



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
6ª VARA FEDERAL - SALVADOR/BA**

PROCESSO: 1012186-27.2024.4.01.3300
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)
AUTOR: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA BAHIA - CAU - BA
REU: MUNICIPIO DE SALVADOR

DECISÃO

I.

Trata-se de medida de urgência buscada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia – CAU/BA, em face do leilão designado para o próximo dia 15/03/2024, que tem como objeto o imóvel indicado pelo código C044, conforme preceitua o EDITAL DE LEILÃO PRESENCIAL – SEFAZ Nº 01/2024.

Para o demandante, cuidar-se-ia de alienação indevida de importante área pública municipal, classificada como Área de Proteção Ambiental – APA, sem que se tenha a esmerada observância de normas constitucionais pertinentes à matéria, a exemplo do que determinam os art. 182 e 225 da CF. Argumenta, em suma, que não houve a adequada: a) demonstração do interesse público primário; b) realização de estudos técnicos específicos de âmbito urbanístico, social e ambiental; c) observância do art. 31, § 2º, IV, da Lei 14.133/2021, limitando-se indevidamente o leilão à modalidade presencial.

Ouvido, na forma do art. 2º da Lei 8.437/92, o Município de Salvador suscita, preliminarmente, a ilegitimidade do CAU, por ausência de pertinência temática, bem como a consequente incompetência da Justiça Federal. Em relação ao mérito propriamente dito, argumenta que o imóvel C044 conta com cláusula não edificável, não havendo que se falar em risco para o meio ambiente. Defende, ainda, a existência de interesse público, bem como a realização de estudos técnicos e justificativa para a realização do leilão em formato presencial. Argumenta, por fim, que não procede a alegação de ausência de diálogo com o CAU/BA, que houve a devida resposta à recomendação encaminhada pelo Ministério Público do Estado da Bahia, mediante o acolhimento de parte delas.



Autos conclusos.

É o breve relatório.

II.

A respeito da preliminar de ilegitimidade ativa do CAU/BA, trata-se de ente público legalmente vocacionado para regular e fiscalizar o serviço praticado por profissionais, arquitetos e urbanistas, inclusive quanto a atos praticados quando do exercício de função pública. Ademais, compete aos CAUs atuarem para o *aperfeiçoamento do serviço de arquitetura e urbanismo* (art. 24, § 1º, da Lei 12.378/2010), cuidando-se a presente demanda de matéria cujo objeto também abrange questões afetas a tal área de conhecimento.

Portanto, em juízo de cognição sumária, identifica-se a pertinência temática entre a atuação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia e o objeto da presente demanda, já que se trata, entre outras, de controvérsia ligada ao patrimônio urbanístico, paisagístico, ocupação e uso do solo urbano, além dos desdobramentos pertinentes à questão ambiental (art. 2º, IV, V e XI, da Lei 12.378/2010).

Por arrastamento, estabelece-se a competência da Justiça Federal, tendo em vista a presença de ente federal posicionado em um dos polos da relação processual (art. 109, I, da CF).

Em relação à questão de fundo propriamente dita, a concessão da tutela de urgência pressupõe a probabilidade do direito alegado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, aliados à reversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300 do CPC).

A Lei Municipal 9.775/2023 desafetou dezenas de imóveis, entre eles o C044, que constitui objeto da presente demanda, sendo que naquela norma o bem foi classificado como "*não edificável, por se tratar de APA*".

Segundo o réu, "*o que se está a alienar por meio do futuro leilão, na hipótese do imóvel C044, é apenas e tão-somente a possibilidade de utilização do chamado potencial construtivo que é inerente à área em tela, mormente diante de disposição normativa non edificandi que foi taxativamente estabelecida na Lei nº 9.775/2023*" ([2077587680 - Petição intercorrente](#)).

Portanto, de acordo com o requerido, não haveria risco de edificação na respectiva área, por vedação prevista tanto no edital quanto na lei de regência, não sendo cabível, assim, o argumento apresentado pela parte autora.

Porém, no entender deste Juízo, a questão deve ser analisada sob o prisma da *efetiva* proteção do meio ambiente e da observância do interesse público.

Inicialmente, cumpre ressaltar que o controle judicial em matéria sujeita à discricionariedade é limitado. Somente aspectos envolvendo a própria legalidade,



incluindo a razoabilidade e a proporcionalidade, podem ser objeto de glosa judicial. Os atos do Poder Legislativo, que autorizam a alienação de bens, e do Poder Executivo, que concretizam a autorização legislativa, sujeitam-se a controle judicial, observada a referida limitação. Em outras palavras, não cabe ao Poder Judiciário analisar a conveniência/oportunidade de desafetação/alienação de determinado bem público. Se não há ilegalidade, deve-se respeitar a decisão dos órgãos constitucionalmente competentes:

*EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Portaria ministerial que estabeleceu direito antidumping provisório na forma de sobretarifa ao imposto de importação (II), relativamente à importação de fosfato monoamônico (MAP) procedente da Rússia. Exclusão da região Nordeste. Adequação da fundamentação do ato normativo. Matéria fática. Súmula nº 279/STF. Análise de legislação infraconstitucional. Afronta reflexa. Pretensão fundada em isonomia que transformaria o Poder Judiciário em legislador positivo. 1. Para dissentir do v. acórdão recorrido e aferir a adequação da fundamentação da portaria, mister seria o revolvimento do conjunto fático probatório, o que é vedado, a teor da Súmula nº 279/STF, bem como a análise da legislação infraconstitucional que confere suporte de validade ao referido ato normativo. 2. **Não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo (sobretarifa antidumping) no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, mormente quando não demonstrada ausência de razoabilidade ou de proporcionalidade da medida, como ocorreu no caso dos autos. Precedentes.** 3. Os tratamentos tributários distintos e favorecidos adotados pela administração tributária não podem ser objeto de pretensão daqueles que não foram contemplados pelos beneplácitos com fundamento em violação da isonomia, sob pena de se subverter a função jurisdicional em função legislativa. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido. (RE-AgR - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, DIAS TOFFOLI, STF.) (destaquei)*

No entanto, a despeito da autorização legislativa, ainda em juízo de cognição sumária, observa-se que não foi dado ao imóvel C044 a devida proteção que se deveria esperar, do ponto de vista da observância de normas constitucionais e infraconstitucionais que protegem o meio ambiente e a correta destinação da área.

O imóvel catalogado como C044 abrange 6.699,00 m² (seis mil seiscientos e noventa e nove metros quadrados) da Encosta da Vitória, local de extrema relevância para o município e a sua respectiva população. Mais do que uma APA, é possível que se trate de Área de Preservação Permanente – APP, nos termos do arts. 3º, II, e 4º, V, da Lei 12.651/2012:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]



II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

[...]

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

[...]

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

[...]

Isso porque, conforme laudo de avaliação, especificamente no Item 12.6.3 ([2077587686 - Documento Comprobatório \(03. C044 LAUDO DE AVALIACAO\)](#)):

12.6.3. *Por conta da inexistência de corpos hídricos na região, verificada a partir da cartografia oficial 1992, há obrigação legal de estabelecimento de faixas de preservação permanente – APP, como preconiza o novo Código Florestal (Lei Federal 12651/2012 e alterações), em seu art. 4º I e II. **A possível existência de APP de declividade no terreno, por conta da insuficiência de informações, não foi verificada, devendo ser quando o licenciamento ambiental do empreendimento ocupar a área.** (original sem destaques)*

Logo, a primeira análise que se deve fazer é se, do ponto de vista da efetiva proteção do meio ambiente, especialmente em razão dos princípios da *prevenção* e da *precaução* (art. 225 da CF), afigura-se razoável desafetar e alienar a referida área.

A conclusão, em juízo de cognição sumária, é negativa.

Mesmo que haja previsão *atual* de vedação à edificação, a simples desafetação e consequente transferência do imóvel para o domínio privado poderá acarretar, de acordo com as máximas de experiência, importante pressão futura sobre o local ambientalmente protegido. Não é desarrazoado fazer tal antecipação, diante do histórico até mesmo envolvendo imóveis situados na região, além da possível deficiência das atividades de fiscalização.

Veja-se que no laudo de avaliação, firmado por agentes municipais, alguns com relação fiscalizatória estabelecida com a parte autora e cujo trecho foi acima destacado (item 12.6.3), houve a afirmação de que eventual enquadramento ou não da área como APP poderia ser objeto de análise em caso de eventual pedido futura de instalação de empreendimento.

Já a nota técnica apresentada indica para o imóvel em questão ([2077587687 - Documento Comprobatório \(04. NOTA TECNICA ID C044.1\)](#)):



Os índices construtivos do imóvel são: Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) = 1,50; Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) = 3,00; Índice de Permeabilidade (IP) = 0,2; Índice de Ocupação (IO) = 0,50.

Portanto, diante de tais circunstâncias, conclui-se que a mera transferência do bem para o domínio privado incrementa o risco de ocorrência de ações antrópicas negativas ao meio ambiente.

Dessa forma, havendo possibilidade de risco de danos ao meio ambiente, exige-se do Poder Público, conforme mandamento constitucional, a prática de atos no sentido *inverso* do seu incremento, em função do *princípio da prevenção*:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

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; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)



VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, "b", IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[...]

O princípio da prevenção consiste justamente em antecipar possíveis situações de incremento de risco, ainda que no futuro não venham a se concretizar, para que se possa adotar postura de cuidado, de cautela, pois, do ponto de vista do meio ambiente natural e sua relevante função, o dano sempre será irreparável. Em outras palavras, prevenir é imprescindível e necessário.

A segunda análise que o Juízo deve fazer constitui desdobramento da primeira, ou seja, se a justificativa econômica, considerando-se a relevância da área ambientalmente protegida, autorizaria a desafetação/alienação.

A resposta também é negativa.

Com efeito, não se desconhece que o Município de Salvador presta relevantes serviços à população, e, para tal fim, exige-se o aporte de recursos. É legítima a busca de tais valores.

Porém, em se tratando de desafetação/alienação de parcela importante da Encosta da Vitória, imóvel único pela sua função ambiental e paisagística, em área já especialmente antropizada, a justificativa econômica não se sustenta. A equação custo ambiental/benefício econômico não é favorável.

Tais argumentos, no entender deste Juízo, são suficientes para obstar a desafetação/alienação do imóvel C044.

Não obstante, cumpre analisar os demais argumentos, acaso fosse possível a pretendida desafetação/alienação.

A respeito da destinação específica dos recursos, verifica-se que a lei de regência vinculou apenas os imóveis onde outrora funcionaram estabelecimentos de ensino (art. 1º, § 2º, da Lei Municipal 9.775/2023), não havendo evidências concretas de onde se poderia aplicar o recurso obtido com a referida alienação, como se observa, por exemplo, nos arts. 26 e 31 do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). No mais, não se justificaria, a princípio, em face da relevância do bem, a finalidade de “*integralização de capital em Fundo de Investimento Imobiliário*”.

Quanto ao edital que regulamenta o leilão, não se localizou previsão de que a alienação, em relação ao imóvel C044, comportaria eventual *potencial construtivo* do



imóvel. A previsão editalícia nesse sentido seria necessária, se possível fosse a alienação, até mesmo para que os licitantes eventualmente interessados não tivessem dúvidas a respeito da particularidade do referido bem e do possível proveito econômico que dele se poderia extrair, inclusive através de instrumentos como a Transferência do Direito de Construir - TDC, por exemplo. Do contrário, haveria risco concreto de redução da competitividade do certame (art. 5º da Lei 14.133/2021), até porque o bem, sem a respectiva ressalva, à primeira vista não se mostraria atrativo, tendo em conta o valor a ele atribuído.

Outra possível limitação à concorrência, que não restou suficientemente esclarecida, é a previsão de leilão exclusivamente presencial. Como se pode verificar de simples consulta ao sítio *Compras Salvador* na internet, mantido pela Secretaria Municipal de Gestão, tem-se portal especificamente destinado a venda de bens em formato eletrônico – Leilão (<http://www.compras.salvador.ba.gov.br/novo/?secao=licitacaoSecao&id=10>).

Logo, ainda que houvesse alguma necessidade de adaptação tecnológica, a existência de portal próprio na internet enfraquece a justificativa de ausência de capacidade técnica por parte do Município, afrontando-se, a princípio, o disposto no art. 32, § 2º, IV, da Lei 14.133/2021. Cumpre ressaltar, ademais, que não restou demonstrado risco temporal que impedisse a Administração de adaptar previamente a ferramenta tecnológica, sendo certo que o leilão eletrônico tem potencial sabidamente mais abrangente, por não encontrar limitação territorial de qualquer ordem, ampliando-se, assim, a competitividade do certame.

Dessa forma, reconhecida a probabilidade do direito alegado, surge, então, o perigo da demora, tendo em conta a proximidade da data para a qual foi designado o leilão do imóvel C044, isto é, em 15/03/2024.

Portanto, em juízo de cognição sumária, próprio desta fase processual, reputo presentes os requisitos previstos no art. 300 do CPC, a justificar a concessão da medida de urgência postulada.

III.

Diante do exposto, **defiro** a medida de urgência, para determinar a suspensão do leilão do imóvel C044, inscrição imobiliária nº 395.221-5, localizado na Avenida Sete de Setembro (Corredor da Vitória), até ulterior deliberação deste Juízo.

Intimar, **inclusive para cumprimento da medida de urgência**.

Citar.

Salvador/BA, data e hora registradas no sistema.

[assinatura eletrônica]
Juiz Federal **MARCEL PERES**

