



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) DOUTOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA
VARA CÍVEL DA COMARCA DE BANDEIRANTES/PR**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, no uso de suas atribuições legais, com base nos inclusos **Autos de Inquérito Civil nº MPPR-0014.13.000070-7** e com especial amparo no art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal, no art. 25, inciso IV, alínea “b”, da Lei Federal n.º 8.625/93, no art. 1.º, inciso IV e IV, todos da Lei Federal n.º 7.347/85 e demais disposições da legislação processual civil, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE ATO LESIVO
AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E PARA PROTEÇÃO DE DIREITO DIFUSO
COM PEDIDO LIMINAR**, em face de:

MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Frei Rafael Proner, 1457, nesta cidade, neste ato representado por seu Prefeito, Excelentíssimo Senhor **CELSO BENEDITO DA SILVA**;

IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 30.902.803/0001-00, com sede na Rua Eurípedes Rodrigues, nº 1010, neste Município e Comarca, neste ato representada pelo seu Pastor **ADAILTON TERTO**;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

1. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

A legitimidade do Ministério Público decorre do artigo 129, inciso III, da Constituição da República, quando atribuiu à instituição competência para promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e de outros interesses difusos e coletivos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

*III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, **para a proteção do patrimônio público e social**, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;*

A previsão constitucional é reforçada pela Lei nº 7.347/85, art. 5º, atribuindo legitimação ao Ministério Público **para a defesa de quaisquer direitos difusos ou coletivos (art. 1º, inc. IV), especialmente, in casu, a proteção da ordem urbanística, insculpida no art. 1º, VI, do referido diploma.**

2. COMPETÊNCIA:

Comarca de Bandeirantes, pela literalidade do art. 2º da Lei nº 7.347/85 - *foro do local onde ocorrer o dano* - pois aqui estão ocorrendo os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

danos em razão da indevida cessão de uso de bem público, pertencente à área institucional do Loteamento Vila Rural Olaria à entidade privada, qual seja, IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS.

3. OBJETIVO DA AÇÃO

A presente Ação Civil Pública visa obter a declaração de nulidade do ato de autorização de cessão de direito de uso de imóvel de propriedade do Município de Bandeirantes e posterior doação, consubstanciado na Lei Municipal nº 3.290/2013, pela qual este ficou autorizado a outorgar à IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, inscrita no CNPJ nº 30.902.803/0001-00, com sede na Rua Eurípedes Rodrigues nº 1010, Centro, nesta cidade, referido direito sobre imóvel com área de 5.036,70m², constando um galpão em alvenaria, coberto com telhas cerâmica com área edificada de 63,00m² (sessenta e três metros quadrados), **a que se refere a Matrícula nº 12.388** do Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca, contrariando o disposto na Lei Federal nº 6.766/1979, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

4. LEGITIMIDADE PASSIVA

Considerando que o Município de Bandeirantes foi quem cedeu o uso da área institucional do Loteamento Vila Rural Olaria, após autorização legislativa, é evidente que é ele quem deve ocupar o pólo passivo da presente demanda.

Ademais, verifica-se que houve a Lei Municipal nº 3.290/2013 e, após, o Município não formalizou a cessão através de documento/contrato, mas **de fato** já o fez, como explicou em seu ofício de fls. 098/099, ratificado às fls. 139/140, quando diz que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

“...não foi praticado nenhum ato pelo Executivo após a publicação da lei, até porque entendemos que com a vigência da lei, a posse da área transfere à cessionária...”

Enfim, o Município deixa claro que hoje entende que a posse da área em questão já é da cessionária, independentemente de qualquer ato formal a respeito, de sorte que para ele a Lei Municipal questionada já consubstanciou essa cessão, reconhecendo seu efeito concreto e que o imóvel referido já está na posse da Requerida Igreja Internacional da Graça de Deus, não oferecendo qualquer resistência a isso.

Já a legitimidade passiva da Requerida IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS se dá pelo fato de a referida ser beneficiária direta do ato e, portanto, deve integrar a lide a fim de seja assegurada a ampla defesa e o contraditório em relação à mesma.

5. DOS FATOS

O Inquérito Civil que serve de base para a propositura da presente demanda, em anexo, teve origem em representação firmada por moradores da Vila Rural Olaria, deste Município, questionando a legalidade da cessão de direito de uso sobre imóvel sito na referida Vila, de propriedade do Município de Bandeirantes, mas que seria a “área institucional” daquele Loteamento, consoante documento de fls. 002/010.

Na representação consta, entre outros termos que:

[...] Para surpresa dos viliários, no dia 1º de março de 2013, o jornal Folha do Norte publicou a Lei 3.290/2013 a qual CONCEDIA à Igreja Internacional da Graça de Deus, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

direito de USO da Área Institucional e dava outras providências.

[...]

O terreno doado pelo município é exatamente a ÁREA INSTITUCIONAL e nesta data a Igreja, já começa a colocar material de construção no local, dizem pretender construir um templo e ali desenvolver atividades “religiosas, educacional, cultural, espiritual, assistência e de prestação de serviços sociais e comunitários”, como diz o art. 2º da Lei Municipal 3.290/2013.

Uma prova de que a área cedida para a instituição religiosa é aquela destinada ao uso da comunidade, é que na própria Lei de concessão, é mencionado um galpão de alvenaria, coberto com telhas de cerâmicas, com área edificada de 63 metros quadrados. Este galpão, atualmente encontra-se sem condições de uso, embora a atual administração, quando em campanha tenha prometido que recuperaria o Galpão, e ainda traria outros serviços para a Vila Rural...”

A Lei Municipal nº 3.290/2013, de 28/02/2013, estabelece que (cópia de fls. 011):

**“PREFEITURA MUNICIPAL DE BANDEIRANTES
ESTADO DO PARANÁ**

LEI nº 3.290/2013

Data: 28 de fevereiro de 2013.

Súmula: Autoriza o Poder Executivo Municipal a outorgar à IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, desta cidade, Concessão de Direito de Uso de Imóvel e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

A Câmara Municipal de Bandeirantes, Estado do Paraná, aprovou e eu, Prefeito Municipal sanciono a seguinte

LEI

*Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal, autorizado a outorgar à **IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS**, , desta cidade, entidade religiosa, inscrita no CNPJ sob nº. 30.902.803/0001-00, com sede na Rua Eurípedes Rodrigues nº 1.010 – Centro, nesta cidade, concessão de direito de uso do imóvel, com a área de 5.036,70 m² (cinco mil e trinta e seis metros e setenta centímetros quadrados) com a seguinte descrição: Inicia-se no ponto nº 01 em frente com a Rua Projetada “A” , em reta e desenvolve em curva (R=10,00m, TG=9,77m) até o ponto 0,2, respectivamente nas distâncias de 93,94mt (noventa e três metros e noventa e quatro centímetros), até o ponto nº 03, confrontando com a mesma rua; onde deflete à esquerda em um raio de 153º e segue uma distância de 15,17mt. (quinze metros e dezessete centímetros), confrontando com a mesma rua até o ponto 04, onde deflete à esquerda em um raio de 84º e segue uma distancia de 97,91mt. (noventa e sete metros e noventa e um centímetros), confrontando com o lote 03 da mesma quadra até o ponto nº 05, onde deflete à esquerda e segue uma distância de 5,46m (cinco metros e quarenta e seis centímetros) confrontando com a Rua Estrada Bandeirantes/ Yara; onde deflete a esquerda em um raio de 127º e segue uma distância de 95,53mt (noventa e cinco metros e cinquenta e três centímetros), retornando ao ponto inicial, constituindo uma área total de 5.036 m² (cinco mil, trinta e seis metros e setenta centímetros quadrados). Constando um galpão em alvenaria, coberto com telhas, cerâmica com área edificada de 63,00m² (sessenta e três metros quadrados), a que se refere a Matrícula nº 12.388 do Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Bandeirantes (PR), avaliado em R\$ 22,161,48 (vinte e dois mil, cento e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos).

Art. 2º A concessionária se obriga a construir no imóvel o seu templo e ali desenvolver atividades religiosas, educacional, cultural, espiritual, assistencial e de prestação de serviços sociais e comunitários.

Art. 3º A concessionária deverá iniciar a construção no prazo de 06 (seis) meses, a contar da data da vigência da presente lei, e concluí-la no prazo de 12 (doze) meses, sob pena de considerar-se rescindida de pleno direito esta concessão de direito de uso e reverter o imóvel ao Município, com as edificações eventualmente acrescidas, sem que nenhum direito haja para a concessionária a título de retenção por benfeitorias, indenização ou qualquer outro.

§1º - A concessão contida no “caput” deste artigo será pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar da data de vigência desta Lei.

§2º - Expirado o prazo estabelecido no parágrafo anterior, ensejará a formalização da escritura pública definitiva de doação à concessionária, que será outorgada pelo Município.

§3º A presente concessão de direito de uso do imóvel, descrito no art. 1º desta Lei, é em caráter temporária, pessoal e intransferível, salvo com expressa anuência do Município.

Art. 4º - A presente concessão de direito de uso será considerada rescindida de pleno direito, independentemente de notificação ou interpelação judicial, nos termos do art. 127 e 128 c/c o art. 390 do Código Civil, revertendo a posse do imóvel ao município, acrescida de suas benfeitorias, caso a concessionária ceder no todo ou parcialmente, o imóvel, objeto desta Lei, a qualquer título, ou der destinação diversa da constante no art. 2º desta Lei, sem expresse consentimento do Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Ar. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Edifício da Prefeitura Municipal de Bandeirantes, Estado do Paraná, em 28 de fevereiro de 2013.

Celso Benedito da Silva

Prefeito Municipal”

Oficiado acerca da cessão de uso de área institucional (fls. 015), o Município de Bandeirantes informou às fls. 017/018 que:

“1 – Que o município, a pedido dos Moradores da Vila Rural Olaria, constante no requerimento nº 00343, conforme demonstram as fotocópias anexas (docs. 04/05), notificou a Srª ANA PAULA GARICA para desocupar o imóvel em questão que segundo informações dos moradores daquela Vila, estava morando desde 2008.

2 – Que a Sra. Ana Paula Garcia e o Sr. Adenilson Inácio Ramos, após serem notificados, se comprometeram a desocupar o salão comunitário, de propriedade do município, construído na Vila Rural Olaria, nesta cidade, por ocasião do recebimento da casa, construída pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, próximo ao Conjunto Habitar Brasil, nesta cidade, conforme se constata do Termo de Compromisso de Desocupação de Imóvel, por eles assinados (doc. 07).

3- Que, em 08 de agosto de 2011, a pedido da Associação de Moradores da Vila Rural Olaria, o imóvel, contendo o salão comunitário, foi cedido a ela, conforme faz prova o Contrato de Cessão de Direito Real de Uso de Bem Imóvel (docs. 08/09). No entanto, a Associação de Moradores da Vila Rural Olaria, resolveu rescindir o Contrato de Cessão de Direito Real de Uso daquele imóvel, conforme faz prova o Termo de Rescisão do Contrato de Cessão de Direito Real de Uso de Bem Imóvel (doc. 16).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

4 – após a devolução pela Associação de Moradores da Vila Rural Olaria desta cidade, o imóvel estava sendo depredado e deteriorado, sendo utilizado por pessoas para a prática de atos ilícitos.

5 – assim, diante da situação caótica e pelo bem estar dos moradores daquela Vila Rural, o município, a pedido da Igreja Internacional da Graça de Deus, conforme fazem provas a fotocópia do requerimento nº 0364, acarreado de documentos pertinentes a ela (docs. 26/59), entidade sem fins lucrativo, tendo como atividade de organizações religiosas, que desenvolve trabalhos, com programa de recuperação de usuários de drogas, ensinamentos musicais, danças e teatros, cedeu-o, após o devido processo administrativo (docs. 18/21) com anuência da Egrégia Câmara Municipal de Bandeirantes (PR) (docs. 22/23).

Entendido esclarecidas as questões levantadas no Ofício acima mencionado, aproveitamos o ensejo para transmitir-lhe nossos protestos de alta consideração e distinto apreço”.

Após novo questionamento, em resposta pelo Ofício de fls. 098/099, o Município sustenta que o imóvel em questão não seria área institucional, mas bem dominial: “b) no Projeto de Urbanização e Implantação da Vila Rural Olaria, elaborado pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, cuja fotocópia anexamos, não consta área institucional na referida Vila Rural”.

Foi expedido Ofício para a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), cf. fls. 083, requisitando informações acerca do Loteamento Vila Rural Olaria, especialmente se a área cedida se tratava de área institucional do referido loteamento, tendo como resposta o Ofício de fls. 102/103:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

“...Em atendimento ao ofício supra citado, datado de 06/05/2013, temos a apresentar as seguintes informações:

O programa do imóvel em questão é denominado Programa Vilas Rurais cuja finalidade era a construção de unidades habitacionais para fixação dos trabalhadores rurais volantes (bóias-frias) na terra, como meio de subsistência.

Tal programa foi implantado através do sistema de auto-construção mediante a cooperação entre o Estado do Paraná (COHAPAR) e os Municípios.

Por ocasião da implantação do imóvel constituído pelo Lote 01, da Quadra 02, com 5.036,70 m², foi destinado à área institucional denominado “área destinada ao Município”, conforme memoriais descritivos (Loteamento) e projeto de urbanização anexos, sendo individualizado na matrícula nº 12.388 do Registro de Imóveis da Comarca de Bandeirantes.

Todas as unidades do referido empreendimento foram construídas pelo sistema de autoconstrução, no qual os beneficiários organizados sob a forma de associação, responsabilizaram-se pela construção sob a orientação de técnicos especializados das entidades estatais participantes do programa.

Conforme se verifica do art. 1º da lei municipal nº 3290/2013, o imóvel ali descrito corresponde ao Lote 01, da Quadra 02, integrante da Vila Rural Olaria (matrícula 12.388) e doado ao Município de Bandeirantes por ocasião do registro do loteamento, para uso comunitário dos moradores daquele empreendimento, subentendendo-se daí ser uma área institucional.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Com base em tais informações, bem como demais documentos acostados aos autos e legislação existente sobre o tema, o Ministério Público expediu a Recomendação Administrativa nº 03/2013, fls. 122/130, ao Sr. Prefeito Municipal de Bandeirantes, Celso Benedito da Silva, com a seguinte proposta:

*“...Que proponha a **REVOGAÇÃO** da Lei Municipal nº 3.290/2013, restabelecendo-se o direito de uso do bem imóvel nela referido ao Município, como promova a revogação de qualquer ato administrativo de **cessão de uso do imóvel acima descrito à IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, mediante os meios legais cabíveis, ainda, que o MUNICÍPIO de à citada área a destinação para qual foi constituída, enfim, ‘instalação de equipamento comunitário’, razão de ser da reserva ao Município tais áreas em parcelamento de solo (área institucional)’.***”

Em que pese a referida Recomendação Administrativa, o Sr. Prefeito Municipal, através do Ofício nº 528/2013, informou que não acatou a mesma, pelos seguintes motivos:

“...RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 003/2013 – Em resposta ao Ofício nº 152/13 – 1ª PJ, capeando a Recomendação Administrativa em epígrafe, dessa Promotoria de Justiça, proposta de revogação da Lei Municipal nº 3.290/2013, cumpre-nos informar-lhe que, “data venia”, o município de Bandeirantes (PR), não o fará, pelos motivos já expostos nos Ofícios nº 311/13 e 381/2013, bem como documentos juntados, comprovando, que não se trata de área institucional e ainda, que a própria Associação de Moradores da Vila Rural Olaria, pediu a rescisão do contrato de cessão de direito real de uso daquele imóvel.

A cessão de uso daquele imóvel, para a Igreja Internacional da Graça de Deus, organização religiosa, sem fins lucrativos, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

desenvolverá programas de recuperação a usuário de drogas, ensinamentos musicais, trabalhos sociais, como danças e teatros, trará imensuráveis benefícios para toda a comunidade bandeirantense e aos moradores daquela Vila e adjacências.

Enfatizamos que, lamentavelmente, algumas pessoas mal intencionadas, utilizam-se deste conceituado órgão jurisdicional para outros fins, até mesmo com cunho político, vez que o salão comunitário existe desde a inauguração da Vila Rural, cerca de 12 (doze) anos, sem que fosse efetivamente utilizado pelos moradores da mesma. Somente agora, aproveitando-se da oportunidade em que feita a cessão de forma legal para a Igreja, algumas pessoas que utilizavam da área para fins pessoais e comerciais (eventos na chácara denominada Tio João), demonstram suas discordâncias com aquela cessão.

Sem outro particular, aproveitamos o ensejo para transmitir-lhe nossos protestos de alta consideração e distinto apreço.”

Inobstante os argumentos utilizados pelo Município de Bandeirantes, constata-se pela prova inclusa:

- que o Município de Bandeirantes, através da Lei Municipal nº 3.290/2013 ficou autorizado a outorgar à IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, inscrita no CNPJ nº 30.902.803/0001-00, com sede na Rua Eurípedes Rodrigues nº 1010, Centro, nesta cidade, a concessão de direito de uso do imóvel, com área de 5.036,70m², constando um galpão em alvenaria, coberto com telhas cerâmica com área edificada de 63,00m² (sessenta e três metros quadrados), **a que se refere a Matrícula nº 12.388** do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Bandeirantes/PR, avaliado em R\$ 22.161,48 (vinte e dois mil, cento e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos);
- que isso implica em **cessão de uso de área institucional** derivada de parcelamento urbanístico, quando da implantação do programa Vila Rural neste



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Município, à entidade privada, circunstância em que, analisando-se a legislação aplicável ao caso, mostra-se indevida;

– que o presente feito foi instaurado a partir de PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS recebido de Moradores da Vila Rural Olaria, fls.002 e seguintes e não da Associação de Moradores, que demonstra completa desaprovação e descontentamento da população local em relação à cessão de uso do referido imóvel à IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS;

- verifica-se que pela natureza de tal Programa, como explicado pela COHAPAR, em Ofício 5790/SUJU, fls. 102, cuja finalidade era a construção de unidades habitacionais para a fixação de trabalhadores rurais volantes (boias-frias) na terra, como meio de subsistência, observando-se que foi seguido em sua implantação um sistema de LOTEAMENTO, como é possível verificar inclusive nos registros junto ao CRI local (matrícula 8965, fls. 106/107), de sorte embora verifique-se pelo mapa de zoneamento urbano deste Município, que a área de tal Vila Rural esteja em zona rural, anexa ao perímetro urbano deste Município, observou-se na implantação do mesmo os ditames da Lei Federal nº 6.766/79;

- o contido no Ofício nº 5790/SUJU, recebido da Companhia de Habitação do Paraná/COHAPAR que executou tal Programa em parceria com o Município de Bandeirantes (cópia inclusa) informa que **“...Por ocasião da implantação o imóvel constituído pelo Lote 01, da quadra 02, com 5.036,70 m2, foi destinado à área institucional denominado “área destinada ao Município”, conforme memoriais descritivos (Loteamento) e projeto de urbanização anexos, sendo individualizado na matrícula nº 12.388 do Registro de Imóveis da Comarca de Bandeirantes”...** *“Conforme se verifica do art. 1º da lei municipal nº 3290/2013, o imóvel ali descrito corresponde ao Lote 01, da Quadra 02, integrante da Vila Rural Olaria (matrícula 12.388) e doado ao Município de Bandeirantes por ocasião do registro do loteamento, para uso comunitário dos moradores daquele empreendimento, subentendendo-se daí ser uma área institucional”*;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

– que não é necessário constar na matrícula nº 12.388, DIRETAMENTE O TERMO “ÁREA INSTITUCIONAL” para que assim fosse considerada, pois é incontroverso que em se tratando de parcelamento de solo, no caso concreto em análise, a área foi reservada ao **MUNICÍPIO**, portanto, poder público, sendo a área institucional de tal loteamento; a área total era de propriedade da COHAPAR (recebeu por doação com encargo do próprio Município), como consta na matrícula 12.388, fls. 087 dos autos, transmitida ao MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES, como de igual forma consta na matrícula, “... **DE CONFORMIDADE COM O ART. 22 DA LEI Nº 6.766 e com os documentos arquivados neste Registro em pasta própria, com referência ao Loteamento VILA RURAL OLARIA...**”;

Por outro lado, o **disposto art. 22 da Lei 6.766/1979**, claramente citado no ato do registro de tal imóvel em favor do Município, diz respeito à área institucional, estabelecendo que: “**Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo**”;

Enfim, o IMÓVEL em questão, cujo uso foi cedido a ENTIDADE PRIVADA é de propriedade do Município de Bandeirantes, conforme cópia de matrícula de fls. 087, contudo, **é sem sombra de dúvida classificado como “ÁREA INSTITUCIONAL”**, especialmente reservada ao Município por ocasião da implantação desse Programa Vila Rural, para uso comunitário dos moradores daquele empreendimento, por tal característica tem sua destinação vinculada à Lei, não podendo o Município livremente dispor da mesma, enfim, dar a ela a destinação que desejar apenas por ser o proprietário do bem, público, por sinal mas de uso especial;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Portanto, como primeiro ponto temos, ao contrário do sustentado pelo Município de Bandeirantes em suas respostas a esta Promotoria de Justiça, a conclusão de que o imóvel em questão é **ÁREA INSTITUCIONAL do referido Loteamento Vila Rural Olaria.**

E o que vem a ser área institucional?

- área institucional é aquela **“destinada à edificação de equipamentos comunitários como praças, ginásios de esporte, salão comunitário, entre outros conforme o art. 4º, § 2º da Lei 6.766/79”**:

§ 2º - ‘Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares’.¹;

- o disposto no art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.766/1979, possui a seguinte redação:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

- por sua vez disposto no art. 17 da Lei 6.766/1979 **PROIBE a ALTERAÇÃO DE FINALIDADE dos referidos bens,** nos seguintes termos: **“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”**;

¹ SOUTO, Luís Eduardo Couto de Oliveira. *Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos.* Florianópolis:MPSC, 2010, p. 32.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

– o art. 22 da Lei 6.766/1979, estabelece: “Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”;

– o art. 4º, § 2º da Lei 6.766/1979, diz que “consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”.

- no âmbito Municipal, encontramos o disposto no art. 3º, inc. X, da Lei Complementar Municipal nº 27/2011, que estabelece “**Equipamentos Comunitários: São os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer, segurança e assistência social**”;

- de outro lado, o contido no Projeto de Urbanização da Vila Rural de Bandeirantes/PR, DEVIDAMENTE APROVADO JUNTO AO MUNICÍPIO, encaminhado pela COHAPAR, fls. 120, consta claramente que o **LOTE 01, QUADRA 02, com 5.036,70 m2, é ÁREA destinada ao Município para implantação de EQUIPAMENTO, fazendo referência inclusive a “GALPÃO COMUNITÁRIO”** - de sorte que a área em questão é destinada à implantação de equipamentos comunitários, ou seja, **equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer, segurança e assistência social**”, conforme determina a LEI;

- o referido **GALPÃO, é um equipamento comunitário** e que hoje está em estado deplorável, cabendo ao Município recuperá-lo e destiná-lo a algum fim público, que atenda aos interesses DA COMUNIDADE LOCAL DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CASO; além do mais, a área do imóvel é enorme e está totalmente ociosa, sendo que o MUNICÍPIO tem o dever de atender aquela comunidade dando a tal área a destinação para a qual desde o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

início a recebeu, ou seja, **de instalação de equipamentos comunitários que atendam a comunidade local;**

Com efeito, o Município cedeu a particular uso de imóvel considerado área institucional; que trata-se de área institucional não desafetada e, no caso concreto, sequer desafetação de tal bem poderia ocorrer, face natureza do mesmo, com finalidade específica. Com a cessão de uso à entidade privada, a área institucional em questão tem alterada sua destinação, o que não é possível; ademais, vai-se além de mera cessão, para conferir-se a possibilidade de **transferência de DOMÍNIO DO BEM, com doação ao final**, pelo contido no art. 1º, § 2º da Lei Municipal nº 3.290/2013, segundo o qual ***“Expirado o prazo do parágrafo anterior, ensejará a formalização de escritura definitiva de DOAÇÃO à cessionária, que será outorgada ao Município”***, o que mostra-se totalmente ilegal, pois não se **trata de mero BEM DOMINIAL ou seja, bem patrimonial disponível**, aquele em que é possível a alienação pelo Município (lógico com os requisitos e na forma prevista em Lei), **mas de USO ESPECIAL (bem público com afetação)**, de sorte que o ato de autorização de cessão do direito de uso de tal imóvel, com possibilidade de transferência de domínio ao final ao cessionário, consubstanciado na Lei Municipal nº 3.290/13, mostra-se totalmente dissociado da própria Lei Orgânica do Município, como adiante veremos, legislação constitucional e infraconstitucional a respeito, não podendo prevalecer.

Por outro lado, ainda que a Requerida tenha por propósito realizar algum trabalho de atendimento comunitário, além da construção de “um núcleo campestre – fls. 043”, isso não atende a finalidade para a qual o Município recebeu aquele imóvel, pois este é bem de uso especial, com afetação, destinado à implantação de equipamento comunitário que atenda toda aquela comunidade, ou seja, a Vila Rural Olaria, independentemente da crença religiosa de cada qual e não para satisfação de interesse de determinada entidade privada, por melhor que seja, ainda que sem fins lucrativos. Não houve desafetação daquele imóvel e nem poderia ocorrer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Se o Município deseja ceder imóvel à Requerida, não está impedido de o fazer, **desde que de acordo com a legislação pertinente**, e um dos primeiros pontos a ser avaliado é a **natureza do imóvel em questão, se mero bem dominial ou de uso especial, bem como a forma como isso deve ocorrer, observando-se rigorosamente o que prevê a legislação a respeito, sob pena de nulidade do ato.**

6. DO DIREITO:

Com a modernização e o crescimento das cidades, tornou-se necessária a obrigatoriedade de áreas verdes e institucionais em loteamentos urbanos para o fim de propiciar uma melhor qualidade de vida da população e proteção do meio ambiente.

No Brasil, os Decretos-Leis n.º 58/1937 e 271/1967, que disciplinavam os loteamentos, não estipulavam o percentual mínimo do loteamento que deveria ser destinado a áreas verdes, sistema de circulação e implantação de equipamentos urbanos.

Tal exigência surgiu com a Lei Federal n.º 6.766/1979 (Lei Parcelamento do Solo), que em seu art. 4.º, I e § 1.º, estabelece que *“Art. 4.º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:*

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Essas áreas acima descritas sujeitam-se à vedação da alteração da sua destinação, tendo em vista que o art. 17 da Lei do Parcelamento do Solo dispõe que *“não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador”*.

De igual forma, o art. 22 da citada Lei diz que: *“desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”*.

Se, como determina a Lei nº 6.766/79, o próprio loteador não pode alterar a destinação das áreas de uso especial, muito menos pode o Município assim proceder. Nesse sentido manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça, preenchendo o vácuo legislativo com exercício de hermenêutica sistemática:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO URBANO. DESAFETAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 17 A LEI N. 7.347/85. INEXISTÊNCIA. ART. 1º DA LEI N. 7.347/85. MATÉRIA PROBATÓRIA. RECURSO NÃO CONHECIDO.

(...)

Insurge-se o recorrente contra a interpretação que considerou tal dispositivo [art. 17 da Lei 6.766/79] aplicável também ao Município. Não resta dúvida de que a norma se dirige prioritariamente ao incorporador. A questão de fundo está, no entanto, em saber-se se a finalidade da estatuição legal não revela alguns princípios que devem ser aplicados à Administração. Para tanto, creio que o problema se desdobra em duas questões: qual o espírito da norma em apreço, e a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

questão da autonomia da Administração municipal para alterar a destinação do bem público, depois que fica incorporado a patrimônio do Município.

O art. 17 não pode ser compreendido isoladamente. Ao contrário, impõe-se uma interpretação sistemática com os arts. 4º, 22, 28 do mesmo diploma.

(...)

Essa estatuição [art. 22 da Lei 6.766/79] pretendeu, sem dúvida, vedar o poder de disponibilidade do incorporador sobre essas áreas. Coloca-as, portanto, sobre a tutela da Administração municipal de forma a garantir que não terão destinação diversa. Este parece ser o espírito da lei. De outra forma, estaria a norma legalizando uma desapropriação indireta ou, pior, permitindo o confisco por parte do poder público. Por outro lado, visa, também, a aumentar o patrimônio comunitário, pois esta é a utilidade e função social dos bens públicos de uso comum do povo, a de servirem os interesses da comunidade.

Essa tese é reforçada por análise teleológica do art. 17 com o art. 4º do mesmo diploma legal.

(...)

*Esse dispositivo destaca os pressupostos mínimos do loteamento relativamente às áreas de uso comum, cuja fiscalização depende da municipalidade. **Exige, portanto, que o loteador destaque áreas mínimas, tendo em vista a comodidade da população a saúde e a segurança da comunidade. Portanto, embora a norma se dirija ao loteador, parece-me, mais uma vez, que a idéia que lhe é subjacente é a de proteger o interesse dos administrados, outorgando ao poder público essa tutela.***

(...)

*Como salientei, o objetivo da norma jurídica é vedar ao incorporador a alteração das áreas destinadas à comunidade. **Portanto, não faz sentido, exceto, em casos especialíssimos, possibilitar à Administração a fazê-lo. No caso concreto, as áreas foram postas sob a tutela da administração municipal, não com o propósito de confisco, mas como forma de salvaguardar o interesse dos administrados, em face de possíveis interesses***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

especulativos dos incorporadores. Ademais, a importância do patrimônio público deve ser aferida em razão da importância da sua destinação. Assim, os bens de uso comum do povo possuem função ut universi. Constituem um patrimônio social comunitário, um acervo colocado à disposição de todos. Nesse sentido, a desafetação desse patrimônio prejudicaria toda uma comunidade de pessoas, indeterminadas e indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo. (STJ. Recurso Especial n. 28.058-SP. Segunda Turma. Relator Ministro Adhemar Maciel. Julgamento: 13 de outubro de 1998).

Não resta dúvida da extremada importância das áreas institucionais, no quadro atual da política urbana brasileira. A título exemplificativo, o professor Paulo Affonso Leme Machado argumenta que a destinação é imprescindível para o equilíbrio entre áreas públicas e privadas ao redor do território municipal:

Retirou-se de modo expresse o poder dispositivo do loteador sobre as praças, as vias e outros espaços livres de uso comum (art. 17 da Lei 6.766/79) mas, de modo implícito, vedou-se a livre disposição desses bens pelo Município. Este só teria liberdade de escolha, isto é, só poderia agir discricionariamente nas áreas do loteamento que desapropriasse e não naquelas que recebeu a título gratuito. Do contrário, estaria o Município se transformando em Município-loteador através de verdadeiro confisco de áreas, pois receberia as áreas para uma finalidade e, depois, a seu talante as destinaria para outros fins².

² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 400.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Importante ressaltar que a preocupação do legislador não foi proporcionar mero acréscimo patrimonial ao Município. A lei tem o claro propósito de evitar o crescimento desordenado da cidade, aumentando sobremaneira a densidade de determinadas áreas do Município sem nenhum controle ou regulação por parte do Poder Público. Ademais, a reserva da "área institucional" não se refere, somente, ao atendimento de uma demanda atual, pois também assegura a reserva fundiária para a consecução de políticas públicas e sociais *pro futuro*. Tanto assim, que o Poder Judiciário pátrio tem fartamente a tese ora sustentada, como demonstram seguidos julgados dos diversos Estados da Federação:

*DUPLO GRAU DE JURISDICAÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. AFRONTA À LEI FEDERAL. HIERARQUIA DAS LEIS. LEI MUNICIPAL ILEGAL. LOTEAMENTO. DESAFETAÇÃO. PERMUTA. VEDAÇÃO AO MUNICÍPIO. 1 - REGENDO A HIERARQUIA DAS LEIS, HÁ A IMPOSIÇÃO DE QUE AS LEIS MUNICIPAIS DEVEM SE ADEQUAR ÀS LEIS ESTADUAIS E FEDERAIS. HAVENDO CONFRONTO ENTRE ELAS, PREVALECE A LEGISLAÇÃO QUE SE ENCONTRAR EM NÍVEL MAIS ELEVADO NA PIRÂMIDE HIERARQUICA. 2 - **APOS A APROVAÇÃO DO LOTEAMENTO E CONSEQUENTE PASSAGEM DE DETERMINADAS ÁREAS PARA O PODER PÚBLICO MUNICIPAL, É VEDADA A MODIFICAÇÃO DA DESTINAÇÃO CONFERIDA ÀS TAIS ÁREAS, DADA A REDAÇÃO INEQUÍVOCA DO INCISO I, DO ARTIGO QUARTO DO ARTIGO 22 E DO ARTIGO 28 DA LEI N. 6766/79.** 3 - A LEI N. 6766/79 AO FIXAR A RESERVA DE ÁREAS INSTITUCIONAIS NOS LOTEAMENTOS URBANOS, OBJETOU VEDAR UTILIZAÇÃO DIVERSA DESSAS ÁREAS, COLOCANDO-AS SOB A TUTELA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, PRESERVANDO ASSIM O INTERESSE COLETIVO E SUA DESTINAÇÃO PRÓPRIA E A LEI COMPLEMENTAR*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

MUNICIPAL N. 111/05, LC N. 111/05 DESAFETOU BEM DE USO COMUM DO POVO CONSISTENTE NAS AREAS VERDES DESTINANDO-AS A LOTEAMENTO, PADECE DE ILEGALIDADE POR DESCONFORMIDADE COM A LEI FEDERAL MENCIONADA. O MUNICIPIO TEM O PODER DEVER DE REGULARIZAR LOTEAMENTO URBANO. **4 - E INADMISSIVEL A DESAFETACAO E PERMUTA DOS BENS PASSADOS AO DOMINIO DO MUNICIPIO, EM DECORRENCIA DAS REGRAS CONSTANTES DA LEI N. 6766/79; A FINALIDADE DO LEGISLADOR AO PASSAR TAIS AREAS PARA O DOMINIO PUBLICO FOI, EXATAMENTE, A DE COIBIR O USO DESSES ESPACOS PARA OUTROS FINS QUE NAO AQUELES PREVISTOS NO PROJETO ORIGINAL.** REMESSA CONHECIDA E IMPROVIDA. PRIMEIRA APELACAO CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA. SEGUNDA APELACAO PREJUDICADA (TJGO. 1ª CÂMARA CÍVEL. RELATOR: DES. VITOR BARBOZA LENZA. FONTE: DJ 93 DE 21/05/2008).

Ação popular - Bem público - Desafetação - Praça pública - Não podendo o bem público destinado à praça pública ter sua destinação desvirtuada por acarretar verdadeira desafetação e lesão ao meio ambiente ao suprimir área verde e urbanística, a ação era de ser julgada procedente. Recursos providos (TJSP. Recurso nº 399.097.5/6-00, Relator Desembargador Lineu Peinado, julgado em 13 de agosto de 2009).

REEXAME NECESSÁRIO. Lei Municipal que desafetou parte de praça, fins de doá-la à Escola de Samba. Manifesta ilegalidade da referida lei. Reconhecimento da nulidade da doação, assim como da impossibilidade da edificação, via ação civil pública (TJRS. 1ª. Câmara Cível. Reexame Necessário nº 597.166.016, Relator Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, julgado em 28.10.1998).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

No mesmo diapasão, ineludível o pronunciamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que firmou símile entendimento no bojo da Apelação Cível n. 983837-1, originária da Comarca de Londrina:

Inclusive, referida legislação federal com redação dada pela Lei nº 9.785, de 29.01.1999, DOU de 01.02.1999, estabeleceu área “non edificandi” obrigatória, sendo que tal espaço é cedido obrigatoriamente ao Município, tornando-se bem público. Denota-se, portanto, que a legislação quis proteger, portanto, os bens de uso comum do povo, nos quais se incluem as praças e áreas verdes preservadas nos loteamentos urbanos. Além disso, devesse levar em conta que, os planos de urbanização e os planos habitacionais devem ater-se às diretrizes das normas de direito federal, estadual e municipal, sendo as vedações impostas nestes aos particulares também sejam adotadas aos entes públicos, a fim de que não haja violação ao disposto no art. 225 da Constituição Federal, que impõe expressamente o dever de preservação do ambiente não apenas pelos cidadãos, mas também pelo Poder Público. (...) Entender de maneira diversa estaria a conceber ao município a possibilidade de ter afetadas áreas e após alguns anos, o mesmo dar destinação diversa que foi dada quando de referido ato, configurando, assim, verdadeiro confisco de áreas (TJPR. Apelação Cível nº 983837-1, da Comarca de Londrina, 2ª. Vara Cível. Relator: Des. Luiz Mateus de Lima. Data do Julgamento: 26 de fevereiro de 2012).

Assim, **o espaço livre em questão integra o acervo dos bens intocáveis de uso especial — inalienáveis e imprescritíveis por natureza** (artigos 99, inciso II, e 100, ambos do Código Civil; art. 183, § 3º, Constituição Federal) — **na categoria dos que surgem com a inscrição ou registro de um parcelamento do solo no ofício predial (art. 22 da Lei Federal n.º 6.766/79).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Os bens de uso especial pertencem ao domínio eminente do Estado (*lato sensu*, aí incluindo o Município), que submete todas as coisas de seu território à sua vontade, como uma das manifestações de soberania interna, mas seu titular é o povo.

Não constitui um direito de propriedade ou domínio patrimonial de que o Estado possa dispor, segundo as normas de direito civil. O Estado é mero gestor desses bens e, assim, tem o dever de sua vigilância, tutela e fiscalização para o uso público.

Numa acepção de Direito Urbanístico, existem bens afetados a cumprir específicas funções sociais na cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação), caracterizando-se como espaços não edificáveis de domínio público:

“Encontramos, assim, espaços não edificáveis em áreas de domínio privado, como imposição urbanística, e espaços não edificáveis de domínio público como elementos componentes da estrutura urbana, como são as vias de circulação, os quais se caracterizam como áreas 'non aedificandi', vias de comunicação e espaços livres, áreas verdes, áreas de lazer e recreação.”³

Assim, as vias urbanas visam à circulação de veículos, pedestres e semoventes. 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. **As demais áreas institucionais, em que se incluem os espaços livres, são afetadas para comportar equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde, lazer e similares, conforme determina o art. 4º, §2º da Lei nº 6.766/79:**

³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Malheiros Editores, 2ª ed. p. 242.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

“§2º - “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”

A Lei Complementar Municipal nº 027/2011, em seu artigo 3º, inciso X, também conceitua o que são equipamentos comunitários:

“Equipamentos Comunitários: São os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer, segurança e assistência social”

Enfim, são bens predispostos ao interesse coletivo e que desfrutam de especial proteção para que sua finalidade urbanística não seja desvirtuada por ação do Estado ou de terceiros.

Por fim, cumpre observar que a Lei Municipal n.º 3.290/2013 não desafetou a área institucional, todavia, ainda que assim tivesse o feito, a lei seria inconstitucional, pois no caso concreto, sequer desafetação de tal bem poderia ocorrer, face à natureza do mesmo, conforme leciona a doutrina: *“desafetação dos bens de uso comum e de uso especial depende de lei, mas isso não significa que a lei possa produzir a desafetação dos bens intrinsecamente públicos”*.⁴

Desta feita, é do teor implícito da Lei n. 6.766/1979, que as áreas institucionais sejam bens intrinsecamente públicos, subtraindo-se, portanto, à margem de discricionariedade do administrador e ao juízo de oportunidade do Poder Legislativo. Consentânea é a opinião perfilhada por Lúcia Valle Figueiredo:

(...) é dever do Município o respeito a essa destinação, não lhe cabendo dar às áreas que, por força da inscrição do loteamento no Registro de Imóveis passaram a integrar o patrimônio municipal, qualquer outra utilidade. Não se insere, pois, na competência discricionária da Administração resolver qual a melhor finalidade a ser dada a estas ruas,

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 925).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

praças, etc. A destinação já foi preliminarmente determinada⁵.

É mister citar o seguinte entendimento Jurisprudencial que trata sobre a cessão de área institucional pertencente ao Município, ainda que deteriorada ou sem uso coletivo atual, não apenas lesa o interesse e o patrimônio públicos, como desvirtua a natureza essencial de tais espaços, caracterizando espécie de “vandalismo estatal”, assim qualificado pelos tribunais superiores:

“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 dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor” (STJ. Relator: Ministro Herman Benjamin. RECURSO ESPECIAL nº 1.135.807 – RS. Julgamento: 15 de abril de 2010).

Não basta, por conseguinte, que a Administração possa demonstrar que realizou operação, em tese, vantajosa para o Município. Importa que demonstre, ainda, ter oferecido oportunidades iguais a todos os particulares. Só assim se evidenciarão o tratamento isonômico a que fazem jus e a ausência de favoritismo na utilização de poderes ou na dispensa de benefícios dos quais a Administração é depositária e curadora em nome de terceiro – a coletividade.

A alegação do Município que hoje o Galpão Comunitário está em estado deplorável e vem sendo utilizado para fins ilícitos não é suficiente para embasar o interesse público existente na cessão de uso de um bem público a

⁵ FIGUIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina Urbanística da Propriedade*. São Paulo: RT, 1980, p. 41.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

uma entidade privada. **Oportuno consignar que a cessão não se limita ao uso do barracão de apenas 63 m², mas de todo o imóvel, ou seja, com área de 5.036,70 m² e mais, com possibilidade de transferência de propriedade ao final, de sorte que o Município está abrindo mão de área institucional, o que não é permitido.**

Acerca do tal barracão, como já exposto, é de inteira responsabilidade do Município recuperá-lo e destiná-lo para algum fim público, que atenda aos interesses DA COMUNIDADE LOCAL DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CASO; além do mais, a área do imóvel é enorme e está totalmente ociosa, sendo que o MUNICÍPIO tem o dever de atender aquela comunidade dando a tal área a destinação para qual desde o início a recebeu, ou seja, **de instalação de equipamentos comunitários que atendam a comunidade local.**

De outro vértice, no presente caso, a Lei nº 3.290/2013 vai muito além do que mera cessão de uso, pois confere a possibilidade de **transferência de DOMÍNIO DO BEM, com doação final,** pelo contido no art. 1º, §2º da Lei Municipal nº 3.290/2013, segundo o qual: **“Expirado o prazo do parágrafo anterior, ensejará a formalização de escritura definitiva de DOAÇÃO à cessionária, que será outorgada ao Município”.**

Essa doação mostra-se totalmente ilegal, pois não se **trata de mero BEM DOMINIAL, ou seja, bem patrimonial disponível,** aquele em que é possível a alienação pelo Município (lógico com os requisitos e na forma prevista em Lei), **mas de USO ESPECIAL que, na definição de Hely Lopes Meirelles:**

“são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos e, por isso mesmo, são considerados instrumentos desses serviços; não integram propriamente a Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo, tais como os edifícios das repartições públicas, os terrenos aplicados aos serviços públicos, os veículos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

*Administração, os matadouros, os mercados e outras serventias que o Estado põe à disposição do público, mas com destinação especial. **Tais bens, como têm uma finalidade pública permanente, são também chamados bens patrimoniais indisponíveis**”*

Enfim, bem de uso especial não pode ser de regra alienado, e é o que ocorrerá no caso concreto com a doação ao cessionário, ou seja, **irá transferir o domínio de área institucional, o que é totalmente ilegal.**

Como se não bastasse, à parte a questão de ordem material, o *procedimento* adotado pelo Município de Bandeirantes com vistas a efetivar dita alienação desrespeitou todos os marcos normativos de proteção ao patrimônio público, vigentes em nosso ordenamento. A inexistência de processo de licitação, na modalidade compatível com o caso, qual seja, *concorrência*, enseja, igualmente, necessidade de imediato desfazimento do ato ilícito.

A propósito, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, é expressa ao determinar que as alienações conduzidas pela Administração Pública deverão **ser contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas na proposta, nos termos da Lei.

De outro vértice, fica evidenciada também a desobediência à norma da Constituição do Paraná, disposição que pode ser estendida, *mutatis mutandis*, ao patrimônio municipal, não se enquadrando a Igreja em tais critérios:

Art. 10 – os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de utilização gratuita, salvo, e mediante lei, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, órgão ou fundação de sua administração indireta ou entidade de assistência social



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social”.

Tal cessão, **seguida de doação**, tampouco se subsume a qualquer das hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 17 da Lei 8.666/1993, diploma de incontestável regência, nesta matéria:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f*, *h* e *i*;

(...)

f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994);

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

Ainda, bem de uso especial pode ser objeto de cessão de uso apenas a título precário e para consecução de sua destinação, **nos moldes do art. 102, §1º c.c. art. 100, §1º da Lei Orgânica do Município de Bandeirantes, mediante CONCORRÊNCIA PÚBLICA, o que também não ocorreu no caso em tela, podendo ser dispensada em determinadas hipóteses, mas também por LEI, o que de igual forma não foi observado; mesmo artigo diz que deve ser feita mediante contrato (Lei/Concorrência Pública/ Contrato, sob pena de nulidade) o que também não foi observado:**

*Art. 100 – O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, **outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública.***

*§ 1º - **A concorrência poderá ser dispensada, por lei,** quando destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.*

Art. 102 – O uso de bens municipais, por terceiros, só poderá ser feito mediante concessão, ou permissão a título precário e por tempo determinado, conforme o interesse público o exigir.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

§ 1º - A concessão de uso dos bens públicos de uso especial dependerá de lei e concorrência e será feita mediante contrato, sob pena de nulidade do ato, ressalvada a hipótese do § 1º do Art. 100 desta Lei Orgânica.

§ 2º - A concessão administrativa de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência social ou turística, mediante autorização legislativa.

Enfim, é inadmissível que a cessão do direito de uso e **posterior “doação” do imóvel** em questão, consubstanciada no ato impugnado prevaleça ao arrepio da Lei.

Nem se argumente que a cessão foi direcionada para dar destinação social à área, pois é de inteira responsabilidade do Município dar destinação adequada à mesma, **através da implantação de equipamentos públicos.**

Portanto cabe ao Município prover a área em questão da devida infraestrutura ou até mesmo discutir com a comunidade daquela Vila Rural quais são as suas principais necessidades que poderiam ser atendidas com instalação de equipamento comunitário; cumpre ao Município agir para que a tal área não reste ociosa, ademais, o imóvel em questão **é imenso** e várias atividades ou projetos de cunho coletivo ali poderiam ser desenvolvidos, para que seja atendida a finalidade precípua de ali instalar-se “equipamento comunitário” (de educação, cultura, saúde, lazer e similares), enfim, que atenda toda aquela comunidade da Vila Rural Olaria e demais moradores de bairros adjacentes.

6.1) Lei Municipal de efeito concreto e nulidade do ato administrativo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Por outro lado, tem-se que a Lei Municipal n.º 3.290/2013, de 28 de fevereiro de 2013, **é lei de efeito concreto**, uma vez que não é genérica e abstrata, mas sim disciplina a autorização **de cessão de uso de um bem público para um particular, como transferência de domínio**, tanto que o próprio Município expôs em ofício a esta Promotoria de Justiça seu entendimento no sentido de que **apenas com tal Lei já se transferiu a posse do imóvel para a Requerida**, não formalizando a cessão por qualquer contrato. Oportuna a conceituação de Meirelles:

*Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aquelas que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que fixam limites territoriais, as leis que aprovam planos de urbanização, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; **atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de segurança.**⁶*

E prossegue:

*Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, **isto é, aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a***

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, —Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública", São Paulo, Editora Malheiros, 26.ª edição, 2004, p. 40



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

que desmembra ou cria municípios, a que fixa limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e por isso mesmo são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado.⁷

Por isso, a Lei Municipal n.º 3.290/2013 possui natureza formal de lei e natureza material de ato administrativo. Tal ato não apresenta norma geral, mas, ao contrário, é norma dotada de concretude e singularidade, que repercute diretamente na esfera jurídica do indivíduo.

Logo, desde a publicação de tal lei de efeito concreto é cabível o controle jurisdicional, via ação civil pública, na lição de Carvalho Filho:

No que tange a esse tipo de atos concretos, a ação civil pública é inteiramente cabível para permitir que o autor postule a condenação do réu ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, e isso não somente quando a ofensa decorre de algum ato praticado com base na lei errônea, mas também quando provém diretamente da própria lei, sem qualquer ato nela fundado. Nesse caso, a lei é, sem dúvida, inconstitucional, mas não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, como já decidido mais de uma vez pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, e mais ainda por se tratar de verdadeiro ato administrativo, **pode a lei de efeitos concretos ser hostilizada incidentalmente por**

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. —Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública", São Paulo, Editora Malheiros, 26ª ed., 2004, p. 135



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

via principal, sendo totalmente cabível, na espécie, a ação civil pública.⁸

Na lição de Meirelles, "a anulação é a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário".⁹

Assim, se a própria Administração não anula por seus próprios meios os atos ilegais (Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal), cabe ao Judiciário o controle da legalidade substancial do ato administrativo.

Enfim, **a posse e propriedade do imóvel em questão deve ser mantida com o Município de Bandeirantes, por tratar-se de área institucional do denominado Loteamento Vila Rural Olaria.**

7) DA LIMINAR:

Com esteio nos argumentos acima expendidos, insta proibir-se, em caráter cautelar, o início de qualquer obra na área cedida pelo MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES à Requerida IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, pois caso a Requerida dê início à construção, danos irreparáveis poderão advir à coletividade.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. —Ação Civil Pública, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 6.ª edição, 2007, p. 98)

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. —Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Editora Malheiros, 29.ª edição, 2004, p. 200



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

Estabelece o art. 12 da Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal n.º 7.347/85) que: “*poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo*”.

A fumaça do bom direito, como requisito acautelatório, resta demonstrada pela nulidade da cessão de uso da área institucional não desafetada, à particular, conforme amplamente exposto na presente.

Por seu turno, o perigo da demora vem estampado pelo iminente dano que vem sofrendo o Loteamento Vila Rural Olaria, que tem sua área institucional desvirtuada, cedida a particular e com possibilidade de transferência de domínio, já na posse de fato da Requerida Igreja Internacional da Graça de Deus, que pode então iniciar a qualquer momento obra naquele local, depois de difícil alteração. A consolidação fática progressiva de edificação no local tende à irreversibilidade, ou, ao menos, impõe graves obstáculos ao alcance do *status quo ante*, vez que deverão ser empregadas medidas demolitórias de força.

Portanto, é preciso ter-se em mente que estamos em sede de proteção de interesses difusos e coletivos.

Não se pode impor à sociedade a obrigação de suportar transgressões a seus direitos, não havendo como se admitir que uma cessão/doação irregular perdure.

Dessa forma, não se pode permitir o início de intervenções pelo particular, na área institucional cedida/doada de forma ilegal.

Necessária, portanto, diante da aparência do bom direito e do *periculum in mora*, que seja concedida medida liminar —*inaudita altera pars*— para o fim de determinar a proibição de qualquer tipo de construção na área institucional cedida à Requerida IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, suspendendo-se o exercício de posse desta, enquanto perdura a presente demanda. Ademais, caso a Requerida implante qualquer obra ou benfeitoria naquele imóvel correrá o risco de perdê-la na procedência desta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

8) DO PEDIDO:

Ante o exposto, o Ministério Público do Estado do Paraná requer:

a) liminarmente, e sem a oitiva da parte contrária, a imediata proibição da Requerida **IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS**, proceder a quaisquer atos registrares embasados na ilícita cessão do imóvel supra referenciando e de exercer a posse, bem como realizar qualquer obra, sobre o imóvel descrito na Matrícula nº 12.388 do Cartório de Registro de Imóveis de Bandeirantes/PR, avaliado em R\$ 22.161,48 (vinte e dois mil, cento e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos), com área de 5.036,70m² (cinco mil e trinta e seis metros e setenta centímetros quadrados), constando um galpão de alvenaria, coberto com telhas de cerâmica com área edificada de 63m² (sessenta e três metros quadrados), situado na Vila Rural Olaria, Bandeirantes/PR, por se tratar de área institucional, pertencente ao Município de Bandeirantes/PR, sob pena de multa diária no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por descumprimento, destinada ao Fundo Estadual do Meio Ambiente do Paraná, nos termos do art. 2º, III, da Lei n. 12.945/2000, devendo, para tanto, o Oficial de Justiça realizar auto de averiguação das benfeitorias existentes no momento do cumprimento da liminar, para fins de comprovação de eventual descumprimento;

b) em sendo deferida a tutela de urgência requerida no item antecedente, a notificação do Oficial encarregado do Cartório de Registro de Imóveis de Bandeirantes/PR para que deixe de realizar eventuais averbações por parte dos Requeridos na respectiva na Matrícula nº 12.388;

c) citação dos Requeridos **MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES e IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS**, nos endereços acima descritos, por seus representantes legais, para querendo apresentarem contestação no prazo legal, sob pena de revelia, concedendo-se, ademais, os beneplácitos do art. 172, § 2.º do Código de Processo Civil;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bandeirantes

d) seja, ao final, julgada PROCEDENTE a presente ação, declarando-se a nulidade do ato de autorização e cessão de direito de uso, com posterior doação do imóvel matrícula nº 12.388, CRI local, de propriedade do Município de Bandeirantes à Igreja Internacional da Graça de Deus, consubstanciado na Lei Municipal n.º 3.290/2013, de 28 de fevereiro de 2013, bem como a invalidade de todos os atos dele decorrentes, pelo vício insanável, mantendo-se assim o imóvel na posse e propriedade do Município de Bandeirantes, condenando-se ainda os Requeridos, ao ônus da sucumbência e demais cominações legais;

e) a intimação pessoal do representante do Ministério Público, mediante entrega e vista dos autos na 1.ª Promotoria de Justiça de Bandeirantes, dado o disposto no art. 236, § 2.º, do Código de Processo Civil. Requer provar o alegado por todos os meios de provas admissíveis em direito, em especial oitiva de testemunhas, novos documentos obtidos no curso da ação, pleiteando, desde já, a juntada do Inquérito Civil n.º 0014.13.000070-7, instaurado na 1.ª Promotoria de Justiça de Bandeirantes;

f) observância do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 22.161,48 (vinte e dois mil, cento e sessenta e um Reais e quarenta e oito centavos), para fins de alçada.

Termos em que,

P. e aguarda deferimento.

Bandeirantes, 12 de setembro de 2013.

VIRGINIA GRACIA PRADO DOMINGUES
Promotora de Justiça