



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA A
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA E PORTO VELHO – RO.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA,
por sua Promotora de Justiça signatária, com fundamento no Inquérito Civil Público
n.º0008/08-PJ-MA e artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, artigo 60, inciso II,
da Lei Complementar Estadual n.º 93/93, artigos 3.º, 5.º, 11, 12 e 19, todos da Lei n.º
7.347/85 e art. 461 do Código de Processo Civil, vem propor a vertente **AÇÃO CIVIL
PÚBLICA, com pedido de antecipação de tutela,** em face do:

MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, pessoa jurídica de direito
público, com sede à Rua Dom Pedro II, Palácio Tancredo Neves na cidade de Porto
Velho, Estado de Rondônia.

SOCIEDADE CULTURAL LIBANESA DE RONDÔNIA,
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 05.012.242/001-19, com sede na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

rua Miguel Chaquian, 328, Bairro do Roque, município e Comarca de Porto Velho – RO.

I - DOS FATOS

Em 09.03.05 a Sociedade Cultural Libanesa de Rondônia requereu ao Município de Porto Velho a cessão de um imóvel a ser destinado à construção de sua sede social, fato que originou o processo e n. 05-1316/2005.

Em despacho exarado no próprio requerimento, fl. 72 dos autos, o Sr. Prefeito Municipal determinou à Secretaria Municipal de Planejamento que procedesse a identificação da área sugerida pelo representantes da Sociedade Cultural Libanesa de Rondônia.

Conforme croqui apresentado pela associação, a área pretendida está inserida no imóvel situado no Setor 24, Quadra 011, Lote 406 do Loteamento Alphaville, com 9.526,03 metros quadrados, confrontando ao Norte com a Avenida dos Imigrantes, ao Sul com a Rua Thales Benevides, ao Leste com a Rua Professor Cevanes Monteiro e ao Oeste com a Avenida Décima, destinada a *equipamentos comunitários e área verde*, conforme Boletim de Complemento Cadastral expedido pela Secretaria de Municipal de Assuntos Fundiários –SEMUR, fls. 92/94.

Comprova-se por meio do Memorial Descritivo elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento, fl.95, que do imóvel acima referido, foi destacado, a fim de atender o pleito, uma área de 5.176,49 m² com as seguintes



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

confrontações: ao Norte com Área Verde; ao Sul com a rua Thales Benevides, ao Leste com Área Verde e ao Oeste com a rua Professor Cevanes Monteiro.

Consta do processo administrativo municipal, fl. 96 dos autos, parecer técnico no qual informa que a área destina-se a *equipamentos comunitários*, especificamente para uma escola de 2º grau, e *área verde*.

Instada a Procuradoria Geral do Município emitiu parecer favorável ao pedido por meio de Termo de Concessão de Uso por prazo determinado e gratuito, precedido de autorização legislativa excluída a área verde do loteamento, fls.99/101.

Após aprovação da Câmara Legislativa Municipal, que editou a Lei nº 1.632 de 18.11.05, autorizando a concessão do imóvel, o Chefe o Poder Executivo expediu o Decreto nº 10.201 de 23.11.05, destinando-o “exclusivamente a construção e instalação da sede social da Sociedade Cultural Libanesa de Rondônia, para desenvolvimento das atividades inerentes a essa espécie associativa”.

Em que pese a autorização legislativa e o decreto acima referido especificando a modalidade concessão de uso, o Contrato 115/PGM/2005 – Processo 05.1315/2005, celebrado com a Sociedade, firmou compromisso de cessão de uso do imóvel. Posteriormente, houve a retificação das normas legais no que se refere à área do imóvel, sendo editados os seguintes atos normativos: Lei nº 1.705 de 27.12.06, Decreto nº 10.571 de 12.01.07 e Termo de Rerratificação do Contrato 115/PGM/2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Segundo consta do contrato, o imóvel cedido situa-se no Setor 024, Quadra 011, Lote 406, da Zona 01, Distrito 01, limitando e confrontando ao Norte e à Leste com Área Verde, ao Sul com a rua Thales Benevides e a Oeste com a rua Professor Cevanes Monteiro, com uma área de 5.230,00 m².

Conforme certidão de inteiro teor expedida pelo 1º Serviço Registral de Porto Velho referente ao Loteamento Alphaville, registrado sob nº 2, e as áreas destinadas ao Poder Público Municipal, averbada sob nº 03, na Matrícula nº 16.569 do Livro 2 de Registro Geral, destacou-se por meio da averbação 003-016569, área de 5.230,00m², situada na Quadra nº011, Setor nº 24, Lote 406, para edificação da sede social da Sociedade Cultural Libanesa de Rondônia, sem atentar para o fato de que, a própria certidão faz menção expressa de que referida área destina-se a “Escola – 2º Grau”. (fl. 109v do inquérito civil).

Foi noticiado que em meados do mês de maio passado, a Sociedade Libanesa iniciou a construção de um muro, conforme faz prova as imagens acostadas às fls. 21/24 do IC. Tal fato foi constatado, na solenidade para a entrega da área à Sociedade.

II - DO DIREITO

a) DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL

As Leis nº 1.632, de 18.11.05 e nº 1.705, de 27.12.06 dispõe sobre a concessão de uso de área pública à uma entidade definida, permitindo a construção



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

e instalação da sede social da Sociedade Cultural Libanesa de Rondônia, para desenvolvimento das atividades inerentes a essa espécie associativa, sendo vedada a sua utilização para qualquer outro fim.

Cumprir observar que toda norma legal editada possui caráter abstrato, geral e hipotético, características que não se apresentam nas leis editadas. Torna-se assim, completamente desnecessária a autorização conferida ao Poder Executivo Municipal para conceder o direito real de uso do lote de terras antes descrito para a Sociedade Cultural Libanesa, porquanto o próprio texto carrega em si, a sua eficácia. Tem-se pois, uma lei de efeito concreto, regulando uma situação específica, portanto, passível de invalidação judicial, em ação civil pública.

“ação civil pública - impossibilidade de ser manejada para obtenção do reconhecimento de inconstitucionalidade de lei - possibilidade que se ostenta no entanto quando a lei atacada tem efeitos concretos - precedentes a respeito do tema - A administração não pode ceder área a particular quando ela possui destinação específica - redução de área reservada a fins específicos que se configura na espécie - desafetação que prejudica a comunidade e diminui a qualidade vida do grupo - ainda que possível a cessão foi ela realizada de maneira irregular, ante a ausência de licitação - alteração da sentença tão-somente para reduzir a multa diária e ampliar o prazo de cumprimento da obrigação de fazer - o ministério público atuando como parte não pode recorrer de tópico da sentença da qual



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

foi vencedor comportando-se como fiscal da lei. (destaque não original)

Preliminares rejeitadas.

Apelo do município provido em parte.

Não conhecido o do Ministério Público" (APC nº 70011141611).

Ainda neste sentido, destaca-se a seguinte decisão do STF:

"[...]

A ação direta de inconstitucionalidade é instrumento do controle concentrado da constitucionalidade; por outro lado, **a ação civil pública, como todas as ações individuais ou coletivas, mesmo sendo um instrumento de processo objetivo para a defesa do interesse público, é instrumento de controle difuso de constitucionalidade.**

Observe-se, ainda, que, na ação civil pública, a eficácia 'erga omnes' da coisa julgada material não alcança a questão prejudicial da inconstitucionalidade, é de âmbito nacional, regional ou local, conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano. Na ação direta, a declaração de inconstitucionalidade faz coisa julgada material 'erga omnes' no âmbito de vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado (nacional ou estadual) [...]" (Rcl 2724 MC-PA, rel. Min. CELSO DE MELLO DJ DATA-01/12/2004 P – 00016). (destacou-se)

Assim, norma de efeito concreto, em face das suas peculiaridades, não só pode, como deve ser questionada em ações constitucionais,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

pois, à luz do entendimento doutrinário e jurisprudencial, não cabe controle concentrado. Tem de ser discutida dentro da relação processual em que figurem as partes sujeitas aos seus efeitos.

Não bastasse a autorização dada pelo Poder Legislativo Municipal ao Executivo concedendo área destinada a *equipamento comunitário* do Loteamento Alphaville à Sociedade Cultural Libanesa de Rondônia, este editou os Decretos nº 10.201 de 23.11.05 e nº 10.571 de 12.01.07, que apenas repetiram os termos da lei, originando o Contrato de Concessão de Uso 115/PGM/2005.

O art. 24 da Constituição Federal conferiu à União a competência legislativa concorrente para estabelecer normas de ordem geral de direito urbanístico. A respeito do tema, assim ensina Alexandre de Moraes:

“O art. 24 da Constituição Federal prevê as regras de competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal, estabelecendo quais as matérias que deverão ser regulamentadas de forma geral por aquela e específica por estes. Essa forma, é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente. A competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar; enquanto a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias. Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

estaduais deverão ser particularizadas, no sentido de adaptação dos princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais”.¹

O parcelamento do solo urbano conta com legislação específica para sua regulamentação, objetivando o melhor ordenamento das áreas urbanas, qual seja, a Lei Federal nº 6.766, de 19.12.79, denominada Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Trata-se de uma norma recepcionada pelo sistema constitucional vigente, que estabelece regras gerais a serem seguidas por todos os entes federados.

Sendo assim, o Município possui competência supletiva à competência da União e dos Estados, de modo que as leis municipais não podem contrariar nem a lei estadual, tampouco a lei federal nesta matéria, ou seja, não lhe compete modificar áreas cuja destinação foi estabelecida no projeto de loteamento, nem tampouco, desobedecer os requisitos do artigo 4º da lei de Parcelamento do Solo Urbano, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal. Essa conclusão advém da leitura dos artigos 24, I e 30, II, VIII, da Constituição Federal.

Para demonstrar o acerto desta afirmação, com a devida vênia, traz-se à colação decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça a respeito de caso semelhante, “in verbis”:

“O Excelentíssimo Senhor Ministro Adhamar Macial (Relator):
Senhor Presidente, o recurso não merece prosperar.

¹ MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional, 4 e. São Paulo, 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Começo por analisar a pretensa violação do art. 17 da lei nº 6.766/79.

(...)

Os planos de urbanização e os planos habitacionais devem ater-se às diretrizes das normas de direito federal e estadual. Ademais, ao revogar seus atos, não pode a Administração assentar a decisão em conceitos vagos e imprecisos como “interesse público”. Esse termo nada esclarece, nada motiva, nada acrescenta, pois, como é sabido, a finalidade imediata do ato administrativo deve ser sempre o interesse público.

Estatui o referido dispositivo legal:

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

Insurge-se recorrente contra a interpretação que considerou tal dispositivo aplicável também ao Município. Não se resta dúvida 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 questão da autonomia da administração municipal para alterar a destinação do**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

bem público, depois que fica incorporado ao patrimônio do Município.

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

O Legislador determinou no art. 22 da lei n. 6.766/79 que:

'Art. 22 desde a data de registro do loteamento, passam a integrar domínio do município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto do memorial descritivo.'

Essa estatuição 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, aumentar também 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.

'Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

I – As áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvando o disposto no §1º deste artigo.

II – omissis

III – Omissis

IV – As vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§1º A percentagem de áreas públicas previstas no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados a uso industrial cujo lotes maiores do que 15.000 m² (quinze metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

§2º consideram-se comunitários equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.'

Esse dispositivo destaca os pressupostos mínimos do loteamento relativamente às áreas do uso comum, cuja fiscalização depende da municipalidade.

Exige, portanto, que o loteador destaque áreas mínimas, tendo em vista a comodidade da população, 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 os interesses administrativos, outorgando ao poder público esta tutela.

Existe, em relação a esses bens, uma espécie de separação jurídica entre o sujeito de direito da propriedade, o Município, e o seu objeto, a comunidade. Assim, embora a norma jurídica em apreço se dirija ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

loteador, retirando-lhe de forma expressa o poder de disponibilização sobre praças, ruas e áreas de uso comum, a razão de ser da norma, isto é, o seu espírito, cria limitações à atuação do Município, pois, a Administração que fiscaliza não pode violar a norma.

Como salientei, o objetivo da norma jurídica é vedar ao incorporador a alteração das áreas destinadas á 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 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 utiuniversi. **Constitui um patrimônio social unitário, um acervo colocado a disposição de todos, nesse sentido a desafetação desse patrimônio prejudicaria toda a comunidade de pessoas, indeterminadas e indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo.**

Destarte, existe uma espécie de hierarquia de bens públicos, consolidado não em face do seu valor monetário, mas segundo a relação destes bens com a comunidade. **Por isso, não me parece razoável que a própria Administração diminua sensivelmente o patrimônio social da comunidade. Prática, aliás, vedada por lei, pois o artigo 4º impõe áreas mínimas para os espaços de uso comum.** Incorre em falácia pensar que a Administração onipotentemente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

possa fazer, sobre a cada da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses.

Não houve, no meu entender, violação ao art. 17 da lei 6.766/79.

Não conheço do recurso, também, sob a assertiva de violação do art. 1º, I, da Lei n. 7847/85. No recurso especial, a recorrente não impugnou o cabimento da ação civil pública como meio idôneo para atacar o ato administrativo municipal, mas a própria decisão de mérito. Ademais, o 'meritum causae' envolve a apreciação de matéria probatória. Na verdade, ao decidir que a desafetação de áreas verdes e praças provoca o desequilíbrio na qualidade de vida dos moradores, o acórdão alicerçou as suas razões de decidir tendo em conta as provas acostadas nos autos. Ora, na apreciação do recurso especial, a matéria fática é oferecida pelas instâncias ordinárias. Incide, in casu, a Súmula n. 07/STJ.

Com essas considerações, não conheço o recurso.

É como voto. (7) (Recurso Especial nº 28.058 (92.025543) – São Paulo)
(destaque não original)

Reforça-se que o artigo 4º, inciso I da Lei de Parcelamento do Solo Urbano define as áreas destinadas à implantação de *equipamento urbano* e *comunitário* entre outros, e, o artigo 17 estabelece que as áreas destinadas no projeto e memorial descritivo não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador após a aprovação do loteamento, exceto na hipótese de caducidade a licença ou desistência do loteador.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Desta feita, não há dúvida de que a mesma premissa vale para o Poder Público, não sendo possível dar outra destinação senão aquela instituída por ocasião da aprovação e registro do loteamento.

O doutrinador Diógenes Gasparini explicita no tocante a *equipamento comunitário*: “a própria expressão dá a entender, servirão à comunidade que habitará os lotes criados pelo parcelamento urbano e, por isso mesmo, deverão ser proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, tendo por fim satisfazer às necessidades assistenciais a coletividade”².

Deduz-se que ao empreendedor de um loteamento, entre outras obrigações, compete reservar parte da área a ser loteada para a destinação de *equipamentos comunitários*, passando-a para o domínio público. Nesse diapasão, não pode o Poder Público, ao receber as áreas institucionais, delas dispor, primeiro porque não as recebera de forma graciosa do loteador, segundo tendo em vista que, há, a priori, destinação estabelecida pela lei e pelo projeto nos termos os artigos 4º e 17 da Lei 6766/79.

Anote-se que a jurisprudência é rica sobre o tema, e os julgados são congruentes no sentido de apontar a impossibilidade da disposição de área afetado ao bem público, vejamos alguns exemplos:

² GASPARINI, Diogenes. O município e o parcelamento do solo. 2.ed. Saraiva, 1988,p.99



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

"INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal - Propriedade destinada ao sistema de lazer transformada em área explorada pelo comércio, clubes de serviço e indústrias não poluentes, mediante concessão gratuita - Transferência do imóvel à categoria dos bens alienáveis - Violação do artigo 180, inciso VII, da Constituição Estadual - Norma constitucional estadual decorrente do Poder Constitucional Derivado - Área institucional - Suspensão da execução da lei - Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei - Votos Vencedores e Vencido.

BENS PÚBLICOS - Área destinada ao sistema de Lazer - Concessão para exploração do comércio, clubes de serviço e indústrias - Possibilidade de conversão em doação - Área originariamente destinada à implantação de um conjunto habitacional - Loteamento pertencente ao município desde a data de seu registro - Uso comum do povo- Lei 6766/79 - Configuração da área como equipamento comunitário - Área institucional - Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei - Votos vencedores e vencido. (destaque não original)

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 16.500-0 - São Paulo

Requerente: Procurador-Geral de Justiça

Requeridos: Prefeito Municipal de Quatá e outro.

Rel. Des. Renan Lotufo - j. 24/11/93 - JTJ, Lex, 154/266

Destaque-se ainda:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL

**Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.**

"Ação civil pública movida pelo Ministério Público contra a Prefeitura Municipal de Birigüi e contra a Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas - Regional de Birigüi, julgada procedente pela sentença de fls. 107/123, que anulou lei municipal que concedeu direito real de uso, em favor da Associação, de área destacada de área verde dos loteamentos Jardim Stábile e Jardim Bela Vista. (...)

Acertadamente o d. Magistrado acolheu o pedido e anulou a concessão do direito real de uso outorgado pela Municipalidade de Birigüi em favor da Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas - Regional de Birigüi, da área de 2.704,35 metros quadrados, destacada da área verde dos loteamentos Jardim Stábile e Jardim Bela Vista. Em face do disposto no art. 180, VII da Constituição do Estado e do art. 141, VII da Lei Orgânica do Município de Birigüi, não poderia subsistir a Lei Municipal nº 2.717, de 19.09.90, lei de efeitos concretos, lei sob o aspecto formal, ato administrativo sob o aspecto material, como enfatizado na sentença.

Com efeito, dispõe o citado preceito da Constituição Estadual, aliás repetido pela Lei Orgânica daquele Município, que no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão que **"as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter alterados sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos".(...)**

Não se trata de questionar os méritos e bons propósitos que a Associação possa reunir, para que a Municipalidade lhe faça a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

doação de uma área destinada à construção de sua sede. Em face da vedação constitucional, nenhuma entidade, pública ou particular, nem mesmo a própria Municipalidade de Birigüi poderia construir nesse local, o que importaria em alterar a sua destinação, com a conseqüente desafetação de área pertencente à área verde de loteamentos." (destacou-se)

Apelação Cível nº 192.179-1/7 - Birigüi - 1ª Câmara.

Rel. Alexandre Germano - j. 03/08/93

b) DA AUSÊNCIA DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

A Constituição Federal elenca, em seu artigo 37, os princípios norteadores que devem reger a administração pública:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência."

Celso Antônio Bandeira de Melo empresta a ênfase que o tema requer ao afirmar que:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desafetação ao princípio aplica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

mais grave forma de ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (Curso de Direito Administrativo, p. 451)

Além da flagrante inconstitucionalidade das leis editadas autorizando o Poder Executivo Municipal a conceder área destinada a *equipamento comunitário* do Loteamento Alphaville para a entidade privada, fato que por si as fulmina por completo, afronta ainda o artigo 17, I da Lei 8.666/93 que dispõe:

“A alienação de bens da administração pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

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 licitação, na modalidade de concorrência**”. (grifo nosso).

Ressalte-se que além da Lei 8.666/93 referir-se a alienação de bens em todas as suas modalidades, o instituto da concessão de direitos reais prevista no Decreto-Lei 271/67, ainda vigente, sujeita-se à licitação, exceto quando o uso se destinar a órgão ou entidade da Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Frisa-se que além da previsão de dispensa de licitação autorizada pela norma supracitada, a Lei 8.883/94, estendeu a dispensa de certame licitatório, quando houver interesse público e quando a finalidade da concessão for de serviço público a entidade de fins filantrópicos, reconhecida de utilidade pública. Claro está que a entidade beneficiada não atende a finalidade e interesse público, condições imprescindíveis para legitimar o ato de concessão expedido.

Pelo exposto, o Ministério Público requer seja declarada a inconstitucionalidade e conseqüentemente a nulidade dos Decretos e do contrato e concessão firmado com a referida agremiação.

c) A ILEGAL TRANSFORMAÇÃO DA ÁREA

A área objeto desta lide é originalmente destinada a *equipamentos comunitários* integrando o patrimônio da Municipalidade, especialmente para a construção de uma escola de 2º grau, portanto, sem discriminação de seus usuários ou ordem especial de fruição.

Não é por demais repetir que a Lei nº 6.766, de 19.12.79, disciplina o parcelamento do solo urbano para todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno e ainda, estabelece que o empreendedor, ao criar um loteamento urbano, deverá destinar áreas para instalação de *equipamentos comunitários*.

O artigo 4º da Lei supracitada estabelece:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

“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 espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona que se situem”.

São considerados *equipamentos comunitários* os equipamentos públicos de educação, saúde, cultura, lazer e similares, segundo estabelece o § 2º do artigo 4º da LSPU, além de reserva de faixa *non aedificandi* para a sua implementação referente ao abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, rede e telefonia, coleta de águas pluviais. (art. 5º da LSPU)

Assim, essas áreas pré-definidas por lei nacional para a consecução de fins comunitários passam a pertencer ao domínio do Município, por força de expressa disposição do artigo 22 da LSPU que estabelece:

“Desde a ata do registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias, praças, espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e o memorial descritivo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Conclui-se que, se o empreendedor não pode modificar essa destinação, já que no momento do registro do loteamento, referida parcela de área reservada passa a ser pública. Conseqüentemente, o Município jamais poderia retirar a sua utilização pela comunidade.

Não há dúvida de que tais espaços proporcionam melhor qualidade de vida e bom ambiente urbano. Certo é que, havendo destinação diversa obsta os interesses e os direitos da comunidade. Registre-se que a expectativa do pretense adquirente de lotes inclui a possibilidade de usufruir das áreas destinadas a *equipamentos comunitários*.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento do ilustre Paulo Leme Machado que preconiza, “in verbis”³ :

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

³ MACHADO, Paulo Afonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, 7ªed., p.343



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Conclui-se que é dever do Município o respeito da área destinada a *equipamentos comunitários*, sendo-lhe vedado dar outra destinação, especialmente para atender interesse diverso dos moradores do loteamento, configurando desvio de finalidade.

Por oportuno registre-se que o Ministério Público não logrou êxito junto aos agentes públicos municipais em reverem os atos ilegais praticados para atender interesse particular, não restando alternativa senão a propositura a presente demanda.

III - DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

Os fatos acima descritos exigem pronta providência jurisdicional posto que eventual edificação acarretará a supressão de vegetação considerada de preservação permanente imprescindível à proteção do Canal da Penal cuja regeneração/recomposição poderá perdurar por muitos anos, fato que demonstra os pressupostos processuais para a concessão de medida liminar.

O provimento emergencial ora requerido compõe parcela do próprio pedido final, de forma que o seu deferimento consubstancia-se adiantamento provisório daquele pedido, configurando-se, assim, antecipação de parte do mérito da demanda, conforme permite o artigo 273 do CPC.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

Por todo acima exposto, o Ministério Público requer a Vossa Excelência as seguintes providências:

1. seja determinado à **Associação Cultural Libanesa de Rondônia** a obrigação de não fazer edificações na área de terras situada na Quadra nº011, Setor nº 24, Lote 406, área de 5.230,00m², pelas razões acima expendidas, sob pena de multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais);

2. seja determinado ao **Município de Porto Velho** a obrigação de não fazer consistente em não expedir alvará de construção à Sociedade Cultural Libanesa, sob pena de multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais) considerando a inconstitucionalidade das normas editadas ao arripio da legislação vigente amplamente citada e o desvio de finalidade comprovado;

IV - DOS REQUERIMENTOS E DOS PEDIDOS FINAIS

Requer, ainda, a citação dos requeridos, seguindo-se após o rito ordinário (art. 17 "caput"), para querendo, contestarem a presente pretensão.

Obedecido ao regular tramite processual, ao final, a procedência dos pedidos para:

3) **em relação ao Município de Porto Velho:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.

a) declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 1.632 de 18.11.05 e nº 1705 de 27.12.06 e a nulidade dos Decretos nº 10201 de 23.11.05 e nº 10.571 de 12.01.07 e do Contrato de Concessão n. 115/PGM/05.

b) em caso de descumprimento das obrigações de não fazer o Ministério Público requer imponha-se o pagamento de multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais) para cada obrigação descumprida.

4) em relação à Associação Cultural Libanesa de Rondônia:

a) a obrigação de não tomar posse do imóvel concedido e fazer edificações na área de terras situada na área de terras situada na Quadra nº011, Setor nº 24, Lote 406, área de 5.230,00m² do Loteamento Alphaville, município e Comarca de Porto Velho.

Para comprovar o articulado, fará uso dos inclusos documentos e, se necessário, protesta pela produção de demais provas, em especial a testemunhal.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Porto Velho, 18 de julho de 2008.

Aidee Maria Moser Torquato Luiz
Promotora de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL
Promotoria do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e dos Patrimônios Público,
Histórico, Cultural e Artístico.
