



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**7ª Vara Federal do Rio de Janeiro**

Av. Rio Branco, 243, Anexo II - 5º andar - Bairro: Centro - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218-8074 - Email: 07vf@jfrj.jus.br

**AÇÃO POPULAR Nº 5051495-86.2024.4.02.5101/RJ**

**AUTOR:** VINICIUS MONTE CUSTODIO

**RÉU:** CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF

**RÉU:** MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO

**RÉU:** JORGE LUIZ DE SOUZA ARRAES

**RÉU:** EDUARDO DA COSTA PAES

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de ação popular proposta por VÍNICIUS MONTE CUSTÓDIO em face do Município do Rio de Janeiro; Eduardo da Costa Paes (prefeito da cidade do Rio de Janeiro) e do Jorge Luiz de Souza Arraes (Secretário Municipal de Coordenação Governamental do Rio de Janeiro; interessada- Caixa Econômica Federal, em que se postula a tutela de urgência de natureza antecipada para suspender o Decreto nº 54.691/2024 e o Edital LP – SMCG nº 001/2024 e, assim, o leilão presencial marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30, na sede do 1º Corréu; declaração de nulidade do art. 5º do Decreto nº 54.234/2024, do Decreto nº 54.691/2024 e do Edital LP – SMCG nº 001/2024; declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto nº 54.234/2024, por violação do art. 5º, XXIV, da CR. (**evento 1, INIC1**)

O autor narra que o Clube de Regatas do Flamengo definiu o imóvel situado na Avenida São Cristóvão nº 1.200, antigo 1.576, Freguesia do Engenho Velho – matrícula nº 132.299 do 11º Ofício de Registro de Imóveis (Imóvel do Gasômetro”), que tem 86.592,304 m², como o local ideal para a construção de seu estádio de futebol.

O domínio útil do Imóvel do Gasômetro, que é um terreno de marinha, pertence à Caixa Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, cuja instituição administradora é a Caixa Econômica Federal.

E que em 24 de junho de 2024, como as negociações não avançaram, o 1º Corréu publicou o Decreto Municipal nº 54.691, de 21 de junho de 2024, declarando a utilidade pública, para fins de desapropriação por hasta pública, entre outros, do Imóvel do Gasômetro.

Ademais, a Secretaria Municipal de Coordenação Governamental do Rio de Janeiro, representada pelo 3º Corréu, em 09 de julho de 2024, publicou edital do leilão presencial do domínio útil do Imóvel do Gasômetro (Edital LP – SMCG nº 001/2024), que está marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30, na sede do 1º Corréu.

O Autor, assim, pede a tutela de urgência para suspender o Decreto nº 54.691/2024 e o Edital LP – SMCG nº 001/2024 e, assim, o leilão presencial marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30, na sede do 1º Corréu.

Argumenta, em síntese, o seguinte: 1) o legislador carioca não definiu se a desapropriação sucede diretamente pela hasta pública ou se o Município adquire provisoriamente o imóvel para então aliená-lo em hasta pública, remetendo essa definição para regulamento específico do Poder Executivo (art. 158, § 3º); 2) o Decreto nº 54.691/2024 é nulo por vício de forma, pois não indica a hipótese legal da desapropriação, o que é indispensável para a constituição válida do processo de desapropriação; 3) o Decreto nº 54.691/2024 e o Edital LP – SMCG nº 001/2024 são nulos por desvio de finalidade, pois a desapropriação deve visar à realização de uma necessidade ou utilidade pública, ou um interesse social, e não de um interesse privado; 4) a princípio, sem comunicação patrimonial, o Imóvel do Gasômetro não integraria o ativo da CEF, de modo que seria desnecessário prévia autorização presidencial, por não se tratar de ação, cota ou direito representativo do capital da estatal. Todavia, o FII Porto Maravilha só tem um único cotista, justamente a CEF, razão pela qual, apesar de formalmente incomunicável, materialmente o patrimônio do fundo pertence à empresa; 5) a CEF adquiriu todos os 6.436.722 certificados de potencial adicional de construção (Cepacs) da OUC Porto Maravilha em 2011, a um custo total de R\$ 3.508.013.490,00 (R\$ 545,00/cada), para viabilizar as principais intervenções da operação; 5) arguição incidental de inconstitucionalidade, aduz que o 1º Corréu é uma pessoa jurídica de direito público, e não um corretor de imóveis. Não lhe é dado apropriar-se de valores excedentes de hasta pública como se fosse uma corretagem pela viabilização da desapropriação.

Petição da CEF e CAIXA FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PORTO MARAVILHA (“FII PM”), fundo de investimento imobiliário constituído sob a forma de condomínio fechado, e que possui como cotista único o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (“FGTS”). (**evento 4, PET2**)



Defendem, em suma, que i) o Decreto Municipal nº 54.691, de 21 de junho de 2024, publicado no Diário Municipal do Rio de Janeiro (doc.2), objeto da presente ação popular, declarou de utilidade e de interesse público, para fins de desapropriação por hasta pública, domínio útil de imóvel foreiro da União localizado na Avenida São Cristóvão, n. 1.200, Freguesia do Engenho Velho, matrícula n. 132.299 do 11º Ofício de Registro de Imóveis, com área de 86.592,30 m²; ii) O domínio útil do imóvel de que trata o art. 1º, I, do Decreto Municipal nº 54.691/2024, popularmente conhecido como “Gasômetro”, objeto da presente ação popular, é de titularidade do CAIXA FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PORTO MARAVILHA, fundo de investimento administrado pela CEF e cujo único cotista é o FGTS, sendo ainda a CEF titular da propriedade fiduciária do referido domínio útil, a teor dos arts. 6º e 7º da Lei nº 8.668/93; iii) apoia e faz coro ao pedido de tutela antecipada de urgência contido na petição inicial, para fins de suspender o Decreto nº 54.691/2024 e o Edital LP – SMCG nº 001/2024 e, assim, o leilão presencial marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30.

### **É o relatório. Decido.**

Em análise perfunctória, característica deste momento processual, vislumbro a presença da probabilidade do direito para a concessão da tutela de urgência requerida. Explico.

A Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular, em seu art. 1º, confere legitimidade ativa a qualquer cidadão 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; e legitimidade passiva, nos termos do art. 6º, entre outras, aos Municípios e às autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e aos beneficiários diretos do ato impugnado.

Inicialmente, indefiro o sigilo requerido, uma vez que os atos processuais são públicos, sendo a presente uma ação popular, esta não se enquadra nos casos previstos em lei para concessão do sigilo. Ademais, como dito pelo próprio requerente, o caso em si demanda interesse público. Determino, entretanto, o sigilo nível 1 dos documentos pessoais do autor (**evento 1, RG2, evento 1, END3 e evento 1, TELEITOR4**)

Considerando que o art. 5º, § 3º, da lei da ação popular delibera que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas **contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos**, afasto a prevenção dos processos que embora se discuta o mesmo objeto dos autos se diferenciam em relação às partes e causa de pedir do presente processo.

Para concessão da tutela provisória de urgência de natureza antecipada, de acordo com a previsão contida no artigo 300 do CPC, há de se observar os elementos que evidenciem a *probabilidade do direito* e o *perigo de dano* ou o *risco ao resultado útil do processo*, não podendo ser deferida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

O domínio útil do Imóvel do Gasômetro, que é um terreno de marinha, pertence à Caixa Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha FII Porto Maravilha”), cuja instituição administradora é a Caixa Econômica Federal .

A lei n. 8. 668/1993 dispõe sobre a constituição e o regime tributários dos Fundos de Investimento Imobiliário e outros. <sup>1</sup>

Em relação à natureza dos fundos de investimentos, o art. 1.368-C dispõe que " o fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos de qualquer natureza. **(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)**". **Ou seja, é um ente despersonalizado.**

De acordo com Melhim Namem Chalhub, o legislador resolveu por atribuir à própria sociedade administradora a propriedade dos imóveis que integram a carteira do fundo, definindo, então, a propriedade fiduciária. E que os imóveis adquiridos no regime de propriedade fiduciária formam um patrimônio autônomo, o qual não se confunde com da aministradora.

Importante destacar a lição do autor, nos termos abaixo:

*Na sua configuração se pode conhecer um condomínio de natureza especial, com patrimônio, contabilidade específica, capacidade de representação em juízo e administração por uma espécie de trustee.*

*E o patrimônio desse Fundo de investimento é constituído pelos bens e direitos adquiridos pela instituição administradora, sob forma de propriedade fiduciária da instituição administradora, que no caso concreto é a Caixa Econômica Federal.*

*Optou o legislador por atribuir à própria sociedade administradora a propriedade dos imóveis que integram a carteira do fundo, definindo, então, a propriedade fiduciária.*

*A fórmula permite que os quotistas (fiduciários) outorguem a gestão dos seus investimentos imobiliários a uma instituição administradora (fiduciária).*

*Para tanto, com os recursos provenientes da subscção de quotas de participação, essa instituição adquire imóveis em regime fiduciário, forma um patrimônio separado e promove sua administração em proventos dos quotistas.*

*(Alienação fiduciária: negócio jurídico / Melhim Namem Chalhub.- 7. ed.- Rio de Janeiro: Forense, 2021, fls. 471-473)*

Importante destacar que soma-se à propriedade fiduciária da Caixa Econômica Federal a condição dela como única cotista do Caixa Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha.

Desse modo, ela tem, bem vistas as coisas, a propriedade plena, se se somar a propriedade fiduciária e as cotas do fundo de investimento.

Com base em um entendimento *a fortiori* acerca do art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei n. 3.365/1941, como e vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República, idêntica medida de cautela há de ter perante os entes da administração indireta. Em suma, sem a prévia autorização por decreto o ato administrativo ora atacado é nulo de pleno direito.

Como pontua José dos Santos Carvalho Filho, o Município não pode desapropriar bens de propriedade de empresa pública federal, sem a prévia autorização do Presidente da República, mesmo que não sejam utilizados diretamente na prestação de serviço público.

Impende citar passagem acerca da matéria:

*“ A desapropriação de bens públicos, como se viu, é fundada na hierarquia das pessoas federativas considerando-se a sua extensão territorial. O princípio deve ser o mesmo adotado para os bens privados. Prevalece nesse caso a natureza de maior hierarquia da pessoa federativa a que está vinculada a entidade administrativa. Por conseguinte, para nós se afigura juridicamente inviável que o Estado, por exemplo, desapropriar bens de uma sociedade de economia mista ou de uma autarquia vinculada à União Federal, assim como também nos parece impossível que um Município desapropriar bens de uma empresa pública ou de uma fundação pública vinculada ao Estado, seja qual for a natureza desses bens. O STJ e o STF já se manifestaram sobre o tema, decidindo ser ilegítima a desapropriação do Estado sobre bens de sociedade de economia mista federal, sob a consideração de que, sendo o serviço executado da competência da união, os bens da entidade a ela vinculada estão a merecer proteção.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de direito administrativo, 34. ed- São Paulo: Atlas, 2023, p. 898.)*

Neste sentido, são ainda os entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, consoante os acórdãos ementados abaixo:

*DESAPROPRIAÇÃO, POR ESTADO, DE BEM DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA FEDERAL QUE EXPLORA SERVIÇO PÚBLICO PRIVATIVO DA UNIÃO.*

*1. A União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos territórios e os Estados, dos Municípios, sempre com autorização legislativa específica. A lei estabeleceu uma gradação de poder entre os sujeitos ativos da desapropriação, de modo a prevalecer o ato da pessoa jurídica de mais alta categoria, segundo o interesse de que cuida: o interesse nacional, representado pela União, prevalece sobre o regional, interpretado pelo Estado, e este sobre o local, ligado ao Município, não havendo reversão ascendente; os Estados e o Distrito Federal não podem desapropriar bens da União, nem os Municípios, bens dos Estados ou da União, Decreto-lei n. 3.365/41, art. 2., par.2.. 2. Pelo mesmo princípio, em relação a bens particulares, a desapropriação pelo Estado prevalece sobre a do Município, e da União sobre a deste e daquele, em se tratando do mesmo bem. 3. Doutrina e jurisprudência antigas e coerentes. Precedentes do STF: RE 20.149, MS 11.075, RE 115.665, RE 111.079. 4. Competindo a União, e só a ela, explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres, art. 21, XII, f, da CF, esta caracterizada a natureza pública do serviço de docas. 5. A Companhia Docas do Rio de Janeiro, sociedade de economia mista federal, incumbida de explorar o serviço portuario em regime de exclusividade, não pode ter bem desapropriado pelo Estado. 6. Inexistência, no caso, de autorização legislativa. 7. A norma do art. 173, par.1., da Constituição aplica-se as entidades públicas que exercem atividade econômica em regime de concorrência, não tendo aplicação as sociedades de economia mista ou empresas públicas que, embora exercendo atividade econômica, gozam de exclusividade. 8. O dispositivo constitucional não alcança, com maior razão, sociedade de economia mista federal que explora serviço público, reservado a União. 9. O artigo 173, par.1., nada tem a ver com a desapropriabilidade ou indesapropriabilidade de bens de empresas públicas ou sociedades de economia mista; seu endereço e outro; visa a assegurar a livre concorrência, de modo que as entidades públicas que exercem ou venham a exercer atividade econômica não se beneficiem de tratamento privilegiado em relação a entidades privadas que se dediquem a atividade econômica na mesma área ou em área semelhante. 10. O disposto no par.2., do mesmo art. 173, completa o disposto no par.1., ao prescrever que "as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos as do setor privado". 11. Se o serviço de docas fosse confiado, por concessão, a uma empresa privada, seus bens não poderiam ser desapropriados por Estado sem autorização do Presidente da República, Súmula 157 e Decreto-lei n. 856/69; não seria razoável que imóvel de sociedade de economia mista federal, incumbida de executar serviço público da União, em regime de exclusividade, não merecesse tratamento legal semelhante. 12. Não se questiona se o Estado pode desapropriar bem de sociedade de economia mista federal que não esteja afeto ao serviço. Imóvel situado no cais do Rio de Janeiro se presume integrado no serviço portuario que, de resto, não é estático, e a serviço da sociedade, cuja duração é indeterminada, como o próprio serviço de que esta investida. 13. RE não conhecido. Voto vencido.*

*(STF - RE: 172816 RJ, Relator: Min. PAULO BROSSARD, Data de Julgamento: 09/02/1994, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 13-05-1994 PP-11365 EMENT VOL-01744-07 PP-01374)*

*ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO - BEM DE EMPRESA PÚBLICA FEDERAL - MUNICÍPIO - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE. A ECT é uma empresa pública federal, com capital total da União, e não pode ter os seus bens desapropriados por um Município, sem prévia autorização, por decreto, do Presidente da República. Recursos providos.*

*DESAPROPRIAÇÃO. MUNICÍPIO. BENS. UNIÃO. A Turma reiterou o entendimento de que é vedado ao município desapropriar bens de propriedade da União ou de suas autarquias e fundações, assim como das empresas públicas e sociedades de economia mista submetidas à sua fiscalização, sem prévia autorização, por decreto, do presidente da República. Precedentes citados: REsp 214.878-SP, DJ 17/12/1998, e REsp 71.266-SP, DJ 9/10/1995. REsp 1.188.700-MG, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 18/5/2010.*

O perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo está configurado, tendo em vista que foi publicado edital do leilão presencial do domínio útil do Imóvel do Gasômetro (Edital LP – SMCG nº 001/2024), que está marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30, na sede do 1º Corréu.

Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA, para suspender o Decreto nº 54.691/2024 e o Edital LP – SMCG nº 001/2024 e, assim, o leilão presencial marcado para acontecer no dia 31 de julho de 2024, às 14h30, na sede do 1º Corréu.

**Intimem-se, por mandado, com urgência os réus para o cumprimento da tutela deferida acima, prazo 01 dia.**

Citem-se e intimem-se as partes réus para que se manifestem acerca do pedido de tutela e para oferecer contestação, nos termos dos arts. 334, § 4º, II e 335 c/c 183, todos do CPC/2015.

A contestação eventualmente apresentada deverá necessariamente indicar as provas que pretende produzir.

Apresentada contestação e alegada qualquer das matérias previstas no art. 326 ou 327 do CPC, ou apresentado documento novo (art. 398 do CPC), dê-se vista a parte autora pelo prazo de 10 (dez) dias, para se manifestar em réplica.

Após, voltem-me conclusos para decidir acerca das provas eventualmente requeridas na contestação e réplica, bem como para a designação de audiência de instrução e julgamento, caso necessária.

Em caso de ausência de manifestação das partes pela necessidade de dilação probatória, após a manifestação da parte autora, venham os autos imediatamente conclusos para julgamento antecipado da lide.

Publique-se. Intimem-se.

---

Documento eletrônico assinado por **MARCELO BARBI GONÇALVES, Juiz Federal Substituto na Titularidade Plena**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510013860223v21** e do código CRC **109943a9**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARCELO BARBI GONÇALVES

Data e Hora: 30/7/2024, às 17:59:57

---

1. Lei 8.668/1993- Art. 6º O patrimônio do Fundo será constituído pelos bens e direitos adquiridos pela instituição administradora, em caráter fiduciário.(g.n)Art. 7º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da instituição administradora, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições: (g.n)I - não integrem o ativo da administradora;II - não respondam direta ou indiretamente por qualquer obrigação da instituição administradora;III - não componham a lista de bens e direitos da administradora, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;IV - não possam ser dados em garantia de débito de operação da instituição administradora;V - não sejam passíveis de execução por quaisquer credores da administradora, por mais privilegiados que possam ser;VI - não possam ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis.VI - não possam ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis, exceto para garantir obrigações assumidas pelo Fundo ou por seus cotistas. (Redação dada pela Lei nº 14.754, de 2023) Produção de efeito§ 1 No título aquisitivo, a instituição administradora fará constar as restrições enumeradas nos incisos I a VI e destacará que o bem adquirido constitui patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário.§ 2 No registro de imóveis serão averbadas as restrições e o destaque referido no parágrafo anterior.§ 3 A instituição administradora fica dispensada da apresentação de certidão negativa de débitos, expedida pelo Instituto Nacional da Seguridade Social, e da Certidão Negativa de Tributos e Contribuições, administrada pela Secretaria da Receita Federal, quando alienar imóveis integrantes do patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário.Art. 8º O fiduciário administrará os bens adquiridos em fidúcia e deles disporá na forma e para os fins estabelecidos no regulamento do fundo ou em assembléia de quotistas, respondendo em caso de má gestão, gestão temerária, conflito de interesses, descumprimento do regulamento do fundo ou de determinação da assembléia de quotistas. ↵

5051495-86.2024.4.02.5101

510013860223 .V21