fixação provisória de rumo de passagem forçada pelos imóveis da União e da CPTM.

Nessa questão, anoto que assiste razão à CEF quanto ao argumento de que os projetos abrangidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) devem assegurar aos beneficiários o pleno acesso às vias públicas (art. 73, I, da lei nº 11.977/09).

Ocorre que, no caso em apreço, mostra-se necessário relativizar ao menos temporariamente tal exigência, a fim de homenagear os direitos fundamentais à moradia e à função social da propriedade.

Com efeito, o empreendimento discutido – o Conjunto Habitacional Miguel Costa – tem por escopo a promoção de valores essenciais tais como o direito à moradia e a função social da propriedade, na medida em que se destina à habitação de centenas de famílias de baixo poder aquisitivo.

Além disso, o projeto busca o uso racional de área urbana que, por décadas, esteve ocupada de forma irregular. Assim, a conclusão do empreendimento também homenageia os princípios que tutelam o meio ambiente e as políticas de desenvolvimento urbano e de regularização da ocupação do solo urbano (art. 182 da CF).

Portanto, é patente que a entrega das unidades à população é essencial para se garantir valores muito caros à Constituição Federal, afetos à função social da propriedade, à preservação do meio ambiente e à regular ocupação do solo urbano.



Com efeito, observa-se que as obras no imóvel estão virtualmente concluídas, estando pendente apenas a construção do acesso de veículos às vias públicas, a qual, naturalmente, deve perdurar por vários meses, pois exige a construção de viaduto sobre os trilhos da CPTM.

Todavia, seria uma afronta aos mencionados valores fundamentais obrigar quase mil famílias (que estão atualmente em moradias provisórias) a esperar cerca de 30 meses (prazo para a conclusão do viaduto prometido pelo Município de Osasco) por um imóvel cujas obras já estão prontas.

Há de se computar, ainda, o custo ao patrimônio público decorrente da demora da entrega da demora na entrega das unidades à população, pois o Município de Osasco tem de custear aluguel das famílias que aguardam serem contempladas pelo projeto.

Outrossim, conforme observado pela União em sua manifestação, apenas 30% das unidades habitacionais do empreendimento possuem vagas de garagem. Ou seja, a maioria dos futuros moradores sequer precisaria acessar o conjunto habitacional por vias públicas, sendo bastante para tanto as passarelas de pedestres já existentes no local.

Por fim, cabe reconhecer o palpável risco de invasão do imóvel, o que demonstra a urgência da medida pleiteada. Tal situação seria altamente prejudicial, porque os imóveis seriam ocupados por pessoas alheias ao programa de destinação das unidades, e acabaria por anular anos de trabalho para a regularização do local, levando a prejuízos ainda maiores ao patrimônio público.

Nesse contexto, considerando o grande apelo social do projeto, bem como a nítida presença de entraves burocráticos para a sua conclusão, mostra-se necessário o esforço de todos os Poderes para dar cabo à iniciativa.

Desta feita, ante a presença de valores de suma importância democrática (moradia, propriedade, função social, meio ambiente, adequada ocupação do solo urbano), reputo justificada a relativização temporária dos termos do art. 73, I, da lei nº 11.977/09, até porque os referidos valores também estão em sintonia com o PMCMV.

Assim, considerando o acima exposto, bem como a presença de elementos que justificam a urgência da medida, impõe-se o deferimento da medida liminar pleiteada para determinar à CEF que prossiga com o integral cumprimento de suas obrigações atinentes ao pacto que deu origem ao Conjunto Habitacional Miguel Costa, promovendo a entrega das unidades habitacionais e das respectivas chaves, bem como celebrando os contratos necessários para tanto.

DO ACESSO AO IMÓVEL

Sem prejuízo, a fim de viabilizar a utilidade prática da tutela deferida, calha regulamentar o meio pelo qual se dará o desencravamento do imóvel.

Segundo se depreende dos autos, o acesso de pedestres ao local já é franqueado por duas passarelas que passam por cima dos trilhos da CPTM. Ao que tudo indica, está será a principal forma de acesso utilizada pelos moradores, uma vez que, conforme já referido, apenas 30% das unidades habitacionais possuem vagas de garagem.



O acesso de veículos, embora já seja relativamente possível (por meio de passagem de nível sobre os trilhos), deve ser solucionado definitivamente por meio da construção de um viaduto, conforme compromisso já firmado pelo Município (id 16959857).

No entanto, enquanto não concluídas as obras do mencionado viaduto, deve ser estabelecida alguma solução provisória ao conflito.

Para tanto, o TAC firmado entre os autores (id 16959857), a meu sentir, já traz uma solução adequada para tal fim: conforme se infere do documento, o Município de Osasco se compromete a instalar nas proximidades do local um bolsão de estacionamento para os moradores do Conjunto Habitacional, e providenciar – gratuitamente – o traslado dos passageiros entre o bolsão e as passarelas que transpassam os trilhos.

Destaco que, embora o aludido TAC expressamente preveja a necessidade de sua homologação judicial, reputo que o mesmo representa uma válida manifestação de vontade dos signatários, permitindo que o documento seja adotado como paradigma para os termos da presente decisão.

Por outro lado, cumpre notar que, ao menos em tese, o TAC ainda não possui eficácia jurídica. Destarte, em atenção ao poder geral de cautela do juiz, e para assegurar a efetividade da tutela ora pretendida (arts. 297 e 301 do CPC), mister a adoção de medidas para impedir que uma solução provisória seja tornada definitiva.

Observo, para tanto, que o impasse aqui discutido pode ser imputável diretamente ao Município, uma vez que o desencravo definitivo do imóvel já lhe era imposto desde meados de 2008, com a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 170/08; ou seja, o Município já está em mora há mais de dez anos e sequer deu início às obras prometidas.

Assim, para evitar que a mora do Município de Osasco venha a prejudicar os moradores do local, reputo necessário impor judicialmente desde já a obrigação de sanar os óbices de acesso ao imóvel.

Portanto, deve a Municipalidade instalar, nos moldes já acordados no TAC, o bolsão de estacionamento para o uso dos moradores. Deve também o Município de Osasco ser obrigado a promover o desencravo definitivo do imóvel mediante a construção de um viaduto (ou outra forma tecnicamente viável) no prazo de 24 meses contados da data da assinatura do TAC (dia 30/04/2019).

Outrossim, considerando a premente relevância e urgência do desencravo definitivo do imóvel em prazo hábil, deve ser também imposta à municipalidade multa diária em caso de atraso nas obras.

DA FIXAÇÃO DO RUMO PROVISÓRIO DE PASSAGEM FORÇADA

Ainda assim, também é necessário estabelecer – provisoriamente – a forma de acesso de veículos ao local, a fim de permitir a mudança das famílias para as unidades habitacionais, o ingresso de prestadores de serviços públicos, etc.

Nessa toada, o direito de passagem forçada decorre do direito de propriedade, e vem previsto no art. 1.285 do Código Civil, o qual também transcrevo:



Art. 1.285. O dono do prédio que não tiver acesso a via pública, nascente ou porto, pode, mediante pagamento de indenização cabal, constranger o vizinho a lhe dar passagem, cujo rumo será judicialmente fixado, se necessário.

§ 1º Sofrerá o constrangimento o vizinho cujo imóvel mais natural e facilmente se prestar à passagem.

§ 2º Se ocorrer alienação parcial do prédio, de modo que uma das partes perca o acesso a via pública, nascente ou porto, o proprietário da outra deve tolerar a passagem.

§ 3º Aplica-se o disposto no parágrafo antecedente ainda quando, antes da alienação, existia passagem através de imóvel vizinho, não estando o proprietário deste constrangido, depois, a dar uma outra.

Pois bem, inicialmente, não vejo qualquer óbice jurídico à fixação judicial de rumo de passagem forçada por bens da União ou sujeitos à administração da CPTM.

A um, porque inexistente qualquer vedação legal expressa nesse sentido. A dois, porque o direito de passagem forçada decorre diretamente do direito fundamental de propriedade, oponível inclusive em face do Estado. A três, porque eventual vedação de passagem forçada por bens públicos, ao menos no caso presente, resultaria em plena aniquilação do direito de propriedade sobre o bem, haja vista que o mesmo se encontra completamente cercado por bens públicos.

Após breve consulta ao croqui do imóvel em questão, tem-se que o mesmo se encontra absolutamente encravado por três barreiras: o imóvel da União, os trilhos da CTPM e o Rodoanel Mario Covas.

Assim, qualquer rumo que se dê à passagem forçada, certamente os moradores terão de passar por algum imóvel de propriedade ou concessão estatal. Por isso, ao menos neste momento de análise liminar, tenho que o rumo deve ser definido com base na conveniência (tanto para os ocupantes do imóvel quanto para os proprietários dos imóveis lindeiros) do rumo, bem como a possibilidade de sua posterior remoção (em caso de eventual decisão em sentido contrário na sentença ou em decisões posteriores).

Posto isso, observo que, a rigor, o imóvel em questão já possui um acesso utilizável, ainda que de forma precária: a passagem de nível ao lado da Estação Quitauna, em frente ao Comando do Exército.

Segundo consta, aliás, tal acesso já era utilizado pelos ocupantes do imóvel há décadas, e, também, foi utilizado para a saída das famílias do local e para o ingresso dos inúmeros caminhões com materiais de construção necessários para as obras do Complexo. Tal acesso provisório também não causa qualquer prejuízo imediato aos réus, pois não exige a realização de obras ou a demolição de construções no local.



Saliento, porém, que o acesso pela passagem de nível está longe do ideal, pois gera um sério risco de acidentes na travessia, os quais prejudicariam não apenas os moradores do local, mas também os milhares de usuários do transporte público. Assim, considero absolutamente inviável a adoção de tal acesso como solução definitiva.

Tal rumo, portanto, possui caráter meramente precário, podendo eventualmente ser redefinido em decisão futura, sendo fixado por ora em razão de critérios de conveniência e reversibilidade, conforme já apontado.

O rumo também é definido de forma provisória, eis que apenas perdurará apenas enquanto não forem concluídas as obras, de incumbência do Município, para a construção do viaduto de acesso ao Conjunto Habitacional.

Ainda, dado o notório risco advindo da constante travessia de veículos destaque que tal acesso não poderá ser utilizado indiscriminadamente.

Assim, desde já estabeleço que a referida passagem não poderá ser utilizada por veículos particulares, ressalvadas as exceções abaixo, sendo destinada unicamente à travessia de veículos oficiais, de emergência ou prestadores de serviços públicos essenciais (manutenção de equipamentos públicos, coleta de lixo, policiamento ostensivo, etc).

Para a mudança das famílias para o local, bem como para eventual entrega de mercadorias, deve ser estabelecido um prévio agendamento das entregas, mediante a definição de horários mais adequados para a travessia e com a fixação de um cronograma elaborado de comum acordo com a CPTM. Deve ficar o Município de Osasco incumbido de dar amparo aos moradores do local para providenciar a interlocução com a CPTM e, caso necessário, providenciar por seus próprios meios o transporte de mercadorias ao imóvel.

DISPOSITIVO

Isto posto, **DEFIRO PARCIALMENTE** os pedidos liminares deduzidos nos seguintes termos:

a) **DETERMINO** à **CEF** que promova a entrega das unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Miguel Costa, firmando os respectivos contratos necessários para tanto.

b) **DETERMINO** ao **Município de Osasco**:

b.1) Que, no prazo de 60 dias, contados da intimação desta decisão, instale nas imediações do local (ao sul dos trilhos da CPTM) um bolsão de estacionamento de veículos destinado ao uso gratuito dos moradores do complexo Miguel Costa, providenciando – também gratuitamente – o traslado dos usuários entre o bolsão e as passarelas para o acesso de pedestres ao Conjunto Habitacional; incumbindo ao Município de Osasco, ainda, providenciar a segurança necessária aos usuários do bolsão de estacionamento e do traslado às passarelas;



b.2) Que, no prazo de 24 meses, contados a partir de 30/04/2019, conclua as obras de desencravamento definitivo do Conjunto Habitacional Miguel Costa mediante a construção de viaduto por cima dos trilhos da CPTM (ou outra solução que se mostrar tecnicamente segura e viável).

Desde já fixo em desfavor do Município de Osasco **multa diária** no valor de **R\$10.000,00** para cada dia de atraso no cumprimento de qualquer das obrigações acima.

Deixo consignado, por fim, que as determinações aqui impostas ao Município de Osasco são autônomas em relação ao TAC de id 16959857 e são exigíveis independentemente da homologação judicial do ajuste.

c) DETERMINO à União e à CPTM que, enquanto não concluídas as obras de desencravamento, suportem a passagem forçada de veículos pela passagem de nível situada em frente ao Comando do Exército, ao lado da Estação Quitauna.

Destaco que tal passagem é destinada unicamente ao trânsito de veículos oficiais, veículos de emergência e veículos prestadores de serviços públicos essenciais. Deverá ser permitida, também, a passagem para a entrega das mudanças (e outras mercadorias) das famílias no local, o que deverá ser feito segundo cronograma e em horários fixados de comum acordo entre o Município de Osasco, os moradores do local e a CPTM, de forma a não prejudicar a segurança dos serviços de transporte público; incumbindo ao Município de Osasco, também, caso necessário, providenciar a entrega de mercadorias no local por seus próprios meios.

Haja vista a concordância das partes, designo o dia **26/08/2019**, às **14h00min**, na sede deste juízo, para a realização de audiência de conciliação.

Intimem-se as partes com urgência, servindo a presente decisão como mandado.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

OSASCO, 18 de junho de 2019.



