



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL 125/14
41

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 125/2014 RELATÓRIO

De autoria do **Executivo Municipal**, o presente projeto desafeta de uso comum do povo e/ou especial áreas de terras localizadas no Conjunto Residencial Santa Rita IV, e dá outras providências.

Em sua Mensagem (Of. nº 387/2014-GAB), o Prefeito relata o que segue:

“Através do incluso Projeto de Lei, procura, o Executivo, a imprescindível permissão legislativa, para que possa desafetar de uso comum do povo e/ou especial a área, de propriedade do Município de Londrina, denominada de Praça 3-B, medindo 4.343,88 m², localizada no Conjunto Residencial Santa Rita IV.

A afetação ou desafetação, segundo o Professor José Carvalho Santos, “são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público”. (in Manual de Direito Administrativo, 11^a ed., 2004, p. 915).

Pode-se dizer que afetação é quando um bem está destinado a determinada finalidade, v.g., praça, rua, hospital, escola.

A desafetação, ao contrário, é a desativação do bem que deixará de ter a destinação pública anterior.

Ensina o citado jurista sobre o tema:

“Dessa maneira, pode conceituar-se a afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação, é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.” (op. cit., p. 915).

O que se pretende é a utilização de uma praça pela própria municipalidade, para a instalação de um equipamento público, voltado ao atendimento das necessidades básicas da população.

O interesse público encontra-se satisfeito, uma vez que o Executivo implantará uma unidade escolar.”

Foram anexadas ao projeto, dentre outras, cópias dos seguintes documentos:

- a) Orientação nº 573/2014 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da Procuradoria-Geral;
- b) Orientação nº 372/2014 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da Procuradoria-Geral;
- c) memorial descrito da área em questão; e
- d) registro geral da área em questão.

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os substitutivos, para efeito de admissibilidade e tramitação.

2. Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

3. Relativamente à desafetação de área de praça, cumpre-nos os seguintes apontamentos:

Há jurisprudência no sentido de que o Município não pode modificar a finalidade de áreas reservadas para espaços públicos destinados ao uso comum do povo. Todavia, todas as decisões que compulsamos referem-se à alteração da finalidade para o fim de se ceder a área a terceiros, e não à própria administração, como no presente caso.

A Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, dispôs em seu art. 180, inciso VII:

"as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originalmente estabelecidos, inalterados." (destacamos)

Nossa Constituição Estadual não possui disposição similar à de São Paulo.

Extrai-se do texto do Incidente de Declaração de Inconstitucionalidade nº 627.200-6/02, de Londrina, 1ª Vara Cível, que questiona a desafetação de áreas de praças e a sua concessão de direito real de uso a uma Associação para Evangelização e a um Grupo de Mulheres (feita por esta Casa por meio da Lei nº 9.955/2006) as seguintes preleções:

“As praças públicas garantem, sem dúvida, o bem-estar dos habitantes de uma cidade, pois proporcionam à população lazer, recreação, além do embelezamento da urbe. A omissão do Poder Público em construir no local a praça que ali deveria estar não pode justificar a desafetação do bem público para fim diverso.

Américo Luís Martins da Silva, ao dissertar sobre urbanismo, afirma ser ele “*incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou a preservação da natureza possam contribuir para o bem estar individual e coletivo. Mas, como nas cidades se concentram as populações, suas áreas exigem mais e maiores empreendimentos urbanísticos, visando*

oferecer o maior bem para o maior número, que é objetivo supremo do moderno urbanismo” (SILVA, Américo Luís Martins da. A ordem constitucional econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 187-188).

Ou seja, a Constituição Estadual e a Constituição Federal trazem preceito inovador, pelo qual se estimula os entes públicos a realizarem empreendimentos urbanísticos que visem ao bem-estar da população. No caso em tela, o Poder Público não só não realiza o que a Constituição lhe impõe (construção efetiva da praça), como destina a área a outro fim, que não o bem comum. Lesado, então, o dispositivo constitucional pela norma Municipal ora atacada.

...
A 5.ª Câmara aduz, por fim, haver lesão ao artigo 225 da Constituição Federal, o qual possui correspondência com o art. 207 da Constituição Estadual, pois a Lei Municipal questionada não observou o dever do Poder Público de preservação do meio ambiente.

Os dispositivos legais em questão impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio-ambiente.

As praças são consideradas meio ambiente artificial, aquele construído pelo homem a fim de beneficiar a coletividade. Ao doar o espaço destinado a uma *praça para a construção de um prédio, priva-se a população* de lazer e bem estar, essenciais à sadia qualidade de vida.

Nesse sentido, esclarecedor o acórdão da Segunda Turma do STJ de relatoria do Min. Herman Benjamin:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAÇAS, JARDINS E PARQUES PÚBLICOS. DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL. ART. 2º, INCISOS I E IV, DA LEI 10.257/01 (ESTATUTO DA CIDADE). DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL MUNICIPAL DE USO COMUM À UNIÃO PARA CONSTRUÇÃO DE AGÊNCIA DO INSS. DESAFETAÇÃO. COMPETÊNCIA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 150/STJ. EXEGESE DE NORMAS LOCAIS (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS).

1. O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Município de Esteio, em vista da desafetação de área de uso comum do povo (praça) para a categoria de bem dominical, nos termos da Lei municipal 4.222/2006. Esta alteração de status jurídico viabilizou a doação do imóvel ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com o

propósito de instalação de nova agência do órgão federal na cidade.

2. 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.

3. 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.

4. 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 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).

...

7. 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. Quando realizada sem critérios objetivos e tecnicamente sólidos, maldotada na 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, mais repreensível que a profanação privada, pois a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor. 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. Assim, em tese, poderá o Ministério Público, se entender conveniente, ingressar com Ação Civil Pública contra o Município recorrido, visando obter compensação pelo espaço verde urbano suprimido, de igual ou maior área, no mesmo bairro em que se localizava a praça desafetada. (grifamos/destacamos)

8. Recurso Especial não provido" (STJ; 2.^a Turma; REsp 1135807/RS; Rel. Min. Herman Benjamin; j: 10/04/2010; DJe: 08/03/2012)

Oportuna ainda a transcrição de parte da justificativa do projeto de emenda à Lei Orgânica nº 1/2014, que dá nova redação ao art. 82 da LOM para o fim de se excluir dela a possibilidade de doação de áreas de praça se estas forem destinadas aos setores da educação, da saúde ou da segurança e se, decorridos 10 (dez) anos de sua afetação, as áreas ainda não tiverem sido arborizadas nem recebido as benfeitorias próprias de sua destinação:

“O desvirtuamento destes espaços prejudica sobremaneira a qualidade de vida da população, pela relevância desses espaços à sociedade, por isso se faz necessária a revogação dos dispositivos mencionados.

*As praças, nas grandes aglomerações urbanas, estão intimamente ligadas à defesa da saúde, já que uma das razões que dá lugar às deficiências das condições sanitárias adequadas ao normal desenvolvimento humano, é a falta de espaços livres. Razão pela qual, a **Lei Federal nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e a **Lei Municipal nº 11.672**, de 24 de julho de 2012, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, exigem, para a aprovação do respectivo loteamento, a reserva de áreas e de espaços livres suficientes para as praças.*

As praças arborizadas apresentam dentre outras, as seguintes funções:

- I – retenção da poeira evitando a disseminação das bactérias e vírus por via aérea;*
- II – redução dos ruídos, com o som se esborando na galharia;*
- III – reoxigenação do ar;*
- IV – efeito anti-stress perceptível pela visão das áreas verdes e espaços sombreados e pela convivência entre as pessoas; e*
- V – aumento da área permeável permitindo a absorção das águas pluviais, evitando a poluição pontual nos corpos hídricos.*

Tais funções se desempenham independente do uso direto do espaço pela população e afetam a qualidade de vida da população de maneira difusa, e não somente aos seus usuários, de forma que a destinação da praça como bem de uso comum do povo não é passível de extinção.

O respeito ao meio ambiente é um dever de todos, cabendo aos governantes fiscalizar para garantir o bem-estar de seus habitantes e o desenvolvimento ordenado da cidade. A Constituição Federal em seu artigo 182 estabelece: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”



Todos têm o dever de contribuir e preservar o bem ambiental, pois é um bem de uso comum do povo e, ainda, um bem essencial à sadia qualidade de vida de todos. A Constituição Federal reza ainda o seguinte: “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.”

De outro lado, o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 99, inciso I, estabelece que são bens públicos os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças. Isso que dizer que as praças são para uso comum do povo, não podendo ter outra destinação.”

Reitere-se, por fim, o que fixou a PGM em sua Orientação 573/2014 (anexa a este projeto):

“... a desafetação de áreas de praças, conquanto prevista expressamente como cabível nalgumas situações especificadas em nossa Lei Orgânica, pode vir a ser interpretada como transgressora de princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, em especial no tocante ao direito ao meio ambiente equilibrado.”

4. No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

5. No que concerne à iniciativa da matéria, prescreve o artigo 81 da Lei Orgânica que *"cabe ao prefeito a administração dos bens municipais"*.

6. Requisito óbvio e essencial é que se comprove a propriedade do imóvel (e a sua afetação), o que se faz por meio do registro geral (art. 1245 do Código Civil).

7. Da análise dos requisitos supracitados constatamos que foram preenchidos os referentes:

- a) à competência para a propositura da matéria;
- b) à competência para a iniciativa da matéria;
- c) à desafetação do imóvel; e
- d) à propriedade do imóvel.


8. Em face do exposto caberá aos senhores vereadores aquilatar a existência de conveniência e oportunidade para a presente desafetação.

9. Sugerimos que talvez fosse oportuna a oitiva da SEMA a respeito da desafetação, indicando:

- a) se o bairro ficará total ou parcialmente desprovido de área de praça;
- b) se, com a desafetação, o bairro ainda ficará com percentual condizente com a legislação no que diz respeito a área de praça; e
- c) se haveria possibilidade de o Município compensar a área suprimida com igual ou maior área, no mesmo bairro.

10. Oportuno registrar que matéria similar já foi aprovada por esta Casa por meio da Lei nº 11.459, de 22 de dezembro de 2011, que autorizou a **doação de uma área de praça ao Estado do Paraná para a construção da sede própria do Instituto de Criminalística da Polícia Científica.**

Londrina, 10 de junho de 2014.


Marli Melo de Paiva
OAS/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

PROJETO DE LEI Nº 125/2014

Esta Comissão solicita o encaminhamento à SEMA, para parecer e após isto retorne a esta Comissão para a emissão de parecer definitivo.

SALA DAS SESSÕES, 10 de junho de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto Fú
Membro