



ACÓRDÃO Nº
PROCESSO Nº 0000450-83.2017.814.0000
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
AGRAVO DE INSTRUMENTO
COMARCA DE MARABÁ
AGRAVANTE: CLEOMAR SOARES LIMA
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO E OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. BENS IMÓVEIS. CADEIA DOMINIAL ORIGINÁRIA NO ENTE MUNICIPAL. VENDA SEM LICITAÇÃO. IMÓVEIS INSERIDOS NA ZONA ESPECIAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. LIMITAÇÃO DE FRACIONAMENTO. POSSIBILIDADE DE ALARGAMENTO DAS LIMITAÇÕES. CAUTELAR DE RESTRIÇÃO DE ALIENAÇÃO. MEDIDA ÚTIL E ADEQUADA. PROBABILIDADE DO DIREITO E RISCO DE DANO. PRESENTES. DECISÃO MANTIDA.

1. Trata-se de agravo de instrumento, interposto contra decisão que, nos autos da Ação Civil Pública de nulidade de ato administrativo e de registro imobiliário c/c obrigação de fazer e não fazer, deferiu medida liminar, no sentido de impedimento da alienação dos imóveis de propriedade dos réus da ACP, com averbação nas respectivas matrículas pelo Cartório de Registro de Imóveis;
2. Acerca da alienação de bens pertencentes ao Poder Público, a CF/88 estabelece, no inciso XXI de seu art. 37, rígidos critérios para este fim; sendo de regra a instauração de procedimento licitatório, em respeito ao princípio da isonomia na contratação com o Poder Público;
3. O agravante não carreou aos autos nenhum documento que comprovasse a realização de certamente licitatório na transferência do imóvel de sua propriedade, quando alienado pelo Município de Marabá a terceiro; tampouco demonstrou qualquer elemento que impusesse a dispensa de licitação. Ao contrário, aduziu que o valor da aquisição fora justo, não acarretando prejuízo aos cofres públicos. Desta feita, a princípio, afigura-se caracterizada a ilicitude da aquisição original do bem em relevo, já que celebrado à mingua de licitação;
4. Quanto à proteção do imóvel por inserir-se no campo das Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIA, introduzida pelo novo Plano Diretor - Lei Municipal nº 17.213/06, destaquem-se disposições do art. 38§§ 2º e 3º e do art. 43, que denotam tanto a possibilidade de novéis diplomas que venham a impor maiores limitações ao direito de propriedade dos particulares, a exemplo da alienação; como também a expressa proibição do fracionamento dos imóveis, uma das causas de pedir da ACP;
5. Quanto ao risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, a medida determinada pela decisão agravada se mostra útil e adequada a evitar que os ditames da Constituição da República e do Plano Diretor Municipal sejam violados de forma irreversível. Isto porque as causas de pedir da demanda consistem na venda ilegal de bens públicos e na garantia da proteção das zonas ambientais; e, estando os imóveis dos autos inseridos neste contexto, afigura-se de império que não sofram transferência de propriedade até que se decida o mérito da causa;
6. Agravo de instrumento conhecido e desprovido.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao agravo de instrumento, para manter a decisão agravada, nos termos da fundamentação.

1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 17ª Sessão do seu Plenário Virtual, no período de 08/07/2019 a 15/07/2019. Relatora Exma. Sra. Desa. Célia Regina de Lima Pinheiro. Julgamento presidido pela Exma. Desa. Maria Elvina Gemaque Taveira, tendo como segundo julgador o Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura e



como terceiro julgador, a Exma. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira.
Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (Relatora):

Trata-se de agravo de instrumento (fls. 02/13), interposto por CLEOMAR SOARES LIMA, contra decisão proferida pelo juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Marabá (fls. 336/344), que, nos autos da Ação Civil Pública de nulidade de ato administrativo e de registro imobiliário c/c obrigação de fazer e não fazer – processo nº 0008410-74.2015.814.0028 – deferiu medida liminar, no sentido de impedimento da alienação dos imóveis de propriedade dos réus da ACP, com averbação nas respectivas matrículas pelo Cartório de Registro de Imóveis.

Em suas razões, o agravante deduz que a ACP pugna pela anulação dos registros de propriedade de imóveis pertencentes a Marineuza Aguiar Mazzini, José Coleta de Almeida, Cleomar Soares Lima e Geny de Almeida Miranda, que compõem o polo passivo da demanda, sendo também litisconsorte o Cartório Antônio Santis de Registro de Imóveis de Marabá. Afirma que os fundamentos do pedido de nulidade dos respectivos registros, formulados na exordial, consistem na ausência de licitação para a aquisição dos imóveis, originariamente pertencentes ao Município de Marabá; e no fato de os imóveis pertencerem à Zona Especial de Interesse Ambiental.

Sustenta que, não obstante isto, a exordial somente se reporta ao bem de propriedade de Marineuza Aguiar Mazzini em sua narrativa; que a ausência de licitação na alienação não causou prejuízo, na medida em que a enfiteuse, demonstra a regularidade do valor da venda do imóvel, não havendo falar-se em valor irrisório.

Sobre o argumento alusivo à proteção ambiental do bem de sua propriedade, afirma que, à época da celebração do negócio jurídico, não vigia a Lei Municipal nº 17.213/2006, que criou aludida proteção; mas que, não obstante isto, a previsão legal não contempla a inalienabilidade, tampouco a impossibilidade de fracionamento dos imóveis urbanos que contempla, na medida em que impõe tão somente restrições ao uso dos imóveis, para garantir a sustentabilidade do meio ambiente, pelo que se mostra desarrazoada a restrição imposta pela decisão agravada.

Requer o conhecimento e provimento do recurso, para cassar a decisão agravada.

Junta documentos (fls. 14/569).

Efeito suspensivo indeferido à fl. 572.

Contrarrazões às fls. 577/581, infirmando os termos recursais e pugnando pela manutenção da decisão agravada.

Manifestação do Ministério Público pela não emissão de parecer em virtude da unidade do órgão e de ser ele o autor da ACP (fl. 583).

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE



LIMA PINHEIRO (Relatora):

Presentes os pressupostos, conheço do recurso e passo à análise da matéria devolvida.

Trata-se de agravo de instrumento, interposto contra decisão interlocutória proferida pelo juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Marabá (fls. 336/344), encartada no dispositivo a saber:

Assim, ante o exposto, com base na fundamentação acima, DEFIRO AS MEDIDAS CAUTELARES REQUERIDA NA INICIAL no que tange aos itens 1 e 2, determinando as seguintes providências:

1. DETERMINO que os imóveis constante das matrículas nº 35.933, livro 02, folha 01, registro geral, de propriedade de MARINEUZA AGUIAR MAZZINI; matrícula nº 010452, folha 01, livro 2-AP, de propriedade de JOSÉ COLETA DE ALMEIDA; matrícula 010451, folha 001, livro 2-AP, de propriedade de GENI ALMEIDA MIRANDA; e, matrícula 10451, folha 02, livro 02, de propriedade de CLEOMAR SOARES LIMA, FICAM IMPEDIDOS DE ALIENAÇÃO ATÉ O JULGAMENTO FINAL DO PROCESSO, determinando ao Cartório de Registro de Imóveis de Marabá, que efetue a averbação da presente restrição nas matrículas acima citadas, a contar da intimação da presente decisão, impedindo a alienação, sob qualquer modalidade.

2. DETERMINO que a Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá (SDU) SE ABSTENHA DE ALIENAR IMÓVEIS INTEGRANTES DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE AMBIENTAIS (ZEIAS), definidas no art. 43, I e II, da Lei Municipal nº 17.213/2006, a contar da intimação da presente decisão, até o julgamento final do presente processo.

Para garantir o cumprimento dos termos desta decisão FIXO MULTA DIÁRIA no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), ao réu SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO e ao CARTÓRIO ANTONIO SANTIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE MARABÁ, em caso de descumprimento da presente decisão judicial.

A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser concedida, quando observados os requisitos para tanto, quais sejam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. O deferimento liminar do pedido é amparado no § 2º, do art. 300 do CPC. Vejamos:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para asseguaração do direito e encontra recorrente não logrou demonstrar qualquer fato que prevaleça sobre tal condição.

Sobre a probabilidade do direito, anoto o que segue:

Segundo afirma o próprio agravante, nas razões recursais, a cadeia dominial do imóvel de sua propriedade, com matrícula imobiliária nº 010452-folha 01, livro 2, tem origem no Município de Marabá, por meio da Superintendência de Desenvolvimento Urbano - SDU, tendo sido alienado a José Coleta Almeida, em 15/12/1987; de quem o adquiriu em 26/06/2012.

Acerca da alienação de bens pertencentes ao Poder Público, a CF/88 estabelece, no inciso XXI de seu art. 37, rígidos critérios para este fim; sendo de regra a instauração de procedimento licitatório, em respeito ao princípio da isonomia na contratação com o Poder Público.

Segue a disposição constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O agravante não carrou aos autos nenhum documento que comprovasse a realização de certamente licitatório na transferência do imóvel de sua propriedade, quando alienado pelo Município de Marabá a terceiro; tampouco demonstrou qualquer elemento que impusesse a dispensa de licitação. Ao contrário, aduziu que o valor da aquisição fora justo, não acarretando prejuízo aos cofres públicos.

Cumprir notar que não se trata do prejuízo ao erário, haja vista não haver qualquer disposição legal excepcionando a licitação diante da prática de preço de mercado na celebração da venda imobiliária.

Além da interpretação necessariamente restritiva da norma no campo do Direito Administrativo, em respeito à legalidade estrita que norteia o trato da coisa pública, há que se observar, sob a perspectiva da interpretação teleológica da lei, que o bem protegido pelo legislador constitucional é a igualdade entre os particulares, de modo que lhes deve ser ofertadas as mesmas oportunidades de contratar com a Administração. Nesta senda, afigura-se irrelevante o preço praticado, já que isto não garante que a celebração de negócio mais vantajoso à Administração tenha sido oportunizada; tampouco de que os demais interessados tenham tido acesso ao negócio.

Desta feita, a princípio, afigura-se caracterizada a ilicitude da aquisição original do bem em relevo, já que celebrado à mingua de licitação.

Quanto à proteção do imóvel por inserir-se no campo das Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIA, introduzida pelo novo Plano Diretor - Lei Municipal nº 17.213/06, destaco disposições do art. 38§§ 2º e 3º e do art. 43, I e §1º, nos termos a saber:

Art. 38. As zonas especiais compreendem as áreas do território municipal que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento de uso e ocupação do solo municipal e ao Macro-zoneamento Urbano conforme o MAPA 2 (Mapa Macro-zoneamento Municipal) MAPA 7 (Mapa Zoneamento Urbano) e MAPA 5 (Mapa Zonas Especiais), e classificam-se em:

- I. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- II. Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA);
- III. Zonas Especiais de Proteção do Patrimônio Histórico (ZEPH);
- IV. Zonas Especiais de Segurança Alimentar (ZESA);
- V. Zonas Especiais Industriais (ZEI).

§ 1º. Salvo o explicitamente disposto em contrário nesta Lei, as zonas especiais deverão obedecer aos parâmetros de uso do solo e aos coeficientes de aproveitamento da Zona onde se localizam.

§ 2º. Os demais parâmetros urbanísticos para as Zonas Especiais serão definidos nas leis municipais que regulamentarão cada uma das classes nomeadas nos incisos de I a V deste artigo.

Art. 43. Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) são frações do território municipal definidas em função do interesse e necessidade coletivos de preservação, conservação, manutenção e recuperação de paisagens naturais com ou sem alteração antrópica, assim reconhecidas:



I. ZEIA 1: Áreas de várzea, varjões e igapós, não ocupadas ou pouco ocupadas, delimitadas no MAPA 5, que faz parte integrante desta Lei;

II. ZEIA 2: Reservas florestais, parques florestais, castanhais, áreas de proteção ambiental incluindo corredores ecológicos a serem delimitados no Mapa 3, que faz parte integrante desta Lei.

§ 1º. Projetos de parcelamento, reformas, demolições, ampliações, reconstruções ou novas edificações nas Zonas Especiais de Interesse Ambiental ficam sujeitos à prévia aprovação do órgão municipal competente, devendo, em qualquer caso, respeitar de forma absoluta a vegetação existente nas nascentes e cursos d'água.

§ 2º. A área remanescente de floresta de castanhais da Taboquinha, com aproximadamente 1.320 há (mil trezentos e vinte hectares), onde está sendo instalado o Parque Zoobotânico de Marabá, poderá ser transformado em Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), devendo o Município realizar os estudos ambientais necessários.

O agravante defende a validade do negócio celebrado antes da vigência da lei, pelo que a instituição das zonas de proteção não pode ser causa de sua nulidade; aduz ainda que não há previsão de inalienabilidade e de não fracionamento da terra no Plano Diretor, de modo que a limitação neste sentido padece de ilegalidade.

Acerca da invalidade do negócio na origem, de fato a lei não possui efeitos retroativos para alcança-lo; todavia, seus termos se aplicam ao uso da terra, a partir de sua vigência, que impõe restrições a serem consideradas e que faz remissão a legislações futuras que venham a impor outros parâmetros urbanísticos às ZEIAS, donde não se pode excluir a limitação à alienação dos imóveis inseridos nas zonas de proteção.

Das disposições legais em epígrafe, apura-se tanto a possibilidade de novéis diplomas que venham a impor maiores limitações ao direito de propriedade dos particulares; como também a expressa proibição do fracionamento dos imóveis, uma das causas de pedir da ACP.

Presente, portanto a probabilidade do direito do agravado.

Quanto ao risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, do cotejo dos danos envolvidos, a teor dos documentos produzidos e dos bens em questão, não restam dúvidas de que a gravidade do prejuízo opera contra o agravado, pois será em face dele a incidência do mal maior, caso indeferida a antecipação da tutela em questão.

A medida determinada pela decisão agravada se mostra útil e adequada a evitar que os ditames da Constituição da República e do Plano Diretor Municipal sejam violados de forma irreversível. Isto porque as causas de pedir da demanda consistem na venda ilegal de bens públicos e na garantia da proteção das zonas ambientais; e, estando os imóveis dos autos inseridos neste contexto, afigura-se de império que não sofram transferência de propriedade até que se decida o mérito da causa. Necessária, portanto, a medida cautelar, diante da irreversibilidade dos prejuízos possíveis, caso não se restrinjam eventuais alienações.

Desse modo, restando evidenciada a concomitância da probabilidade do direito e do perigo de dano ou prejuízo ao resultado útil do processo em favor da parte agravada, não há falar-se em reforma da decisão que deferiu a tutela antecipada na instância inferior.

Pelo exposto, conheço e nego provimento ao agravo de instrumento, para manter a decisão agravada, nos termos da fundamentação.

É o voto.

Belém-PA, 8 de julho de 2019.



Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora