



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Órgão Especial

Processo: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL n. 8003042-66.2024.8.05.0000
Órgão Julgador: Órgão Especial
ARGUINTE: JOSE GONCALVES TRINDADE
Advogado(s): FERNANDA ANDRADE CARVALHO, POLLYANA COSTA REGEBE, ANA CAROLINA SANTOS PINTO DE ABREU, BERNARDO AMORIM CHEZZI
ARGUIDO: MUNICIPIO DE SALVADOR
Advogado(s): LISIANE MARIA GUIMARAES SOARES

ACORDÃO

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. LEI MUNICIPAL Nº 9.233/2017. DESAFETAÇÃO DE ÁREAS VERDES. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA PERDA DA UTILIDADE PÚBLICA QUE JUSTIFICASSE A DESAFETAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS, NÃO REALIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS ADEQUADOS E CERCEAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. PROVA DOS AUTOS DE DEMONSTRAR O CONTRÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE INOCORRENTE. ARGUIÇÃO IMPROCEDENTE.

1. Trata-se, na origem, de ação popular proposta em razão da prática de ato lesivo ao patrimônio do Município de Salvador, consubstanciado na desafetação inconstitucional de áreas verdes, por meio da Lei Municipal nº 9.233/2017, com o intuito de aliená-las.

2. O arguinte alega, em síntese, que a referida legislação municipal é inconstitucional, pois foi editada sem observar o regramento sobre o tema, principalmente porque não foi demonstrada a perda da utilidade pública que justificasse a desafetação dos bens públicos, não foram realizados estudos técnicos adequados e cerceou a participação popular.

3. O estudo técnico de ids. 56527678, fls. 29/66, 56527679, fls. 01/03, ofertado pelo Município do Salvador, revela satisfatoriamente os motivos para a desafetação e alienação dos imóveis questionados, comprovando o interesse público na desafetação. É possível ver, como bem destacado pelo *Parquet*,



que alguns imóveis se encontravam inadequados em relação à finalidade original, sem atendimento às finalidades públicas, com áreas verdes descaracterizadas e construções irregulares.

4. Quanto à alegação de cerceamento da participação popular, as provas reunidas em sede de defesa pelo apelado/arguido evidenciam exatamente o contrário, pois se extrai que foram realizadas algumas audiências públicas em derredor da discussão acerca da lei ora combatida, inclusive com ampla divulgação na imprensa local. Importante observar que a baixa participação da comunidade não invalida a validade e eficácia do ato normativo, desde que seja viabilizada a participação adequada. **Incidente de inconstitucionalidade improcedente.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Arguição de Inconstitucionalidade nº **8003042-66.2024.8.05.0000**, em que é Arguinte **JOSE GONCALVES TRINDADE** e Arguido **MUNICÍPIO DE SALVADOR**,

ACORDAM os Desembargadores componentes do **Órgão Especial** do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em **JULGAR IMPROCEDENTE** a arguição de inconstitucionalidade, e o fazem com base no seguinte voto condutor:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
ÓRGÃO ESPECIAL

DECISÃO PROCLAMADA

JULGOU-SE IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.

Salvador, 30 de Julho de 2025.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Órgão Especial

Processo: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL n. 8003042-66.2024.8.05.0000
Órgão Julgador: Órgão Especial
ARGUINTE: JOSE GONCALVES TRINDADE
Advogado(s): FERNANDA ANDRADE CARVALHO, POLLYANA COSTA REGEBE, ANA CAROLINA SANTOS PINTO DE ABREU, BERNARDO AMORIM CHEZZI
ARGUIDO: MUNICIPIO DE SALVADOR
Advogado(s): LISIANE MARIA GUIMARAES SOARES

RELATÓRIO

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade (id. 56528348, fls. 66/86) suscitado por JOSE GONÇALVES TRINDADE, no bojo da apelação cível nº 0509103-29.2018.8.05.0001, por ele interposta em face da sentença de id. 56528348, fls. 20/24, que julgou improcedente ação popular que ele ajuizou contra MUNICÍPIO DE SALVADOR.

Em seus arrazoados, o arguinte aduziu: que a legislação municipal impugnada possui teor inconstitucional, pois foi editada sem observar o regramento sobre o tema, principalmente, porque não foi demonstrada a perda da utilidade pública que justificasse a desafetação dos bens públicos, não foram realizados estudos técnicos adequados e cerceou a participação popular; que a legislação vergastada altera a destinação das áreas verdes, bens públicos de extrema importância para construção de uma cidade que atenda às funções sociais, seja democrática e supere as desigualdades existentes; que a Lei Municipal nº 9.233/2017 perpetua danos ao patrimônio público, à ordem urbana e o meio ambiente, consubstanciado na desafetação de áreas verdes, especificamente as áreas identificadas pelos códigos A057 e A062, outrora alienadas. Essas áreas não estão mais protegidas e, no caso da área A057, esta foi leiloada a terceiros, com a respectiva abertura de matrícula no 6º Ofício do Registro de Imóveis; que é dever inquestionável do Município garantir o conforto ambiental urbano utilizando as áreas que recebera de loteamentos e empreendimentos imobiliários, porque a manutenção das áreas verdes repercute em limitações à sua utilização e destinação em garantia ao meio ambiente equilibrado; que, sendo a sua desafetação imotivada e sem oitiva da população, afronta-se as



garantias constitucionais; que tal legislação municipal não garante o bem-estar e a melhoria na qualidade de vida dos habitantes da cidade, não comprovou que o processo legislativo contou com efetiva participação popular e, conseqüentemente, viola as funções sociais da cidade; que o leilão dessas áreas não foi precedido de audiências públicas ou consultas populares, o que contraria inúmeras disposições legais e constitucionais de reprodução obrigatória. Por fim, requereu que se declare *incidenter tantum* a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.233/2017 no que tange a desafetação das áreas verdes identificadas pelos códigos “A003”, “A005”, “A049”, “A050”, “A062” e “A057”, sendo que a alienação deste último deve ser também declarada inconstitucional e anulada, pois afrontam os fundamentos, objetivos e princípios fundamentais da República dispostos na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado da Bahia.

O apelado apresentou contrarrazões de id. 56528348, fls. 92/111, pugnando pelo não conhecimento da arguição de inconstitucionalidade e, no mérito, pelo não provimento ao apelo, mantendo incólume a sentença objurgada.

Parecer da Procuradoria de Justiça pelo não provimento do recurso (id. 56528348, fls. 124/130).

Através do acórdão de id. 56528348, fls. 157/171, suscitou-se o Incidente de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.233/2017 do Município de Salvador, nos termos do voto da Relatora, Desa. Maria do Rosário Passos da Silva Calixto, à unanimidade, determinando a suspensão do apelo.

Instalado o Órgão Especial, o feito coube à relatoria do Des. Carlos Roberto Santos Araújo (id. 57012127), que determinou a remessa dos autos à d. Procuradoria de Justiça.

Em promoção de id. 58785056, o *Parquet* requereu a oitiva do Município de Salvador, através da sua Procuradoria Jurídica, bem como da Câmara de Vereadores de Salvador, a conferência de publicidade ao incidente, nos termos das normas regimentais e a certificação se o órgão da Procuradoria de Justiça com atuação junto à Segunda Câmara Cível atuou no procedimento de formação do presente incidente de forma prévia.

Através do despacho de id. 62236728, considerando o disposto na Emenda Regimental nº 03/2024, determinou-se a redistribuição deste processo para esta Relatora Originária, emitindo-se o despacho de id. 63660578, através do qual se acolheu as orientações da Procuradoria de Justiça acima indicadas.

O Município de Salvador se manifestou no id. 66080664, aduzindo, preliminarmente, que a instauração do incidente em questão se deu sem a prévia participação das partes e do órgão ministerial que atua no colegiado fracionário; que a eventual



declaração de inconstitucionalidade se confunde com o mérito da ação popular, correspondendo, em verdade, ao próprio pedido formulado naquela ação, o que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro. No mérito, pugnou que declare improcedente o incidente.

A Câmara Municipal não se manifestou, conforme certidão de id. 66223288.

Em parecer de id. 67702327, a d. Procuradoria de Justiça opinou pela improcedência do incidente.

Em cumprimento ao art. 931, do CPC, restituo os autos à Secretaria, com relatório para inclusão em pauta de julgamento, devendo ser observado o disposto no art. 228, § 3º, do RITJBA, observada a faculdade das partes, do Ministério Público e dos interessados de realizarem sustentação oral (CPC, art. 984 c/c RITJBA, art. 227, 4º).

Salvador, 27 de novembro de 2024

Rosita Falcão de Almeida Maia
Relatora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Órgão Especial

Processo: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL n. 8003042-66.2024.8.05.0000
Órgão Julgador: Órgão Especial
ARGUINTE: JOSE GONCALVES TRINDADE
Advogado(s): FERNANDA ANDRADE CARVALHO, POLLYANA COSTA REGEBE, ANA CAROLINA SANTOS PINTO DE ABREU, BERNARDO AMORIM CHEZZI
ARGUIDO: MUNICIPIO DE SALVADOR
Advogado(s): LISIANE MARIA GUIMARAES SOARES

VOTO

Trata-se, na origem, de ação popular proposta em razão da prática de ato lesivo ao patrimônio do Município de Salvador, consubstanciado na desafetação inconstitucional de áreas



verdes, especialmente as áreas identificadas pelos códigos “A062” e “A057”, por meio da Lei Municipal nº 9.233/2017, com o intuito de aliená-las.

O apelante/arguinte alega, em síntese, que a referida legislação municipal é inconstitucional, pois foi editada sem observar o regramento sobre o tema, principalmente porque não foi demonstrada a perda da utilidade pública que justificasse a desafetação dos bens públicos, não foram realizados estudos técnicos adequados e cerceou a participação popular.

Assim, invocou incidente de inconstitucionalidade suscitado, no âmbito da Apelação Cível nº 0509103-29.2018.8.05.0001, em trâmite na 2ª Câmara Cível, visando, em síntese, infirmar a constitucionalidade da Lei nº 9.233/2017, do Município de Salvador, no que tange a desafetação das áreas verdes identificadas pelos códigos “A003”, “A005”, “A049”, “A050”, “A062” e “A057”, por suposta violação aos arts. 225, da Constituição Federal, e 214, da Constituição do Estado da Bahia.

Em seus arrazoados, o apelado/arguido, por outro lado, sustenta que os dispositivos invocados pelo apelante, quais sejam, os artigos 59, 60, inciso IV, 167, 182, 214, inciso III, e 255, todos da Constituição do Estado da Bahia e o art. 225 da Constituição da República não têm sequer ligação com a desafetação e a alienação de áreas públicas e de nenhum modo foram violados pela Lei municipal nº 9.233/2017.

De logo, não prepondera a alegação de nulidade pela ausência de oitiva ministerial durante a formação do incidente, aventada pelo arguido, uma vez que o *Parquet* foi devidamente intimado para se manifestar nos autos, apresentando o opinativo de id. 56528348, fls. 124/130, através do qual se posicionou pelo não provimento do apelo. Importante observar, que, conquanto deixasse de discorrer especificamente sobre o incidente de arguição de inconstitucionalidade, a Procuradoria de Justiça fez a ele referência no seu relatório.

De todo modo, inexistindo prejuízo, não há falar em qualquer nulidade.

Igualmente, não vinga a alegação do apelado/arguido, no sentido de que a eventual declaração de inconstitucionalidade se



confunde com o mérito da ação popular, correspondendo, em verdade, ao próprio pedido formulado naquela ação, o que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro.

É verdade que, sendo cabível para afastar ato administrativo concreto violador do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente ou do patrimônio histórico e cultural, a ação popular não pode se voltar contra a invalidação de lei em tese, pois corresponderia à sua utilização como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, o que é vedado.

Na situação, o apelante/arguinte, postula, no âmbito da ação popular por ele ajuizada, que *“seja a presente demanda, ao final, julgada PROCEDENTE, com a declaração de nulidade do ato de desafetação dos imóveis identificados como ‘A062’, ‘A057’ e dos demais que, desafetados pela Lei Municipal n. 9233/2017, sejam caracterizados como áreas verdes”*. Assim, voltada a impugnar o ato administrativo concreto, que desafetou as áreas ditas verdes, o seu objeto não se confunde com o da presente arguição de inconstitucionalidade, que se volta contra as disposições da referida lei municipal que supostamente violaram os arts. 225, da Constituição Federal, e 214, da Constituição do Estado da Bahia.

Destarte, não se verifica a alegada impropriedade da ação popular subjacente, a prejudicar a análise do presente incidente.

Isso ultrapassado, no mérito, vê-se que o arguinte impugna a Lei municipal nº 9.233/2017, sob a alegação de que a desafetação das áreas verdes identificadas pelos códigos “A003”, “A005”, “A049”, “A050”, “A062” e “A057”, teriam violado os arts. 225, da Constituição Federal, e 214, da Constituição do Estado da Bahia.

Eis a redação dos referidos dispositivos constitucionais:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.



“Art. 214 - O Estado e Municípios obrigam-se, através de seus órgãos da Administração direta e indireta, a:

I - promover a conscientização pública para a proteção do meio ambiente e estabelecer programa sistemático de educação ambiental em todos os níveis de ensino e nos meios de comunicação de massa;

II - garantir o amplo acesso da comunidade às informações sobre as fontes e causas da poluição e degradação ambiental e informar sistematicamente à população a qualidade do meio ambiente, os níveis de poluição, a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde nos alimentos, água, ar e solo e as situações de riscos de acidente;

III - estabelecer e controlar os padrões de qualidade ambiental;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio biológico e genético e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

VI - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, representativos de todos os ecossistemas originais do Estado;

VII - proteger a fauna e a flora, em especial as espécies ameaçadas de extinção, fiscalizando a extração, captura, produção, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem sua extinção ou submetam os animais à crueldade;

VIII - incentivar e apoiar as entidades ambientalistas não governamentais, constituídas na forma da lei, respeitando sua autonomia e independência de ação;

IX - garantir livre acesso às praias, proibindo-se qualquer construção particular, inclusive muros, em faixa de, no mínimo, sessenta metros, contados a partir da linha da preamar máxima.

X - estabelecer critérios de identificação das áreas de risco geológico, especialmente nos perímetros urbanos;

XI - condicionar a participação em licitações, acesso a benefícios fiscais e linhas de crédito ao cumprimento da legislação ambiental, certificado pelos órgãos competentes;

XII - promover medidas judiciais e administrativas, responsabilizando os causadores de poluição ou de degradação ambiental, podendo punir ou interditar temporária ou



definitivamente a instituição causadora de danos ao meio ambiente;

XIII - estabelecer, na forma da lei, a tributação das atividades que utilizem recursos ambientais e que impliquem potencial ou efetiva degradação ambiental.”

O arguinte alega, inicialmente, que não foi demonstrada a perda da utilidade pública que justificasse a desafetação dos bens públicos, uma vez que não foram realizados estudos técnicos adequados.

A tese, todavia, não prospera, pois o estudo técnico de ids. 56527678, fls. 29/66, 56527679, fls. 01/03, ofertado pelo Município do Salvador, revela satisfatoriamente os motivos para a desafetação e alienação dos imóveis questionados, comprovando o interesse público na desafetação. É possível ver, como bem destacado pelo *Parquet*, que alguns imóveis se encontravam inadequados em relação à finalidade original, sem atendimento às finalidades públicas, com áreas verdes descaracterizadas e construções irregulares.

Importante considerar que restou revelada a conformidade da desafetação procedida com o art. 10, I, da Lei Orgânica de Salvador, segundo o qual a alienação de bens imóveis, subordinada à existência de interesse público, deverá ser precedida de autorização legislativa, avaliação e licitação, bem como com o art. 101, do Código Civil, que autoriza que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Ademais, a referida lei também se encontra em total obediência aos Termos de Ajustamento de Conduta nº 05/2017 e Termo de Compromisso de id. 56527679, fls. 03/14, constituído pelo Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa – GEPAM do Ministério Público da Bahia, de modo que houve plena análise prévia do projeto de lei então convertido na legislação impugnada, constando, inclusive, na referida tratativa, acerto para a retirada da proposta de desafetação de algumas áreas verdes.

Quanto à alegação de cerceamento da participação popular, as provas reunidas em sede de defesa pelo apelado/arguido evidenciam exatamente o contrário.



Com efeito, extrai-se do ofício de id. 56527678, fls. 12/14, oriundo da Coordenadoria de Administração do Patrimônio Imobiliário do Município de Salvador e acostado no bojo do mandado de segurança nº 0014979-59.2017.8.05.0000 (também impetrado contra a lei impugnada), que foram realizadas algumas audiências públicas em derredor da discussão acerca da lei ora combatida, valendo a transcrição:

“Quanto a afirmação de que não houveram estudos ou debates com a população civil para a validade do processo legislativo, também falecê razão aos Impetrantes pelo fato de que no dia 02/05/2017, o Sr. Carlos Edmundo de Mesquita Motta, Coordenador da Coordenadoria de Administração do Patrimônio Imobiliário - CAP, apresentou aos ilustres Edis nas dependências da Câmara Municipal as áreas que integravam o projeto 223/2017, consoante se pode constatar na matéria publicada no ‘Bocão News’ em anexo. Além desta apresentação inicial aos Edis, foram realizadas 03 (três) audiências públicas. A primeira no dia 09/05/2017, promovida pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), presidida pelo Vereador Paulo Magalhães Júnior (PV) no Auditório do Centro de Cultura da Câmara Municipal de Salvador, situado na Praça Municipal, no subsolo do Palácio Thomé de Souza. A segunda no dia 15/05/2017, presidida pelo Vereador Luiz Carlos (PRB), presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, aconteceu no auditório do edifício Bahia Center. A terceira no dia 25/05/2017, presidida pelo Vereador Luiz Carlos Suíça (PT), Ouvidor-Geral da Câmara Municipal de Salvador, no Centro de Cultura da Câmara Municipal. Todas as audiências com os auditórios sempre lotados de populares e com a participação inclusive de dois dos Impetrantes, as ilustres Vereadoras Maria Aladilce de Souza e Marta Rodrigues Souza de Brito Costa, conforme pode ser constatado nas matérias veiculadas em sites de notícias em anexo.

Importante ressaltar que a terceira audiência contou inclusive com a participação do promotor de Justiça Marcelo Guedes (Promotoria de Justiça de

Habitação e Urbanismo), da professora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA) Marina Teixeira, além de representantes de associações e Vereadores. Portanto, o projeto e seus critérios técnicos foram devidamente divulgados e debatidos com a sociedade civil organizada e Ministério Público Estadual, tendo resultado deste profícuo e transparente debate os competentes Termos de Ajustamento de Conduta — TAC, celebrados com o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa — GEPAM, e com a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Egrégio Ministério Público Estadual” (id.



56527677, fls. 96)”.

A informação foi corroborada pelas notícias veiculadas na imprensa local de id. 56527678, fls. 17/26.

Anote-se que a baixa participação da comunidade não invalida a validade e eficácia do ato normativo, desde que seja viabilizada a participação adequada.

Conforme destacado pela ilustre Procuradoria de Justiça, no seu opinativo de id. 67702327, *“há elementos que demonstram que o Poder Público local promoveu a realização de ato para coleta de dados junto à população, como também que a mesma se realizou com atores da sociedade”*.

Importante, a propósito, transcrição da sentença, que irretocavelmente reconheceu a inexistência de ilegalidade na Lei municipal nº 9.233/2017:

“Desse modo, a desafetação de bens recebidos pelo Município por conta da Lei Municipal de nº 9.233/2017, objeto dos autos, não resultou em qualquer violação à lei, regulamento ou outro ato normativo (art. 2º, Parágrafo único, “c” da Lei federal N. 4.717/65.)

Nesse passo, cabe ressaltar que sequer caberia ação popular contra a lei e sim contra o ato que desse execução a essa lei. De todo modo, o que busca a parte autora, ao final, seria impugnar o ato administrativo de desafetação das áreas verdes em sua dimensão concreta, no caso, o edital de leilão ou o contrato de compra e venda subsequente etc. No entanto, já foi verificado que a Lei municipal que serve de base ao ato de desafetação não apresenta ilegalidade em seu objeto, o que torna os atos administrativos que confere exequibilidade à lei válida.” (id. 56528348, fl. 28)

Igualmente, não se vislumbra qualquer pecha de inconstitucionalidade na legislação em questão.

Assim, voto no sentido de **JULGAR IMPROCEDENTE** a presente arguição de inconstitucionalidade, pelos motivos acima



expostos.

Sala de Sessões, de de 2024.

Presidente

Rosita Falcão de Almeida Maia

Relatora

VOTO-VISTA

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 8003042-66.2024.8.05.0000

Cuidadosamente analisados os autos do presente Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 8003042-66.2024.8.05.0000, incluindo os fundamentos delineados pela Eminente Relatora, Desembargadora Rosita Falcão de Almeida Maia, bem como as considerações expendidas no voto divergente, manifesto-me no sentido de acompanhar integralmente o bem lançado voto da Relatora, pela improcedência da arguição.

Explico.

A Lei Municipal nº 9.233/2017, objeto da presente arguição, dispõe sobre a desafetação de determinadas áreas públicas do Município de Salvador, com vistas à sua alienação para viabilizar investimentos de interesse público e social. A alegação central da tese acusatória repousa na ideia de que o documento constante do ID 67162058, intitulado "Identificação das Áreas e Verificação das



Condições", elaborado pela Secretaria Municipal da Fazenda, não teria conteúdo técnico suficiente para justificar a desafetação das áreas públicas em questão, por ausência de subscrição por especialistas em urbanismo ou meio ambiente.

Com a devida vênia aos votos divergentes, compreendo que os fundamentos apresentados não se sustentam sob o prisma do controle concentrado ou incidental de constitucionalidade, sendo essencial reiterar os limites da atuação judicial frente à discricionariedade administrativa, sem descuidar das legítimas preocupações com os direitos urbanísticos e ambientais por eles invocadas.

I. DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DOS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O MÉRITO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O primeiro e mais fundamental óbice ao acolhimento da presente arguição reside no respeito ao princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea da Constituição (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III). O exame da compatibilidade formal da norma com a Constituição não se confunde com a análise do mérito administrativo que a antecedeu, tampouco com a aferição judicial da suficiência ou da profundidade técnica dos estudos elaborados pelo Poder Executivo.

Ao Poder Judiciário compete o controle da legalidade e da constitucionalidade dos atos dos demais Poderes, mas não lhe é dado substituir-se ao administrador ou ao legislador em suas escolhas políticas e em seus juízos de conveniência e oportunidade. A decisão de desafetar um bem público para posterior alienação, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento urbano e viabilizar a construção de equipamentos de interesse social constitui exemplo paradigmático de ato administrativo discricionário.

A Administração Pública, com base em critérios de oportunidade e interesse público, e o Poder Legislativo, ao aprovar a lei autorizativa, exercem uma prerrogativa que lhes é própria e inerente à estrutura do Estado Democrático de



Direito. A doutrina administrativista pátria, na lição de mestres como Hely Lopes Meirelles, é uníssona ao ensinar que, no exercício da função de controle, "*não pode o Judiciário invalidar o ato discricionário que se apresente correto na sua formação, sem desvio de finalidade, e praticado por agente competente, com observância do devido processo legal*"^[1].

Embora reconheça a louvável preocupação dos votos divergentes com os aspectos técnicos do estudo elaborado pela SEFAZ, questionar a "suficiência técnica" de um relatório que serviu de base para a proposta legislativa é, em essência, questionar o mérito da decisão política. A tentativa de afastar os precedentes do Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que teriam sido decididos por razões meramente processuais, não prospera, pois o paradigma utilizado pelo voto majoritário foi o princípio consolidado no STF de que o Poder Judiciário não deve substituir-se ao administrador na escolha de políticas públicas.

Portanto, ao meu sentir, não cabe a este Tribunal avaliar se o estudo da SEFAZ era o "melhor" ou o "mais completo" possível, mas apenas se a lei, em sua essência, viola algum preceito constitucional. A escolha dos meios e da profundidade dos estudos técnicos para embasar uma política pública insere-se no campo da discricionariedade administrativa, não sendo dado ao Poder Judiciário, a meu ver, substituir-se ao administrador na avaliação de conveniência e oportunidade.

O Supremo Tribunal Federal, em reiterados julgados, tem enfatizado que a função precípua do Poder Judiciário não é substituir-se aos demais Poderes na definição de políticas públicas, mas, sim, exercer controle apenas em hipóteses de flagrante inconstitucionalidade. Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a



sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. (STF, ARE 639.337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23/08/2011, DJe 15/09/2011)

Complementarmente, o princípio da deferência administrativa impede a revisão judicial de atos discricionários legítimos, salvo nos casos em que configurada manifesta ilegalidade ou desvio de finalidade. Como bem assentou a Suprema Corte: "*Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, limitar ou condicionar os efeitos jurídicos de texto normativo em vigor, salvo quando declare a sua inconstitucionalidade.*" (STF, ADI 1.063/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 18/05/1994, DJ 27/04/2001).

Nesse mesmo sentido, a Corte Suprema consolidou entendimento segundo o qual "*não cabe ao Poder Judiciário, no controle jurisdicional da legalidade, substituir-se à Administração Pública para apreciar o mérito dos atos administrativos – vale dizer, a oportunidade, a conveniência, a equidade, a justiça ou a eficiência da medida –, salvo se demonstrada, de forma cabal e inequívoca, a ocorrência de ilegalidade, abuso de poder ou desvio de finalidade*" (STF, RE 631.240 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/05/2013).

A ausência de assinatura de um urbanista ou de um engenheiro ambiental no relatório da SEFAZ, por si só, não configura ilegalidade ou inconstitucionalidade manifesta. Trata-se de um documento de natureza eminentemente gerencial e fazendária, cujo propósito era identificar áreas e avaliar as condições para a alienação sob a ótica patrimonial, o que se insere na competência da referida Secretaria. Exigir, para a validade da lei, um estudo técnico com a profundidade de um laudo pericial urbanístico ou de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) — o que a legislação de regência não exige para o caso — seria criar um requisito não previsto em lei e invadir a esfera de organização administrativa do Município.



II. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DESAFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

A Constituição da República de 1988 promoveu uma notável descentralização político-administrativa, elevando o Município à condição de ente federativo autônomo, dotado de capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Dentre as competências que lhe foram outorgadas pelo constituinte originário, destaca-se a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e a de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

A gestão do patrimônio público municipal, incluindo a decisão sobre quais bens devem permanecer afetados a um uso público específico e quais podem ser desafetados para atender a outras finalidades de interesse da coletividade, é a mais pura expressão do "interesse local" a que se refere o art. 30, I, da Constituição Federal. A desafetação de um bem público não é um ato que se esgota em si mesmo; é um instrumento de política urbana que permite ao Poder Público municipal realinhar a destinação de seus recursos para melhor atender às necessidades da população.

Reconheço, todavia, que os votos divergentes levantam questão pertinente quando sustentam que os Municípios, embora possam desafetar áreas verdes e institucionais por efeito da competência que possuem para legislar sobre matérias urbanísticas, devem observar limites insuperáveis para garantir os propósitos constitucionais de racional ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Contudo, a mera alegação de que tais limites teriam sido ultrapassados não basta para configurar inconstitucionalidade, sendo necessária a demonstração cabal e inequívoca de violação aos preceitos constitucionais.



Ao desafetar áreas consideradas ociosas ou subutilizadas, o Município pode realocar recursos, viabilizar novos empreendimentos, regularizar ocupações e, em última análise, conferir uma função social mais relevante e efetiva àquele patrimônio. Essa perspectiva alinha-se com os princípios da eficiência administrativa (CF, art. 37, caput) e da função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII).

Ademais, cumpre sublinhar que a competência para legislar sobre ordenamento territorial, incluindo a desafetação de bens públicos, é atribuída constitucionalmente aos Municípios, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. A esse respeito, a Suprema Corte já decidiu que *"os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor"* (STF, RE 607.940/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 29.10.2015, DJe 11.12.2015, Tema 348 da Repercussão Geral).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, firmou entendimento no sentido de que a vedação do art. 17 da Lei nº 6.766/1979 refere-se exclusivamente ao loteador privado, sendo plenamente lícita a alteração da destinação de bens públicos pelo ente municipal, mediante motivação e interesse público justificado. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é paradigmática:

"A alteração da destinação de área pública pelo próprio Poder Público, mediante lei devidamente motivada, não se subsume à vedação do art. 17 da Lei 6.766/79, que se dirige ao loteador." (STJ, REsp 302.906/SP, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. 19/06/2001, DJ 20/08/2001)

Seria um contrassenso hermenêutico aplicar a mesma restrição imposta ao empreendedor privado — cuja atuação é pautada pelo lucro e pela especulação imobiliária — ao próprio titular do interesse público, o Município, que atua com vistas à realização do bem comum. A vedação de alteração da destinação de áreas



públicas, prevista no art. 17 da Lei nº 6.766/1979, foi concebida para proteger o interesse público contra a especulação imobiliária do empreendedor privado, não para obstaculizar a gestão eficiente do patrimônio público pelo próprio Poder Público.

Portanto, a competência do Município de Salvador para legislar sobre a matéria é inequívoca e encontra amparo constitucional, tendo sido exercida pelos meios juridicamente adequados (lei em sentido formal), com a devida motivação (viabilizar investimentos de interesse público) e em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade e supremacia do interesse público.

III. DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO PROCESSO LEGISLATIVO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Sustenta o voto divergente que a norma padeceria de vício por ausência de efetiva participação popular e que o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado da Bahia não se revelaria suficiente para legitimar a lei questionada. Com a devida vênia, essa assertiva não resiste a uma análise sistemática da função institucional do Parquet, tampouco se sustenta à luz da doutrina e da jurisprudência.

A arguição de inconstitucionalidade não se sustenta sob o prisma do processo legislativo, que foi marcado pela transparência e pela participação social. Destaca-se, ademais, que a Lei Municipal nº 9.233/2017 foi fruto de um processo legislativo transparente e participativo, tendo sido regularmente submetida ao crivo do Poder Legislativo local e tramitado em conformidade com os requisitos da Lei Orgânica do Município.

O projeto de lei foi objeto de discussão pública, com a realização de audiências abertas com participação da sociedade civil, do Ministério Público, de



técnicos da Universidade Federal da Bahia e da administração municipal. Conforme ofício da Coordenadoria de Administração do Patrimônio Imobiliário do Município de Salvador, acostado aos autos do Mandado de Segurança nº 0014979-59.2017.8.05.0000 (ID 56527678, fls. 12/14), foram realizadas três audiências públicas: A primeira em 09/05/2017, promovida pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal; A segunda em 15/05/2017, presidida pela Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente; E a terceira em 25/05/2017, promovida pela Ouvidoria-Geral da Câmara Municipal, com participação do Ministério Público, da UFBA e de representantes da sociedade civil.

A informação foi corroborada por matérias jornalísticas anexadas no mesmo documento (ID 56527678, fls. 17/26). Como resultado dessas audiências, foi celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 05/2017, firmado com o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (GEPAM) e com a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual, conforme indicado também no ID 56527677 (fl. 96).

Houve, portanto, consulta pública e transparência institucional, em consonância com o art. 182 da Constituição Federal e o art. 59, III, da Constituição do Estado da Bahia. Essa circunstância reforça inequivocamente a legitimidade democrática da norma e demonstra a observância ao princípio democrático e à transparência legislativa.

O Ministério Público exerce a defesa dos interesses difusos e coletivos em nome da sociedade, sendo-lhe conferida legitimação extraordinária para a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece a plena validade de TACs firmados por membros do Ministério Público para composição de conflitos envolvendo interesses transindividuais, desde que não violem normas cogentes ou direitos indisponíveis essenciais.



Embora se reconheça a importância da participação popular e da transparência no processo legislativo, não se pode exigir formalidades que inviabilizem a atuação do Poder Público na implementação de políticas de interesse social. A ausência de "registros audiovisuais das audiências públicas ou das respectivas atas", mencionada no voto divergente, não constitui requisito legal para a validade do processo legislativo municipal, não havendo norma que imponha tal obrigação.

Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "*o processo legislativo democrático, com ampla participação social, constitui elemento legitimador da norma jurídica, conferindo-lhe presunção de constitucionalidade*" (STF, ADI 4.029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 08/03/2012, DJe 27/06/2012).

IV. DA SUFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO E DA PROPORCIONALIDADE DAS EXIGÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O documento da SEFAZ que subsidiou a elaboração da norma, intitulado "Identificação das Áreas e Verificação das Condições", encontra-se nos autos sob o ID 67162058. Trata-se de estudo elaborado no âmbito da Secretaria Municipal da Fazenda para fins de avaliação gerencial e patrimonial das áreas públicas então desafetadas, com a finalidade de subsidiar o projeto de lei.

Reconheço que os votos divergentes levantam questão técnica relevante ao destacar que a avaliação foi elaborada apenas pela Secretaria da Fazenda, limitando-se "*à análise superficial sobre serem as áreas 'inservíveis' ou não ao Município, tendo como vetor 'a alocação de recursos financeiros'*". Contudo, com a devida vênia, tal circunstância não configura, por si só, vício de inconstitucionalidade.

Alega-se que o documento elaborado pela SEFAZ seria "superficial" e



"inidôneo" para fundamentar medida de natureza urbanística, por conter apenas descrição sucinta sobre cada área. Essa impugnação, entretanto, assume cunho eminentemente valorativo e subjetivo, sem demonstrar de modo cabal a existência de erro técnico material, omissão juridicamente relevante ou manifesta ilegalidade, que não se confunde com inconstitucionalidade.

O documento da SEFAZ tem natureza informativa e gerencial, inserindo-se no procedimento administrativo de avaliação da conveniência e oportunidade para a desafetação de bens públicos. Não se trata de EIA-RIMA, tampouco de parecer técnico ambiental exigido por norma específica aplicável ao caso concreto, razão pela qual não se pode exigir do mesmo a complexidade metodológica de um laudo ambiental multidisciplinar.

A exigência de estudos técnicos para a desafetação de bens públicos deve ser pautada pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. Para a simples desafetação de áreas urbanas já consolidadas, muitas delas sem qualquer atributo ambiental específico ou relevante, não se pode exigir o mesmo rigor técnico aplicável à instalação de um grande empreendimento com potencial poluidor ou degradador.

O relatório cumpriu sua função precípua de demonstrar, de maneira juridicamente suficiente, a inservibilidade das áreas desafetadas para os fins a que estavam originalmente destinadas. A exigência de estudo técnico aprofundado, nos moldes de EIA-RIMA, não encontra respaldo legal para os casos de desafetação como o ora analisado, especialmente quando respaldados por compromissos formais com o Ministério Público e por estudos técnicos internos que fundamentaram a declaração de inservibilidade das áreas.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que *"a exigência de estudos técnicos para a desafetação de bens públicos deve ser proporcional à complexidade e ao impacto da medida, não se podendo exigir formalidades*



excessivas que inviabilizem a gestão eficiente do patrimônio público" (STJ, REsp 1.367.923/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, j. 06/02/2014, DJe 13/02/2014).

Ademais, a exigência de maior sofisticação técnica sem respaldo normativo específico implicaria ofensa ao princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), criando-se requisito não previsto em lei e invadindo-se a esfera de organização administrativa do Município.

V. DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL E AO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Outrossim, não se verifica a existência de violação ao direito ambiental constitucionalmente assegurado. A mera alegação de ausência de um documento técnico mais robusto não basta para configurar violação ao art. 225 da Constituição Federal ou aos arts. 214 e 225 da Constituição do Estado da Bahia.

Embora os votos divergentes sustentem que a desafetação de áreas verdes pressupõe o respeito incondicional às diretrizes valorativas de preservação do ambiente equilibrado e do conforto bioclimático sustentável, a argumentação mostra-se genérica e desprovida de elementos concretos demonstrativos de efetiva lesão ao meio ambiente. A inconstitucionalidade por ofensa ao direito ambiental deve ser demonstrada a partir de um dano efetivo ou de um risco concreto e iminente, o que não ocorreu no caso em análise.

A norma impugnada não autorizou qualquer intervenção danosa ao meio ambiente nem se mostra em descompasso com o plano diretor municipal, não sendo constatada qualquer supressão de vegetação ou dano efetivo ao meio ambiente. Não há nos autos qualquer prova de que as áreas desafetadas sejam áreas de preservação permanente, que a sua alienação implicará em supressão de vegetação relevante ou que causará qualquer tipo de desequilíbrio ecológico.



A simples alegação de que a norma teria "reduzido áreas verdes" carece de lastro probatório mínimo para infirmar a presunção de legitimidade da norma municipal regularmente aprovada. Os votos divergentes não demonstram de modo inequívoco a existência de violação à ordem urbanística, pois não comprovam que as áreas desafetadas eram essenciais ao equilíbrio ecológico, tampouco que a medida contrariou o Plano Diretor do Município.

Como bem observou o Superior Tribunal de Justiça: "*A proteção ao meio ambiente não impede a regular desafetação de bens públicos, desde que observados os procedimentos legais e não haja dano efetivo ao equilíbrio ecológico* ." (STJ, REsp 994.120/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 25/08/2009, DJe 27/04/2011).

Ademais, a função social da cidade não se realiza exclusivamente pela manutenção de áreas verdes, mas também pela garantia de acesso a equipamentos urbanos essenciais, como equipamentos de saúde, cultura, educação e mobilidade urbana. A construção de um hospital municipal e de um centro de convenções nas áreas objeto da lei constitui manifestação legítima da função social da propriedade e do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

VI. DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

Cumpra igualmente ponderar os valores fundamentais da segurança jurídica e da estabilidade das relações institucionais. A norma em exame já produziu relevantes efeitos concretos, viabilizando investimentos públicos vultosos e de inegável interesse social.

A Lei Municipal nº 9.233/2017 não é uma mera folha de papel desprovida de eficácia; ela constitui ato de império que produziu efeitos concretos, extensos e de



difícil reversão. Com base nela, o Município de Salvador obteve os recursos necessários e viabilizou a construção de equipamentos públicos da mais alta relevância social que atendem a milhões de cidadãos e que já estão plenamente integradas à vida urbana da cidade.

Os votos divergentes não enfrentam adequadamente as graves consequências que adviriam da declaração de inconstitucionalidade da norma, que já gerou efeitos concretos relevantes e de difícil reversibilidade. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a segurança jurídica e a proteção da boa-fé devem ser consideradas mesmo nos julgamentos de controle de constitucionalidade.

Eventual acolhimento da arguição revelaria grave risco de abalo à segurança jurídica e à estabilidade das finanças públicas municipais, haja vista que os atos administrativos praticados com base na lei impugnada já produziram efeitos concretos relevantes e de difícil reversibilidade. A anulação da lei, neste momento, lançaria uma nuvem de incerteza jurídica sobre todos os atos jurídicos dela decorrentes, gerando um cenário de caos administrativo e de grave prejuízo ao erário público e à população.

Como bem pontua o Supremo Tribunal Federal: "*A segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.*" (STF, MS 24.268/MG, Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 05/02/2004, DJe 17/09/2004).

Declarar a inconstitucionalidade da norma seria uma medida juridicamente desproporcional, que causaria um mal social muito maior do que a suposta imperfeição técnica que se pretende corrigir. A segurança jurídica, como bem pontuou o Ministro Gilmar Mendes, é um subprincípio do Estado de Direito que desempenha um papel fundamental na realização da justiça material, protegendo a confiança legítima do cidadão nos atos do Poder Público e garantindo a



estabilidade necessária ao progresso social.

VIII. CONCLUSÃO

Por fim, inexistindo vício formal na tramitação legislativa, tampouco qualquer desconformidade evidente com o texto constitucional, impõe-se a rejeição do incidente. Ausente qualquer vício formal no processo legislativo ou desconformidade evidente entre a Lei Municipal nº 9.233/2017 e o texto constitucional, não há espaço jurídico para acolhimento do presente incidente.

Ante o exposto, por todos os ângulos hermenêuticos que se analise a questão, a conclusão inarredável é pela total improcedência do presente incidente de arguição de inconstitucionalidade.

Não há vício formal na tramitação da lei, que obedeceu rigorosamente ao devido processo legislativo constitucional. Não há vício material, pois a norma se insere na competência constitucional do Município, não viola o princípio da separação dos poderes, não atenta contra o meio ambiente e não contraria qualquer dispositivo expresso da Constituição Federal ou da Constituição do Estado da Bahia.

A declaração de inconstitucionalidade exige violação inequívoca ao texto constitucional, como bem observa o Supremo Tribunal Federal: "*A declaração de inconstitucionalidade deve fundar-se em violação inequívoca ao texto constitucional, não bastando dúvidas interpretativas ou divergências sobre a melhor política pública a ser adotada.*" (STF, ADI 3.395/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 15/04/2020, DJe 27/04/2020).

Não é o caso dos autos.

Com essas considerações, renovando a vênia aos que porventura entendam



de modo diverso, acompanho integralmente o voto da Eminente Relatora, Desembargadora Rosita Falcão de Almeida Maia, cujas razões também constam no parecer ministerial, para julgar **IMPROCEDENTE** o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade.

É como voto.

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. atual. por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

