



Número: **3001337-30.2023.8.06.0064**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **1ª Vara Cível da Comarca de Caucaia**

Última distribuição : **22/04/2023**

Valor da causa: **R\$ 60.000.000,00**

Assuntos: **Utilização de bens públicos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MARIA EMILIA PESSOA DE LIMA CARNEIRO (AUTOR)		LIDENIRA CAVALCANTE MENDONCA VIEIRA (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE CAUCAIA (REU)			
VITOR PEREIRA VALIM (REU)			
ANTONIO LUIZ DE ARAUJO MENEZES (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
58378 079	28/04/2023 11:13	Decisão	Decisão



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CAUCAIA - 1ª VARA CÍVEL

Rua Sérvulo Braga Moreira, s/n, Novo Pabussú, CEP. 61600-272

E-mail: caucaia.1civel@tjce.jus.br

Telefone: (85) 3108.1605

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

3001337-30.2023.8.06.0064

[Utilização de bens públicos]

AUTORA POPULAR: MARIA EMILIA PESSOA DE LIMA CARNEIRO

RÉUS: MUNICÍPIO DE CAUCAIA, VITOR PEREIRA VALIM, ANTONIO LUIZ DE ARAUJO MENEZES

EMENTA: AÇÃO POPULAR. LEI MUNICIPAL PARA DESAFETAÇÃO E ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA ALIENAÇÃO APARENTEMENTE COMPROVADAS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO PARA AFERIR A INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO INTERESSE PÚBLICO E A ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO. COGNIÇÃO SUMÁRIA. LIMINAR INDEFERIDA.



1. Trata-se de AÇÃO POPULAR aforada por MARIA EMILIA PESSOA DE LIMA CARNEIRO em face do MUNICÍPIO DE CAUCAIA, CE, VITOR PEREIRA VALIM, CÂMARA MUNICIPAL DE CAUCAIA e ANTONIO LUIZ DE ARAUJO MENEZES, aduzindo, em suma, que:

1.1. Em 19/04/2023, foi publicada a Lei municipal nº 3.585/2023, de iniciativa do promovido Vitor Pereira Valim, chefe do Poder Executivo Municipal, que trata da desafetação e autorização para alienação de 35 imóveis correspondentes a loteamentos institucionais do Município de Caucaia;

1.2. A Lei federal nº 6.766/1979, em seu artigo 17, bem como o artigo 107, §8º, da Lei Complementar nº 63/2019 do Município de Caucaia, vedam a alteração de destinação ou função dos loteamentos públicos, desde a sua aprovação, razão pela qual os imóveis objeto da Lei municipal nº 3.585/2023 não podem ser alienados, como pretende o referido ato legislativo;

1.3. A aprovação, implementação e delimitação das áreas institucionais ocorreu com a participação direta do Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo, de modo que a alteração dessas áreas resulta em alteração do padrão urbanístico e, portanto, requer discussão prévia do referido Conselho, o que não ocorreu no presente caso;

1.4. A legislação impugnada altera também o zoneamento do município, na medida em que prevê que as áreas desafetadas passem a ser consideradas integrantes da Zona de Alta Densidade – ZAD1, independentemente da sua localização, ferindo o que foi definido nos artigos 88 e seguintes da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Caucaia (Lei Complementar nº 63/2019);

1.5. Existe vício formal no ato impugnado, eis que, conforme já explanado, pretende alterar o padrão urbanístico municipal, definido por lei complementar, por meio de lei ordinária;

1.6. A lei impugnada viola, ainda, a Lei de Licitações, que impõe a existência de interesse público devidamente justificado como condição à alienação de bens públicos, ausente na legislação e na mensagem que encaminhou o então projeto para apreciação do Poder Legislativo Municipal, que faz apenas afirmações vagas de que as áreas institucionais estão degradadas e sem utilização, bem como que não há recursos para promover a sua conservação;

1.7. Por fim, viola o princípio da moralidade administrativa, posto que aprova a desafetação e a consequente alienação de quase 25 hectares de áreas institucionais que deveriam ser destinadas a equipamentos públicos garantidores do bem estar social da população municipal, além de autorizar que quaisquer outras áreas que o Chefe do Executivo municipal decretar que não possuam destinação específica e estejam em mau estado de conservação, para as quais não haja recursos para sua recuperação, sejam também desafetadas e alienadas;

1.8. Do exposto, requereu o deferimento da liminar, a fim de suspender os efeitos da Lei Municipal nº 3.585/2023 e de quaisquer atos dela decorrentes;

1.9. No que concerne ao mérito, requereu a ratificação da medida liminar e o julgamento procedente da ação, decretando inválida e sem efeitos a Lei Municipal Ordinária de efeitos concretos nº 3.585/2023 e os atos dela decorrentes.

2. Vieram-me os autos à conclusão.



EIS O RELATO. DECIDO.

3. DA AÇÃO POPULAR:

A ação popular, com previsão expressa na Constituição da República e disciplinada na Lei nº 4.717/1965, é uma importante ferramenta colocada à disposição do cidadão para sua participação democrática no cotidiano da Administração Pública.

Os pressupostos da ação popular são a condição de cidadão do postulante, *in casu* comprovada pela certidão de quitação eleitoral (ID 58248569), a ilegalidade ou ilegitimidade do ato, e a lesividade decorrente do ato praticado.

Consoante entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, por força do princípio da integração, as Leis nºs 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/1990 e 8.429/1992 compõem um microsistema processual coletivo, com o intuito de propiciar uma adequada e efetiva tutela dos bens jurídicos por elas protegidos (STJ – AgInt no REsp nº 1.521.617/MG – Relatora Ministra Regina Helena Costa – J. 16/05/2017 – DJe 22/05/2017).

Além disso, aplicam-se à ação popular as regras contidas no Código de Processo Civil, naquilo que não contrariar os dispositivos da lei especial, nem a natureza específica da ação, *ex vi* do artigo 22 da Lei nº 4.717/1965.

4. DA MEDIDA LIMINAR:

A concessão de liminar tem como pressupostos a aparência do bom direito (*fumus boni juris*) e o risco de ineficácia da pretensão principal, qualificada pela lesão grave ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Passo, a seguir, à análise dos requisitos da liminar.

4.1. DA APARÊNCIA DO BOM DIREITO (*FUMUS BONI JURIS*):

A aparência do bom direito se constitui na existência de elementos que evidenciem a probabilidade de que os fatos narrados pelo autor popular tenham ocorrido. O direito buscado deve amparar-se na aparência da verdade, ou seja, os fatos apresentados pelo autor popular devem trazer certo grau de razoabilidade e de aceitação, e na plausibilidade jurídica, ou seja, a constatação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada.

O artigo 17 da Lei federal nº 6.766/1979 preconiza que:



Artigo 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

A vedação prevista no dispositivo legal supramencionado refere-se à alteração de destinação pelo loteador dos espaços livres de uso comum, das vias e praças, das áreas destinadas a edifícios públicos e de outros equipamentos urbanos em loteamento, o que não é objeto da Lei municipal nº 3.585/2023.

A legislação municipal em análise estabelece a desafetação dos imóveis públicos relacionados em seus anexos, convertendo-os em bens dominicais, não sendo a desafetação objeto de vedação.

O Código Civil, ao tratar dos bens públicos, em seu artigo 100, prevê a possibilidade de alteração da qualificação dos bens, a saber:

Artigo 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, **enquanto conservarem a sua qualificação**, na forma que a lei determinar. (Destaquei).

Acerca da temática, trago à colação o recente entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, *verbis*:

TJMG - APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - DESAFETAÇÃO DE IMÓVEIS INSTITUCIONAIS - MUNICÍPIO DE NEPOMUCENO - INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE - POSSIBILIDADE DE DESAFETAÇÃO E POSTERIOR ALIENAÇÃO - ATO MOTIVADO - OBSERVÂNCIA AO INTERESSE PÚBLICO - ÁREAS QUE SE ENCONTRAVAM OCIOSAS - MELHOR DESTINAÇÃO AOS TERRENOS A PARTIR DA ALIENAÇÃO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL - RECURSO PROVIDO.

- A Lei de Parcelamento do Solo, em seu art. 17, preconiza a impossibilidade de destinação diversa das áreas institucionais; porém, não veda a desafetação e posterior alienação pelo Município - A inalienabilidade dos bens públicos, prevista no art. 100 do Código Civil, somente persiste enquanto durar a situação específica que envolve os bens, situação que também inclui as chamadas áreas institucionais - Inexiste norma que proíba a desafetação das áreas institucionais, sendo necessário, contudo, que o ato seja devidamente motivado e que busque atender, como ocorre na hipótese, ao interesse público - Constatado que, por um lado, as áreas ditas institucionais encontram-se ociosas, sem qualquer proveito para a comunidade; e, por outro lado, ocasionam gastos ao Município, não se vislumbra qualquer irregularidade na desafetação e posterior alienação destas áreas.

(TJMG - 5ª Câmara Cível - AC 10000191682228002 MG - Relator Luís Carlos Gambogi - J. 17/11/2022 - P. 18/11/2022).

A alienação de imóveis públicos deve observar as exigências estabelecidas no artigo 76 da Lei nº 14.133/2023 (nova Lei de Licitações), quais sejam:

autorização legislativa;



interesse público devidamente justificado;

prévia avaliação; e

realização de licitação, na modalidade leilão, que poderá ser dispensada nos casos ali relacionados.

A autorização legislativa foi obtida com o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal de Caucaia, que aprovou o projeto e o converteu na Lei municipal nº 3.585, em 19 de abril de 2023 (ID 58248573).

A exigência de licitação para a alienação dos imóveis desafetados foi prevista no artigo 1º, § 1º, alínea "d", da Lei municipal nº 3.585/2023.

A prévia avaliação dos imóveis desafetados será realizada através da Comissão de Avaliação de Valores Imobiliários (CAVI), instituída pelo Decreto municipal nº 1.332/2023, de 18 de abril de 2023, da lavra do Chefe do Executivo Municipal (ID 58249930).

A justificativa do interesse público está genericamente contida na Mensagem nº 11/2023, remetida pelo Prefeito Municipal de Caucaia ao Presidente da Câmara Municipal de Caucaia (ID 58249929). No corpo da referida mensagem, o Prefeito Municipal de Caucaia faz referência a levantamento patrimonial prévio realizado pelo Município de Caucaia para relacionar os bens públicos objeto de desafetação, todavia não constam nos autos os documentos e anexos que acompanharam a Mensagem nº 11/2023, tampouco o mencionado levantamento patrimonial, não sendo possível avaliar, neste momento processual e em fase de cognição sumária, a ausência de interesse público devidamente justificado nos termos preconizados na Lei de Licitações.

No que pertine à alegação da autora popular de que a lei impugnada altera o zoneamento do município, por prever que serão aplicadas as normas de localização e os indicadores urbanos de ocupação da Zona de Alta Densidade – ZAD1, com exceção dos imóveis situados nas Zonas Especiais de Interesse Turístico, não há elementos nos autos que permitam averiguar, com exatidão, tais alterações, eis que não há documentos que demonstrem em qual zoneamento estavam inseridos os imóveis antes da lei vergastada.

Analisando detidamente o caso sob comento, em sede de cognição sumária, não entendo cabível o pedido de suspensão dos efeitos da Lei municipal nº 3.585/2023 neste momento processual, eis que não foi possível verificar as ilegalidades e vícios apontados, razão pela qual não se mostra plausível o direito invocado pela autora popular.

4.2. DO PERIGO DE DANO OU DE RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO:

O perigo de dano relaciona-se com o risco que uma espera prolongada possa acarretar à efetividade da prestação jurisdicional e à realização do direito afirmado.

A Lei municipal nº 3.585/2023 apenas autoriza a desafetação e a alienação dos bens imóveis constantes em seus anexos. A referida lei estabelece que a desafetação dos imóveis públicos será realizada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo Municipal, além de exigir prévia



avaliação dos imóveis e a realização de licitação para sua alienação, o que demonstra que as alienações não são prementes, notadamente quando ainda não há decreto de desafetação dos bens.

Além disso, o Decreto municipal nº 1.332/2023 prevê que a Comissão de Avaliação de Valores Imobiliários (CAVI) deve proceder à avaliação dos imóveis desafetados, a qual terá o prazo de 6 (seis) meses para conclusão dos trabalhos (ID 58249930).

Por conseguinte, não se mostra razoável, portanto, a concessão da medida em caráter liminar, antes da instauração da tríade processual.

5. Ante o exposto, com espeque no artigo 37, *caput* e §1º, da Constituição da República, **indefiro** o pedido de suspensão dos efeitos da Lei municipal nº 3.585/2023 e dos atos dela decorrentes, neste momento processual.

6. **Citem-se** os demandados dos termos da presente ação popular, para que apresentem contestação no prazo comum de 20 (vinte) dias, instruída dos documentos pertinentes, notadamente aqueles que acompanharam a Mensagem nº 11/2023, consoante o disposto no artigo 7º, inciso I, alínea "a", e §2º, inciso IV, da Lei nº 4.717/1965.

7. **Abra-se vista** dos autos ao Ministério Público Estadual, o qual deverá intervir em todas as fases do processo, *ex vi* do artigo 7º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 4.717/1965.

8. Na hipótese dos artigos 350 e 351 do Código de Processo Civil, **intime-se** para réplica.

9. Expedientes necessários.

Caucaia/CE, 28/04/2023.

Maria Valdileny Sombra Franklin

Juíza de Direito

