

PARECER
AGU/NAJ-SP/Nº1265/2008 - VVS

Viviane Vieira da Silva
Advogada da União

EMENTA: I. DIREITO ADMINISTRATIVO. Análise de Minuta de Termo de Cessão Provisória de Uso, ao INCRA, de imóvel da extinta Rede Ferroviária Federal/SA –RFFSA/SA incorporada à União. Modificações propostas. Necessidade de acatamento das alterações para adequação do Termo à legislação de regência.

PARECER/AGU/NAJ-SP/Nº 1265/2008 - VVS
PROCESSOS Nº 0495.002368/2008-35; 0495.007219/2007-81 E
04905.007000/2007-82 (6 VOLUMES).
INTERESSADO: GERÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - GRPU
ASSUNTO: CONTRATO DE CESSÃO TEMPORÁRIA A SER
FIRMADO ENTRE A GRPU E O INCRA
VALOR:
TIPO DE CONSULTA: ATIVIDADE-FIM

1 Trata-se de processo administrativo, oriundo da Gerência do Patrimônio da União - GRPU, cujo objeto é a cessão temporária de uma área de 7.700.400 metros quadrados denominada Horto do Tatu, localizada no município de Limeira/SP e pertencente, outrora, à Rede Ferroviária Federal/AS (RFFSA), mas transferida, por força da Lei nº 11.483/2007 e pelo Termo de Transferência nº 018/2008 (fl. 768 dos autos nº 04905.007219/2007-81), para o patrimônio da União.

2 Anexos a este parecer estão os autos administrativos nº 04905.002368/2008-35 - vols. 0, 1 e 2; autos nº 0495.007219/2007-81 - vols. 1 a 3; autos nº 04905.007000/2007-82.

3 Vieram os autos da Gerência Regional do Patrimônio da União em São Paulo (fl. 826 do vol. III, dos autos nº 0495.007219/2007-81) para análise da Minuta do Termo de Cessão Provisória de Uso Gratuito por este órgão da Consultoria-Geral da União, em virtude do recente entendimento firmado pelo Consultor-Geral da União (Despacho nº 265/2008, aprovado pelo Advogado-Geral da União em 29/07/2008). Referido entendimento fixa a competência da Consultoria-Geral da União (bem como de seus órgãos de execução) para o assessoramento jurídico e a representação judicial dos órgãos vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4 A Minuta do Termo de Cessão Provisória de Uso Gratuito está a fls. 831 a 832 do vol. III, dos autos nº 0495.007219/2007-81, por mim rubricadas.

5 Passa-se, de imediato, à análise jurídica do caso apresentado e da referida Minuta.

DA COMPETÊNCIA

6 Primeiramente, antes de analisar o teor jurídico da Minuta do Termo de Cessão de Uso Gratuito que a União pretende firmar com o INCRA, é necessário verificar a que órgão da União compete firmar contratos dessa natureza.

7 De acordo com a Lei nº 11.483/2007, compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão formalizar os termos de entrega e os termos de cessão a órgãos da Administração Pública Federal Direta e Indireta, respectivamente. (Convencionou-se chamar “termo de entrega” a cessão de bens a órgãos da Administração Pública Federal Direta - art. 79, *caput*, do Decreto-lei nº 9.760/1946 – e “termo de cessão”, a cessão de bens a órgãos integrantes da Administração Pública Federal Indireta – art. 79, § 3º, do Decreto-lei nº 9.760/1946).

8 No presente caso, a União pretende ceder o uso provisório de terreno, outrora da RFFSA, ao INCRA, para que seja realizado o desenvolvimento sustentável da gleba pela utilização por pessoas cadastradas no INCRA como passíveis de assentamento.

9 Como se trata de cessão de imóvel da Administração Pública Federal Direta para a Administração Pública Federal Indireta, o instrumento correto é o Termo de Cessão.

10 A competência para firmar referido Termo é do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de seus órgãos. Na hipótese em exame, a Gerência Regional do Patrimônio da União detém a competência para firmar, por meio de seu representante legal, os Termos de Cessão de imóveis sob sua Administração.

11 Os arts. 11, do Decreto nº 3.725/2001 e 79, do Decreto-lei nº 9.760/1946, com a redação dada pela Lei nº 9.636/1998, prescrevem, respectivamente:

Art. 11. A entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União.

§ 1º A entrega será realizada, indistintamente a órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e observará, dentre outros, os seguintes critérios:

I - ordem de solicitação;

II - real necessidade do órgão;

III - vocação do imóvel; e

IV - compatibilidade do imóvel com as necessidades do órgão, quanto aos aspectos de espaço, localização e condições físicas do terreno e do prédio.

§ 2º Havendo necessidade de destinar imóvel para uso de entidade da Administração Federal indireta, a aplicação far-se-á sob o regime de cessão de uso.

§ 3º Quando houver urgência na entrega ou cessão de uso de que trata este artigo, em razão da necessidade de proteção ou manutenção do imóvel, poderá a autoridade competente fazê-lo em caráter provisório, em ato fundamentado, que será revogado a qualquer momento se o interesse público o exigir, ou terá validade até decisão final no procedimento administrativo que tratar da entrega ou cessão de uso definitivo.

Art. 79. A entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal direta compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União - SPU.

[...]

§ 3º Havendo necessidade de destinar imóvel ao uso de entidade da Administração Pública Federal indireta, a aplicação se fará sob o regime da cessão de uso.

§ 4º Não subsistindo o interesse do órgão da administração pública federal direta na utilização de imóvel da União entregue para uso no serviço público, deverá ser formalizada a devolução mediante termo acompanhado de laudo de vistoria, *recebido pela gerência regional da Secretaria do Patrimônio da União, no qual deverá ser informada a data da devolução.*

12 Bem, sendo a Gerência Regional do Patrimônio da União órgão da Secretaria do Patrimônio da União e, considerando que a cessão de uso de imóvel para a Administração Pública Federal (tendo em conta o disposto no *caput* e parágrafo 3º do art. 79 o decreto-lei nº 9.760/1946) é ato privativo da Secretaria do Patrimônio da União, demonstrada está a competência da Gerência Regional do Patrimônio da União (que é órgão integrante daquele que detém competência privativa).

13 O parágrafo 4º do art. 79 do Decreto-lei nº 9.760/1946 trata a GRPU em sua acepção mais correta, qual seja: Gerência Regional da Secretaria do Patrimônio da União.

14 E a Portaria MPOG nº 232, de 03.08.2005 (Regimento Interno da SPU) disciplina que:

Art. 35. Aos Gerentes Regionais do Patrimônio da União incumbe:

I – autorizar:

[...]

d) a lavratura, com força de escritura pública, dos contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União, e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes.

15 Destaca-se que não se deve confundir a competência para autorizar a cessão – esta do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do art. 21, da Lei nº 11.483/2007 - com a competência para a lavratura do Termo de Cessão, que é, no presente caso, da GRPU/SP.

16 Quanto à representação extrajudicial da União, diante do despacho do Consultor-Geral da União nº 265, de julho de 2008, aprovado pelo Advogado-Geral da União, a competência para assessorar juridicamente e representar extrajudicialmente as GRPU's é dos Núcleos de Assessoramento Jurídico. Eis o teor de parte do referido despacho, *ipsis litteris*:

Assim, como dito no Despacho nº 434/2007 e repetido agora, não mais compete à PGFN e às suas unidades o assessoramento jurídico à SPU e às GRPUs, à luz da Lei Complementar nº 73, de 1993, que é a Lei Orgânica da AGU, especialmente de seus arts. 12 e 13, seja no que tange às discriminatórias administrativas, seja no que concerne aos contratos de transferência de aforamento ou a qualquer outra espécie de manifestação do gênero administração patrimonial da União.

A competência para assessoramento jurídico ou representação extrajudicial da SPU, em todas as espécies do gênero administração patrimonial da União, é, pois, da CONJUR/MPOG.

A Competência para assessoramento jurídico ou representação extrajudicial das GRPUs é dos Núcleos de Assessoramento

Jurídico - NAJs, órgãos integrantes da Consultoria-Geral da União, presentes nas capitais de todos os Estados da federação (à exceção do Acre e de Rondônia, com previsão de instalação para 2009), por força do que dispõe o art. 8º-F, em especial o seu § 1º, da Lei nº 9.028, de 1995, acrescido pela medida provisória nº 2.180-35, de 2001.

17 Por fim, o art. 75, *caput*, do Decreto-lei nº 9.760/1946 dispõe que:

Art. 75. Nos termos, ajustes e contratos relativos a imóveis, a União será representada por Procurador da Fazenda Pública que poderá, para esse fim delegar competência a outro servidor federal.

18 No presente caso, o Procurador da Fazenda Pública, s.m.j., será o membro do Núcleo de Assessoramento Jurídico destacado para tal mister, de acordo com entendimento descrito no item 16 deste Parecer.

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

19 A Lei nº 9.636/1998 prevê a hipótese de dispensa de licitação para casos de cessão dos imóveis da União. Senão, vejamos:

20 Diz o § 6º, do art. 18, da Lei nº 9636/1998:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei no 9.760, de 1946, imóveis da União a:

[...]

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional

[...]

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no *caput* deste artigo relativa a:

I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no

âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006.

21 Vê-se, portanto, que para a utilização de bens imóveis em programas de regularização fundiária de interesse social, por pessoa jurídica (o INCRA possui personalidade jurídica) – que é a hipótese autorizada pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão na Portaria n° 258/2008 – quer sejam os imóveis destinados à moradia, quer destinados ao comércio, está dispensada a licitação.

22 A despeito da Lei de Licitações e Contratos – Lei n° 8.666/1993 prever, em seu art. 17, várias hipóteses de dispensa de licitação, quando se tratar das alienações dos imóveis da União, é pertinente mencionar que a Lei n° 9.636/1998 disciplina com especialidade a gestão imobiliária da União. Como bem ensina Jessé Torres Pereira Júnior¹

A rigor, não se percebem a necessidade e a pertinência de trazer-se, para o bojo da Lei n° 8.666/1993, normas que, reconhecendo a natureza social desses institutos, já se encontram na Lei n° 9.636/98, sede específica das regras que a Administração federal deve observar na gestão de bens de seu patrimônio. Se as operações envolventes desses imóveis devem ser vinculadas ao interesse social, a sede mais adequada para disciplinar-lhes a contratação direta não é a da Lei n° 8.666/93, que pressupõe a disputa entre propostas comerciais, vale dizer, de índole econômica.

Tanto isto é verdadeiro que a Lei n° 9.636/98 versa sobre várias situações de licitação ou de sua dispensa. Assim: (a) o art. 18, que disciplina a cessão de imóveis da União para outros entes públicos e sociedades sem fins lucrativos, agrega § 1º segundo o qual a cessão, concretizada mediante concessão de direito real de uso resolúvel, dispensa a licitação em relação a associações e cooperativas que se enquadrem no regime que menciona. (b) o § 6º do mesmo art. 18 dispensa a licitação nas hipóteses de cessão de imóveis para uso residencial ou comercial inseridos em programas habitacionais ou de regularização fundiária.

23 Em requerimentos apresentados pelo INCRA, como, por exemplo, o Ofício/INCRA/SR(08)/GAB/N° 1960/2007 (fls. 388 a 389 do Vol. II dos autos n° 04905.007219/2007-81), a Autarquia vem manifestando

¹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública*. 7. ed. Renovar, 2007. p. 226-227.

grande interesse no Horto Florestal do Tatu” *localizado no Município de Limeira-SP, com 620, 70 hectares, cadastrado no INCRA sob o CCIR N° 624.110.011.118-6*” a fim de destiná-lo ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

24 Acerca da polêmica sobre o imóvel em questão ter natureza rural ou urbana, não nos compete adentrar, pois as leis 4.504/1964 e 8.629/1993, bem como alguns julgados do STJ definem “a *destinação do imóvel como fator determinante para enquadrá-lo como rural, pouco importando a sua localização*” (fl. 300, do vol. I, dos autos n° 04905.007219/2007-81). Uma vez que o imóvel pertence à União, e a destinação dos imóveis é decisão do seu proprietário, desde que conforme os ditames legais e, tendo o Horto Florestal do Tatu vocação rural (segundo narra o órgão da União competente para aferir se um imóvel da União é ou não rural), atendido está o requisito do ordenamento jurídico. Em outras palavras: se a destinação a ser dada ao imóvel pelo seu proprietário for rural e, se não compete ao parecerista jurídico se imiscuir na decisão administrativa envolvendo a destinação dos imóveis da União, basta que a União determine a destinação rural do seu imóvel que atendidos estarão os preceitos legais.

25 Está-se diante, portanto, de contexto envolvendo questão de regularização fundiária, enquadrando-se a hipótese ao texto legal.

DOS REQUISITOS PARA A CESSÃO TEMPORÁRIA DE USO DE IMÓVEL

26 Inicialmente, ressalta-se que a política de utilização do patrimônio imobiliário da União não está sob a presente análise jurídica. A destinação do referido imóvel em caráter precário ao INCRA para a finalidade pretendida é decisão administrativa cujo mérito não nos compete avaliar. Esta análise jurídica se presta a conferir o contorno legal para o ato que a Administração pretende praticar.

27 No sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.org.br) encontra-se a seguinte diretriz:

UTILIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO

1. Uso no serviço público federal

a) instalação de órgãos da administração direta vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

- b) instalação das Forças Armadas
- c) instalação de autarquias, fundações, empresas públicas, agências executivas e organizações sociais;
- d) reservas ecológicas e ambientais;
- e) reservas indígenas.

2. *Uso em ações de interesse público ou social*

O Governo Federal tem utilizado o patrimônio imobiliário da União para concorrer com Estados e municípios nas ações de ordenamento urbano e regularização fundiária, mediante cessão de áreas, urbanas e rurais, para assentamentos de comunidades, destinação de imóveis a programas de reforma agrária, implementação de projetos de assistência social, programas sociais de habitações para populações de baixa renda e outros.

De igual modo, ações de interesse público local vêm sendo viabilizadas com a cessão de terrenos e imóveis a municípios e Estados, viabilizando o desenvolvimento de atividades econômicas, com a geração de emprego e renda.

28 Em sendo a eleição da Política Pública mais adequada competência discricionária do Administrador, e a presente destinação encontra-se inclusive prevista no planejamento do órgão que autorizou a Cessão, cabe-nos, tão-somente, proceder às verificações de ordem jurídica.

29 Primeiramente, a Lei nº 9.636/1998 – art. 18, § 3º, assim estabelece:

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato.

30 Esclareça-se nesse ponto que no § 4º, do art. 18, da referida Lei, há previsão de delegação ao Ministro da Fazenda para a autorização da cessão, *in verbis*:

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

31 A estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi definida pelo Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007 e publicado no Diário Oficial da União de 12 de abril de 2007, incluindo a Secretaria do Patrimônio da União no tópico “órgãos específico singulares – Secretarias”. A atual SPU nasceu em 1988, sucedendo a antiga Repartição Geral das Terras Públicas (1850), encarregada da fiscalização e repartição das terras públicas. Até 1999, a SPU integrou a estrutura do Ministério da Fazenda. Todavia, desde 1999, passou a integrar uma das Secretarias do Ministério do Planejamento.

32 Por isso, a Lei nº 9.636/1998 previa a delegação de competência para autorizar cessão de uso ao Ministro da Fazenda. Por força da alteração da estrutura, entretanto, onde se lê Ministro da Fazenda, leia-se, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

33 O art. 21 da Lei nº 11.483/2007 não deixa mais dúvida alguma – se é que dúvida existia – acerca da competência para autorizar a Cessão de Uso.

34 Mas o que importa nessa análise não é a autorização da Cessão. Essa já existe, sob a regência da Portaria MPOG nº 258/2008 (fl. 793, do Vol. III dos autos nº 04905.007219/2007-81). O aspecto relevante do art. 18, § 3º, da Lei nº 9.636/1998 são as condições para o Termo de Cessão de Uso (cujá Minuta está às fls. 831 e 832, do Vol. III dos autos nº 04905.007219/2007-81), e que devem constar do texto do referido Termo. São elas: a) a finalidade da cessão; b) o prazo para seu cumprimento; c) a previsão de anulação da cessão, independentemente de ato especial, se vier a ser dada ao imóvel cedido destinação diversa da prevista no ato autorizativo, quer no todo, quer em parte do imóvel.

35 Além disso, o Decreto nº 6.018/2007, que disciplina a MP nº 353/2007 e trata especificamente da destinação dos imóveis não-operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA), estabelece mais duas condições ao Termo de Cessão de Uso: a) cláusula resolutiva para o caso de necessidade ou de interesse público superveniente; b) demonstração da urgência em razão da necessidade de proteção ou manutenção do imóvel, regularização dominial ou interesse público (art. 6º, *caput* e § 1º).

36 Cabe registrar que o art. 6º faz referência no *caput* apenas ao termo de entrega provisória como previsto no art. 21 da MP nº 353/2007. Mencionada medida provisória foi convertida na Lei nº 11.483/2007. O Decreto nº 6.018/2007 surgiu para regulamentar a MP nº 353. Entretanto, em tendo sido a MP nº 353 convertida na Lei 11.483/2007, naturalmente o Decreto passa a regular tal lei. Ocorre, porém, que os artigos 21 da Lei e da medida provisória estão redigidos de maneira diferente. Enquanto o art. 21 da Lei nº 11.483/2007 faz referência a termo de entrega e cessão provisórios, o art. 21 da MP nº 353/2007 e o art. 6º, *caput*, do Decreto nº 6.018/2007 mencionam apenas o termo de entrega. Em outras palavras: a medida provisória e o seu regulamento apenas prevêem a celebração de termo de entrega provisório em razão da necessidade de proteção ou manutenção do imóvel, regularização dominial ou interesse público. Não se apresenta, à primeira vista, como requisito para o termo de cessão provisória. Todavia, conforme visto anteriormente, as expressões “termo de entrega provisório” e “termo de cessão provisória” são nomenclaturas diferentes para institutos idênticos – a transferência da posse de um órgão a outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal. Portanto, deve haver demonstração da urgência ou regularização dominial ou interesse público também para a cessão de uso provisória, nos termos do art. 6º, *caput*, do Decreto nº 6.108/2007. Desnecessária a menção expressa ao interesse público pois, ainda que não esteja expressa, a realização do interesse público deve pautar toda a atividade administrativa diante dos primados que regem o Direito Administrativo: supremacia do interesse público sobre o interesse privado e indisponibilidade do interesse público.

37 José dos Santos Carvalho Filho ensina², corroborando os argumentos acima, que cessão de uso

É aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgão da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, *traduza interesse para a coletividade*.

A grande diferença entre a cessão de uso e as formas até agora vistas consiste em que o consentimento para a utilização do bem se fundamenta no benefício coletivo decorrente da atividade desempenhada pelo cessionário. O usual na Administração é a cessão de uso entre órgãos da mesma pessoa. Por exemplo: o Tribunal de Justiça cede o uso de determinada sala do prédio do foro para uso de

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 1024-1025.

órgão de inspetoria do Tribunal de Contas do mesmo Estado. Ou o Secretário de Justiça cede o uso de uma de suas dependências para órgão da Secretaria de Saúde.

[...]

A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de ‘termo de cessão’ ou ‘termo de cessão de uso’. O prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. Por outro lado, entendemos que esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque o consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos. Logicamente, é vedado qualquer desvio de finalidade, bem como a extensão de dependências cedidas com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente.

O fundamento básico da cessão de uso é a colaboração entre entidades públicas e privadas com o objetivo de atender, global ou parcialmente, a interesses coletivos. É assim que deve ser vista como instrumento de uso de bem público.

DA SITUAÇÃO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA

38 Como bem asseverou um dos Advogados da União na fase do estudo do ato autorizativo da Cessão de Uso Provisória (item 14 do Parecer MP/CONJUR/LAV/0144-5.12/2008, às fls. 291 a 302, do Vol. 1 dos autos nº 04905.007219/2007-81),

Há que se atentar que a finalidade da outorga de um instrumento provisório é a manutenção da integridade do patrimônio público, ou o atendimento a interesse público urgente. A norma, portanto, foi criada com o intento de socorrer *situações de urgência, privilegiando-se nesses casos a proteção do patrimônio da União*.

39 O INCRA, às fls. 01 a 07 do Vol. I, dos autos nº 04905.007219/2007-81, e também às fls. 546 e 597 a 604, do Vol. III, dos autos nº 04905.007219/2007-81, bem como em todas as demais manifestações nestes autos, alerta sempre para o perigo de persistirem danos variados ao patrimônio público e à coletividade caso a União, diretamente ou por sua Autarquia específica, não agir prontamente.

40 A análise técnica acerca da garantia à integridade do imóvel em questão refoge da presente análise jurídica. São os órgãos de execução –

quer o INCRA, quer a GRPU - que detêm a estrutura, o corpo técnico e, principalmente, a competência para a gestão do patrimônio da União sob suas respectivas custódias.

DA ÁREA DESAPROPRIADA EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO DESDE ABRIL DE 2001

41 Cumpre destacar que o Município de Limeira, em 1983, propôs ação de desapropriação em face da extinta FEPASA (autos nº 2005.61.09.007375-6, 1ª Vara Federal de Piracicaba – antigo nº 560/83 – 2ª Vara Cível de Piracicaba), tendo sido a FEPASA incorporada à Rede Ferroviária (RFFSA). Essa demanda judicial transitou em julgado em 06/04/2001, com decisão em favor do Município expropriante (fls. 465 a 494, do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35).

42 Referida desapropriação foi deflagrada pelo Decreto nº 056, de 27 de maio de 1983, do Prefeito de Limeira, declarando serem as glebas I a III de utilidade pública e que, em regime de urgência seriam desapropriadas áreas para: construção de tratamento de esgoto; construção de lagos de estabilidade para tratamento provisório de esgoto; instalação de próprios municipais destinados a obras, transportes e materiais; instalação de canteiro de mudas destinados à arborização da cidade; instalação de parque municipal visando à proteção de paisagens locais naturais; construção de um centro desportivo; construção de um centro cultural; construção de um distrito industrial (fls. 438 a 440 do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35). Ato contínuo, foi publicado o Decreto nº 057/83 a fim de declarar a referida desapropriação em regime de urgência (fl. 441 do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35).

43 A área desapropriada é de 757.665,17 metros quadrados (fls. 442, 482 do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35).

44 O trânsito em julgado se deu, conforme dito anteriormente, em 06.04.2001 (fl. 494 do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35).

45 Não houve impugnação quanto aos valores pagos pelo Poder Público Municipal por quem de direito, ou seja, a Rede Ferroviária Federal S.A.

46 O terreno passou para o patrimônio do Município de Limeira muito antes da transferência do patrimônio da RFFSA para o domínio da União. Mais precisamente, 6 anos, 1 mês e 25 dias antes da Lei nº 11.483/2007.

47 É importante destacar esse tópico da desapropriação da extensão acima descrita uma vez que o pedido do INCRA sempre *excluiu* dos seus requerimentos a área do Horto Florestal do Tatu que foi desapropriada pelo Município de Limeira em 2001. Por isso a área descrita, por exemplo, no requerimento contido a fl. 03 dos autos n do Vol. I, dos autos nº 04905.007219/2007-81 – Ofício/INCRA/SR/(08)/GAB/Nº 4.170/2007 - é de 620,70 hectares.

48 Da mesma forma, o inventariante do patrimônio da extinta RFFSA, ao notificar o Município de Limeira para desocupar toda a região do Horto Florestal do Tatu, desconsiderou tal notificação ao verificar que dentro da área havia um pedaço que não mais pertencia à RFFSA (fls. 591 a 592 do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35 – Ofício nº 924/URSAP/INV/RFFSA/2007). Tanto é assim, que no anexo do Termo de Transferência nº 18/2008, a inventariança da RFFSA ressalva no item 16 a existência de área desapropriada (fl. 650 do Vol. II, dos autos nº 04905.002368/2008-35).

49 Houve depósito inicial feito pelo Município de Limeira quando da imissão na posse. Se a União ceder ao INCRA a parcela do Horto Florestal do Tatu que não lhe pertence, além de ser obrigada a devolver o valor depositado na época da referida imissão na posse devidamente corrigido, teria que indenizar o proprietário por alienação *a nom domino*.

50 Note-se que no Laudo Ambiental Resumido (fls. 599 a 604 do Vol. III, dos autos nº 04905.007219/2007-81), na descrição do imóvel identificado como Horto Florestal do Tatu consta como área **602,8676 hectares**. Essa a área, portanto, contida no pedido do INCRA, dada a constatação inicial de que a gleba desapropriada em 2001 não mais pertencia à RFFSA e, por conseguinte, não integra o patrimônio da União.

51 Ante todo o exposto, entende-se que a área desapropriada acima descrita deve ser retirada do Termo de Cessão.

DA POSSE

52 A presente cessão de uso tem por escopo transferir ao INCRA a posse do Horto Florestal do Tatu – hoje propriedade da União. Lembrando apenas que a União é proprietária da parcela do Horto Florestal do Tatu que não abrange a gleba desapropriada acima descrita.

Acontece que tramita em Piracicaba ação judicial nº 2007.61.09.00581-19, proposta pelo Município de Limeira, de reintegração de posse, com pedido de liminar. Referida liminar foi deferida inicialmente na Justiça Estadual e mantida pela Justiça Federal, quando a União e o INCRA passaram a integrar a ação de reintegração como assistentes. O magistrado federal manteve a posse do Município de Limeira, suspendendo, contudo, a execução do cumprimento da medida liminar de reintegração de posse. Essa suspensão do cumprimento da medida não retirou, entretanto, o caráter de posseiro atribuído ao Município de Limeira pelo Poder Judiciário. De forma que, enquanto a liminar não for cassada ou revogada, o Termo de Cessão provisória do uso não terá a eficácia pretendida.

53 De maneira alguma se está a pôr em dúvida a propriedade dos 620, 70 hectares. Referida propriedade é da União, por força de lei, sendo reconhecida inclusive pelo próprio Município de Limeira que, em vários documentos contidos nos autos analisados, pede ao Ministro do Planejamento – via moções de parlamentares municipais – que a cessão temporária não se efetive (fls. 518 a 544 do Vol. III dos autos nº 04905.007219/2007-81), bem como oficiou à SPU solicitando aquiescência para a aquisição do Horto Florestal do Tatu (fls. 1 a 4, do Vol. III, dos autos nº 04905.007219/2007-81)

54 Esses atos demonstram inexistir polêmica quanto à propriedade do imóvel. A posse, no entanto, permanece com o Município de Limeira.

BENFEITORIAS REALIZADAS NO LOCAL, SE LEVANTADAS, DEVEM SÊ-LO POR ATOS FORMAIS

55 É importante destacar, por derradeiro, que o INCRA, a fl. 4 do Vol. I nº 04905.007219/2007-81), assim manifestou:

No que tange à parte do imóvel registrada sob a matrícula nº 5.294, a Prefeitura Municipal promoveu a ocupação *irregular* com atividades que não denotam o pressuposto do interesse social, tais como kartódromo, campo de motocross, aterro sanitário próximo a um córrego, jazida de retirada de terra, estande de tiros e pista de aeromodelismo.

56 E a Nota Técnica/MP/SPU/DII/CGI/Nº 154/2007, em seu item 10, (fl. 720, do Vol. III, dos autos nº 04905.007219/2007-81), declara que:

ficou decidido que a cessão provisória do imóvel em epígrafe seria promovida em favor do INCRA, que se manifestou favorável à manutenção das parcelas do imóvel que já se encontram ocupadas de forma *regular* pelo Município de Limeira.

57 Entre as duas assertivas, resta a questão: O INCRA levantará todas as ocupações que considerar irregular? Tal questão é relevante uma vez que, segundo a Nota Técnica cujo trecho acima se transcreveu, o INCRA manterá as parcelas do imóvel que já se encontram ocupadas de maneira *regular*. Em contrapartida, o INCRA declinou quais ocupações considera *irregulares*. Caso o INCRA pretenda retirar as ocupações por ele consideradas irregulares, chama-se à atenção, apenas por cautela, para a necessidade de eventuais indenizações por benfeitorias até então realizadas e que todo o ato de retirada das benfeitorias deve ser formal, para resguardar a Administração de eventuais futuras demandas que venham mais a prejudicar do que auxiliar o processo de Projeto de Desenvolvimento Sustentável proposto nos termos do Estudo de Viabilidade Técnica e Financeira.

CONCLUSÃO PROPOSITIVA

58 Diante de todas as considerações acima, sugere-se algumas alterações na Minuta do Termo de Cessão Provisória de fls. 831 a 832, do Vol. III, dos autos nº 04905.007219/2007-81. Para facilitar a visualização das mudanças propostas, sempre que possível, foram redigidos na íntegra os trechos em que se sugere a alteração. Alterações pontuais serão escritas e sublinhadas.

59 Preâmbulo: TERMO DE CESSÃO PROVISÓRIA firmado entre a Gerência *Regional em São Paulo da Secretaria do Patrimônio da União* e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de imóvel localizado no Município de Limeira/SP, denominado Horto Florestal do Tatu, com área de *620, 70 hectares*, com base no processo administrativo nº 04905.007219/2007-81 e seus apensos, na forma abaixo.

60 Alterou-se, portanto, o nome do órgão de SPU para GRPU - sem retirar-lhe a vinculação, pois foi chamado de Gerência Regional em SP da SPU. Essa mudança parece pertinente uma vez que o órgão signatário será a GRPU, representada, no ato, por este NAJ/SP.

61 Também foi alterada a metragem, retirando-se a área desapropriada. (Vide itens 40 a 50 deste Parecer).

62 Aos... dias... [...] a *UNIÃO (GRPU)*, representada neste ato pelo *Coordenador-Geral* do Núcleo de Assessoramento Jurídico em São Paulo [...] lavrado em conformidade com o disposto nas *Leis nºs 11.483/2007; 9.636/1998; 8.629/1993; 4.504/1964; Decreto nºs 6.018/2007 e 9.760/1946; Decretos nº 3.725/2001.* [...]

63 No trecho acima inseriu-se a GRPU em parênteses para indicar expressamente o órgão da União em tela; também se alerta que o Termo será assinado pelo Coordenador-Geral do NAJ/SP e se insere toda a legislação utilizada.

64 *CLÁUSULA PRIMEIRA* – aqui deve ser feita referência exata às inscrições/ matrículas do registro de imóveis que contemplam os cerca de 620 hectares dos quais a União pode dispor por lhe pertencerem.

65 *‘CLÁUSULA SEGUNDA*: a descrição deve ser precisa, contemplando a metragem excluindo a área desapropriada.

66 *CLÁUSULA TERCEIRA*: [...] é feita a Cessão Provisória de Uso Gratuito do imóvel descrito na *CLÁUSULA SEGUNDA*, que terá vigência até a decisão final no processo administrativo que trata da destinação definitiva do bem, que se destina a programa de reforma agrária, na forma da proposta contida no Estudo de Viabilidade Técnica e Financeira apresentada pelo INCRA e que é parte integrante deste Termo como anexo. É fundamental que o Estudo de Viabilidade Técnica e Financeira integre o presente Termo para atender o disposto no art. 18, § 3º, da Lei nº 9.636/1998.

CLÁUSULA QUARTA: A presente Cessão Provisória de Uso Gratuito tornar-se-á nula, independentemente de ato especial e sem direito à indenização, se ao imóvel cedido, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo. Essa redação segue exatamente o previsto no art. 18, § 3º, da Lei nº 9.636/1998.

67 *CLÁUSULA QUARTA*: ainda na cláusula quarta realizar as seguintes correções [...] c) se o outorgado Cessionário renunciar [...]. d) se em qualquer época o OUTORGANTE Cedente necessitar do Imóvel ou se interesse público superveniente assim exigir. Ainda no item “c”, é importante mencionar após a palavra “extinto”, a qual extinção se refere.

68 *CLÁUSULA QUINTA*: [...] terá validade pelo prazo necessário à incorporação do imóvel ao patrimônio da União e à sua substituição por instrumento definitivo de destinação. Nesta cláusula é necessário

inserir a qual incorporação se refere e aproveitar e deve-se acentuar a letra “a” (crase).

69 *CLÁUSULA SEXTA: NESTE ATO E TENDO EM VISTA A PREMENTE NECESSIDADE DE PROTEÇÃO E MANUTENÇÃO DO IMÓVEL, COM VISTAS A EVITAR A INTENSIFICAÇÃO DOS GRAVES E NOTÓRIOS CONFLITOS SOCIAIS EXISTENTES E DEVIDAMENTE RESPALDADA*”... ,(aqui,o termo “respaldada” se refere somente à outorgante, por isso respaldada deve ser escrita no singular. Quanto às demais alterações, vide comentários do item 34 deste Parecer). “[...] formaliza a cessão provisória de uso gratuito ao OUTORGADO que ficará responsável pela administração, uso, conservação e demais responsabilidades sobre as despesas oriundas do imóvel. [...] juntamente com as testemunhas abaixo assinadas, presentes a todo o ato”.

70 *RECOMENDO INSERIR UMA CLÁUSULA SUSPENSIVA nos seguintes termos: a presente cessão temporária de uso gratuito do Horto Florestal do Tatu será efetivada apenas quando cassada ou revogada a liminar nos autos judiciais nº 2007.61.09.00581-19 – Vara Federal de Piracicaba/SP.*

71 É o parecer que submeto à apreciação do Coordenador-Geral do NAJ/SP.

São Paulo, 04 de dezembro de 2008.

Viviane Vieira da Silva
Advogada da União

