



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

PROJETO DE LEI Nº 038/2013

SÚMULA: Desafeta o uso público e autoriza a concessão de direito real de uso da Praça – PMC, com área de 2.814,16 m², situada no Parque São Francisco.

Autoria: Executivo Municipal.

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Executivo Municipal que visa desafetar o uso público e autorizar a concessão de direito real de uso da Praça – PMC, com área de 2.814,16 m², situada no Parque São Francisco, à ABSAS – Associação Beneficente Semear de Assistência Social – Casa da Solidariedade para edificação de sua sede de atendimento de apoio social à comunidade.

Na exposição de motivos o Sr. Prefeito esclarece:

O presente Projeto de Lei prevê o desafeto de uso público da área acima citada com o objetivo de atender pedido da ABSAS - Associação Beneficente Semear de Assistência Social - Casa da Solidariedade onde deverá construir sua sede para prestar atendimento de apoio social à comunidade conforme pedido protocolado sob Nº. 14.238/2012, datado de 16/03/2012.

O desafeto da área e a concessão para a requerente permitirá a construção de edificações que atenderão a comunidade com restaurante comunitário, bazar beneficente e vários projetos de apoio à família de jovens e adolescentes dependentes químicos.

Em razão do anunciado protocolo nº 14.238/2012, a CCJ, em 15/10/2013, maiores informações foram requisitadas junto ao prefeito, em especial cópia do Processo Administrativo que deflagrou a decisão de concessão real de uso da citada Praça.

Até a data presente (14/11/2013) não houve resposta por parte do Executivo Municipal.



Passo a análise.

FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Projeto de Lei que visa desafetação de uma Praça Pública para concessão de direito real de uso à Associação – SEMEAR – pessoa jurídica de direito privado.

Ainda que por motivos de relevante interesse social, óbices existem acerca da possibilidade de mudança de finalidade do bem público referido, pelos motivos que seguem nos tópicos seguintes:

I - DO PLANO DIRETOR E DA LEI DE OCUPAÇÃO DE SOLO

A Lei Municipal nº 2.194/2008 que dispõe sobre o **parcelamento do solo urbano do município de Cambé**, estabelece em seu art. 9º que:

ART. 9º – O LOTEAMENTO deverá atender aos seguintes requisitos:

I. As áreas a serem doadas ao Município, a título de Áreas Públicas, serão formadas, no mínimo, por:

- a. Área para Equipamentos Comunitários
- b. Área para Equipamentos Urbanos.
- c. Área de Preservação Ambiental, quando houver.
- d. Área de Lazer.**
- e. Área de Arruamento.
- f. Área *Non Aedificandi*, quando houver.

g. Praças;

II. As **Áreas Públicas não serão inferior à 35% (trinta e cinco por cento) da área total a ser parcelada** e, em cada caso específico, serão fixadas pelo órgão competente de planejamento do Poder Executivo Municipal.

III. **O somatório das áreas de terras destinadas à Preservação Ambiental, à implantação de Equipamentos Comunitários e de Lazer não será inferior a 12% (doze por cento) da área total a ser parcelada.**

E acrescenta o art. 11 da mesma Lei:



dos serviços de:	<p>ART. 11 - As áreas de uso público destinam-se a:</p> <p>I – vias de circulação, no caso de loteamentos;</p> <p>II – implantação de infraestrutura necessária ao provimento</p> <p>a) abastecimento de água potável; b) energia elétrica pública e domiciliar; c) recolhimento e tratamento de esgotos; d) escoamento das águas pluviais; e) rede de telefonia; f) gás canalizado;</p> <p>III - equipamentos comunitários referentes à:</p> <p>a) escola; b) creche; c) posto de saúde; d) outros equipamentos comunitários de interesse público e</p>
social;	<p>IV – áreas verdes, para implantação de praças, parques, bosques e fundos de vale;</p> <p>GRIFOS NOSSOS</p>

Não há nos documentos anexos ao Projeto de Lei, explicações pertinentes aos percentuais destinados às áreas públicas, *in casu*, se o percentual de 12% (doze por cento) destinado às áreas de preservação ambiental, à implantação de Equipamentos Comunitários e de lazer, também continuarão sendo respeitados. De igual forma, se o percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) destinados pelo loteador à Municipalidade continuação respeitados.

Neste seara, sendo praça pública com destinação específica, também se encontra intransponíveis impeditivos legais, ou seja, os óbices previstos no art. 21 da Lei 1.068/1996 – Plano Diretor do Município de Cambé e no art. 17 da Lei nº 2.194/2008 que dispõe sobre o parcelamento urbano do município de Cambé, *in verbis*:

Lei 1.068/1996 – Plano Diretor do Município de Cambé

(...)

ART. 21. – As áreas definidas em projetos de loteamentos como **áreas verdes** ou **institucionais** não poderão em **hipótese alguma** terem alterados sua **destinação, finalidade** e **objetivos** originalmente estabelecidos.



Lei 2.194/2008 – Lei sobre parcelamento urbano municipal

(...)

ART. 17 - As áreas de uso público destinadas aos **equipamentos comunitários e às áreas verdes** não poderão ter a destinação modificada pelo empreendedor e **não poderão ser negociadas ou cedidas pelo Executivo Municipal para outros fins.**

Em tese, para apurada e melhor análise seria necessário cópia de todo o Processo Administrativo relativo à deliberação da concessão tendo em vista que, talvez, existam justificativas e documentos plausíveis.

Ademais, também não se encontra no Projeto de Lei em discussão, a existência de qualquer debate, audiência ou deliberação da comunidade envolvida. Não há menção de eventual existência de Estudo de Impacto de Vizinhança, instrumento obrigatório para o fim almejado, fosse possível a concessão, consoante o vigente Estatuto da Cidade.

II – POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À MUDANÇA DE DESTINAÇÃO DE PRAÇAS E ÁREAS CORRELATAS

O Superior Tribunal de Justiça, em sintonia com os ditames constitucionais, já analisou caso semelhante. Por amor ao debate, não é demais citar alguns excertos do Recurso Especial 1.135.807 – RS, de lavra do Ministro Relator HERMANN BENJAMIM:

Inicialmente o i. Ministro faz uma análise da importância destas áreas na sociedade urbana moderna.

(...)

1. Importância de praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos

Praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o *ideal de qualidade de vida da cidade*, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas



adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível.

Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa *acessibilidade* que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os "indesejáveis", sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda.

Em vez de resíduo, mancha ou zona morta – bolsões vazios e inúteis, verdadeiras pedras no caminho da plena e absoluta explorabilidade imobiliária, a estorvarem aquilo que seria o destino inevitável do adensamento –, os espaços públicos urbanos cumprem, muito ao contrário, relevantes funções de caráter social (recreação cultural e esportiva), político (palco de manifestações e protestos populares), estético (embelezamento da paisagem artificial e natural), sanitário (ilhas de tranquilidade, de simples contemplação ou de escape da algazarra para os que pretendem fugir de multidões de gente e veículos) e ecológico (refúgio para a biodiversidade local). Daí o dever não discricionário do administrador de instituí-los e conservá-los adequadamente, como elementos indispensáveis ao *direito à cidade sustentável*, que envolve, simultaneamente, os interesses das gerações presentes e futuras, consoante o art. 2º, I, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Realço aqui o pensamento de José Afonso da Silva, ao definir e delimitar o papel dessas áreas nas cidades modernas:

(...) A cidade industrial moderna com seu cortejo de problemas colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins, como elemento urbanístico, não mais destinados apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores (...).

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas 'non aedificandi', até porque admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público (*Direito Urbanístico Brasileiro*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 1995, pp. 244 e 246).



Na mesma linha segue José Carlos de Freitas:

(...) As praças, jardins, parques e áreas verdes destinam-se à ornamentação urbana (fim paisagístico e estético), têm função higiênica, de defesa e recuperação do meio ambiente, atendem à circulação, à recreação e ao lazer. (*Bens Públicos de Loteamentos e sua Proteção Legal*, in Revista de Direito Imobiliário, v. 22, n. 46, jan./jun. 1999, p. 188).

E completa com o raciocínio abordando o tema da desafetação de áreas como PRAÇAS:

3. Desafetação de praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos

De toda sorte, registre-se, em *obiter dictum*, que, embora seja de inequívoco interesse coletivo viabilizar a prestação de serviços a pessoas de baixa renda, não se justifica, nos dias atuais, que praças, jardins, parques e bulevares públicos, ou qualquer área verde municipal de uso comum do povo, sofram desafetação para a edificação de prédios e construções, governamentais ou não, tanto mais ao se considerar, nas cidades brasileiras, a insuficiência ou absoluta carência desses lugares de convivência social.

Ontem, na cidade medieval e até na antiga, como hoje, a praça (do mercado ou não), o poço e as fontes de abastecimento de água destinavam-se ao "uso comum, publicamente acessíveis, *loci communes, loci publici*" (Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*, trad. de Flávio R. Kothe, 2ª ed., Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003, p. 18). Retirar da praça a natureza de *loci communes, loci publici* não é um banal ato de governo municipal. Significa grave opção administrativa reducionista do componente público, de repercussões imediatas, mas também com impactos, normalmente irreversíveis, no futuro próximo e remoto da evolução da cidade.

Daí que, quando efetivada sem critérios objetivos e tecnicamente sólidos, adequada consideração de possíveis alternativas, ou à míngua de respeito pelos valores e funções nele condensados, a desafetação de bem público transforma-se em *vandalismo estatal*, comportamento mais repreensível que a profanação privada, pois a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor. Como precisamente indica Victor Carvalho Pinto, "o desafio do Direito Urbanístico é reduzir as falhas de mercado sem ampliar as falhas de governo" (*Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*, 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010, p. 71). Sem dúvida, a cidade sustentável acha-se permanentemente sitiada pela especulação



imobiliária, de um lado, e, de outro, pela incompetência ou apatia, quando não por pura e criminosa má-fé do administrador municipal perante o destino da urbe no médio e longo prazo. Dupla ameaça essa que se torna irresistível, como sucede com infeliz frequência quando os interesses privados e os governantes de momento decidem coordenar esforços, amiúde propagando, paradoxal e enganosamente, a destruição da qualidade de vida na cidade como se fosse sua salvação ou cura milagrosa de seus males.

Por outro lado, é ilegítimo, para não dizer imoral ou ímprobo, à Administração, sob o argumento do “estado de abandono” das áreas públicas, pretender motivar o seu aniquilamento absoluto, por meio de desafetação. Entender de maneira diversa corresponderia a atribuir à recriminável omissão estatal a prerrogativa de inspirar e apressar a privatização ou a transformação do bem de uso comum do povo em categoria distinta.

Finalmente, tampouco há de servir de justificativa a simples alegação de não uso ou pouco uso do espaço pela população, pois a finalidade desses locais públicos não se resume, nem se esgota, na imediata e efetiva utilização, bastando a simples disponibilização, hoje e sobretudo para o futuro – um investimento ou poupança na espera de tempos de melhor compreensão da centralidade e de estima pela utilidade do patrimônio coletivo.

III – DA AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Ainda que exista justificado interesse público, não obstante ausente qualquer documentação comprobatória neste sentido, deveria acompanhar o presente Projeto de Lei o pertinente Procedimento de dispensa de Licitação e anexos todos os documentos necessários da entidade beneficiada, ou, em consonância maior com os Princípios Constitucionais aplicáveis à Administração Pública, ter sido realizada licitação na modalidade concorrência como preceitua a Constituição Federal, a Lei 8.666/93 e a própria **Lei Orgânica do Município de Cambé** que assim determina:

Art. 99. O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará **concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência**, dispensada esta quando o uso se destinar à concessionária de serviço público, a entidades assistenciais ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

CONCLUSÃO

Isto exposto, diante das violações legais e constitucionais, entendo que o Projeto de Lei nº 038/2013, **não reúne condições de ser votado em plenário.**

S.M.J. Este é o parecer.

Cambé, 14 de novembro de 2013.

JACKSON ROMEU ARIUKUDO
OAB/PR 30.917