

## **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 03/2013**

**Assunto: CONCESSÃO DE USO DE ÁREA INSTITUCIONAL PERTENCENTE AO MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES À IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS – Lei Municipal nº 3.290/2013.**

**Interessados: MUNICÍPIO DE BANDEIRANTES/PR, IGREJA INTERNACIONAL DA GRAÇA DE DEUS, MORADORES DA VILA RURAL OLARIA.**

**1 - CONSIDERANDO** o contido nos autos de **procedimento preparatório** instaurado sob n. MPPR-0014.13.000070-7, dando conta de 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 e seu posterior domínio pleno, com área de 5.036,70m<sup>2</sup>, constando um galpão em alvenaria, coberto com telhas cerâmica com área edificada de 63,00m<sup>2</sup> (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);

**2 - CONSIDERANDO**, que cuida-se de cessão de uso de área institucional derivada de parcelamento de solo, quando da implantação do programa Vila Rural neste Município, à entidade privada, circunstância que, analisando-se a legislação aplicável ao caso, mostra-se indevida;

**3 – CONSIDERANDO**, a natureza de tal Programa, como explicado pela COHAPAR, em Ofício 5790/SUJU, cuja finalidade era a construção de unidades habitacionais para a fixação de trabalhadores rurais volantes (bóias-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), 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;

**4 – CONSIDERANDO**, que o presente feito foi instaurado a partir de PEDIDO DE PROVIDÊNCIA recebido de Moradores da Vila Rural Olaria, 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;

**5 – CONSIDERANDO** 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) informando 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”;**

**6 – CONSIDERANDO**, 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 loteamento, 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, mat. 8965), 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 à 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, 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 e de uso especial;

**7 – CONSIDERANDO** que a 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’.”<sup>1</sup>;**

**8 – CONSIDERANDO** o disposto no art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.766/1979, que 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;**

---

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

**9 – CONSIDERANDO** o disposto no art. 17 da Lei 6.766/1979 **que 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”.

**10 – CONSIDERANDO,** o disposto art. 22 da Lei 6.766/1979, que 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”;

**11 – CONSIDERANDO,** o disposto no art. 4º, § 2º da Lei 6.766/1979, que estabelece que “*consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares*”.

**12 – CONSIDERANDO,** 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**”;

**13 – CONSIDERANDO,** o contido no **Projeto de Urbanização da Vila Rural de Bandeirantes/PR, DEVIDAMENTE APROVADO JUNTO AO MUNICÍPIO e REGISTRADO NO CRI,** encaminhado pela COHAPAR, onde 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;

**14 - CONSIDERANDO-SE QUE O tal 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 início a recebeu, ou seja, **de instalação de equipamentos comunitários que atendam a comunidade local;**

**15 – CONSIDERANDO**, portanto, que restou claro nos autos que 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 à natureza do mesmo, conforme leciona a doutrina “desafetação dos bens de uso comum e de uso especial depende de lei, mais isso não significa que a lei possa produzir a desafetação dos bens intrinsecamente públicos” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 925);

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

**16 - CONSIDERANDO**, que com a cessão de uso a 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 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 da*

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**".<sup>2</sup>

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

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 da proposta, nos termos da lei;

Por sua vez, a Constituição do Estado do Paraná prevê, em seu art. 10º, que "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 sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social", disposição que pode ser estendida, *mutatis mutandis*, ao patrimônio municipal, não se enquadrando a Igreja em tais critérios;

Formatado: Fonte: Arial, Itálico

Formatado: Recuo: À esquerda: 0 cm

Formatado: Fonte: Arial, Itálico

Formatado: Fonte: Arial, Itálico

Formatado: Fonte: Arial, Itálico

Formatado: Fonte: Arial

Formatado: Fonte: Arial

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, § 2º 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, enfim,** a Lei Municipal nº 3.290/13 tem efeito concreto, podendo ser amplamente combatida em Juízo, em vários aspectos, ou seja, sob qualquer ângulo em que se analise a autorização para cessão de uso de bem público nela consubstanciada, com possibilidade de transferência de domínio (doação ao cessionário), de imóvel considerado **ÁREA INSTITUCIONAL**

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 528.

**do LOTEAMENTO VILA RURAL OLARIA, um programa do Estado do Paraná (COHAPAR) em parceria com o Município, À ENTIDADE PRIVADA, está totalmente ILEGAL, FACE NATUREZA DO IMÓVEL EM QUESTÃO, não meramente bem dominial do Município de Bandeirantes;**

Além de ser de uso especial, o imóvel em questão é área institucional, o Município já o recebeu afetado, de sorte que toda a legislação municipal deve ser interpretada em consonância com a Federal existente a respeito que cuida de forma específica das chamadas áreas institucionais, por outro lado não tem o Município discricionariedade quanto à destinação do bem, **pela afetação do mesmo, sendo de uso especial**, quem dirá abrir mão da propriedade do imóvel em questão (doação ao cessionário)!

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 que, por certo não é a construção de um templo ou sede campestre de determinada entidade privada ainda que se proponha a realizar alguma atividade social, que irá atender essa determinação legal; enfim, 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”, enfim, que atenda toda aquela comunidade e não o interesse particular de determinada entidade privada;

**16 – CONSIDERANDO o entendimento jurisprudencial pacífico no sentido de que a cessão de áreas institucionais pertencentes ao Município, ainda que deterioradas 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 a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro,**

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

maior e mais combativo protetor.” (STJ. Relator: Ministro Herman Benjamin. RECURSO ESPECIAL Nº 1.135.807 – RS. Julgamento: 15 de abril de 2010)

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

17 – CONSIDERANDO que o adensamento excessivo dos loteamentos compromete a qualidade de vida, ferindo o direito à moradia digna inscrito no caput do art. 6º da Carta Magna, e que o crescimento das cidades deve observar as diretrizes de uso e ocupação do solo constantes do planejamento, sem o que as intervenções do próprio Poder Público ofendem a ordem urbanística, objeto de tutela pelo Ministério Público, nos termos da Lei n. 7.347/1985, art. 1º, VI;

18 – CONSIDERANDO o disposto no artigo 19, I, da Constituição do Brasil, o qual veda à União, aos Estados e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança e, ainda, o princípio da isonomia, norteador de todos os atos da Administração Pública;

Formatado: Fonte: Arial

Formatado: Fonte: Arial

Formatado: Normal, Recuo: Primeira linha: 0 cm, Não ajustar espaço entre o texto latino e asiático, Não ajustar espaço entre o texto asiático e números, Padrão:

Formatado: Fonte: Arial

**196 – CONSIDERANDO** a disposição do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, inclusive visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça, com fundamento no disposto nos arts. 27, IV e 80 da Lei nº 8.625/93 (LONMP),

#### **RECOMENDA ADMINISTRATIVAMENTE**

ao Excelentíssimo Senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE BANDEIRANTES/PR**,  
CELSON BENEDITO DA SILVA,

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 a qual foi constituída, enfim, “instalação de equipamento comunitário” que atenda o interesse público e em especial daquela comunidade, razão de ser da reserva ao Município de tais áreas em parcelamento de solo (área institucional).**

Na forma do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93, deverá ser dada resposta por escrito acerca da presente, assinalando para tanto o prazo de 10 (dez) dias, externando desde já, que não sendo a situação resolvida a nível Municipal, certamente não há outro caminho senão o questionamento em Juízo, com adoção das medidas judiciais cabíveis.

Cópia da presente será encaminhada à Câmara Municipal, para ciência.

Bandeirantes, 03 de julho de 2013.

**VIRGINIA GRACIA PRADO DOMINGUES**  
**Promotora de Justiça**

Formatado: Justificado, Recuo: À esquerda: 1,25 cm