



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Bem Público. Alteração de Afetação. Área Verde para Uso Dominial. Substituição. Quórum: Maioria Simples. Pela Legalidade.

É submetido ao crivo desta Assessoria o Projeto de Lei, oriundo do Chefe do Poder Executivo, n. 122/2025, ao qual exaramos o seguinte

PARECER:

DOS FATOS:

A matéria visa obter autorização para desafetar bem público de uso comum do povo destinado à AREA VERDE para BEM DE USO DOMINIAL, com vistas a futura doação ao Estado do Paraná para edificação da ***“Delegacia Cidadã”***.

Apresenta em seu esboço a forma de compensação através de permuta por outra área de propriedade pública não afetada como área verde.

Acompanham Matrículas dos imóveis envolvidos, Declaração sobre a estratégia de compensação e Mapas.



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

DO DIREITO:

O art. 99 do Código Civil elenca três categorias de bens públicos: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais.

A Lei Orgânica Municipal em seu artigo 11, classifica com bastante precisão os bens públicos, vejamos:

“Art. 11. Os bens públicos municipais podem ser:

I - de uso comum do povo - tais como: estradas municipais, ruas, parques, praças, logradouros públicos e outros da mesma espécie;

II - de uso especial - os do patrimônio administrativo destinados à Administração, tais como: os edifícios das repartições públicas, os terrenos e equipamentos destinados ao serviço público, veículos, matadouros, mercados e outras serventias da mesma espécie;

III - bens dominiais - aqueles sobre os quais o Município exerce o direito de proprietário, e sejam considerados como bens patrimoniais disponíveis.”

Segundo a Clássica Doutrina Administrativa¹, os bens públicos são divididos em USO COMUM DO POVO – USO DOMINICIAL – USO ESPECIAL.

De uso comum do povo são todos aqueles bens de “utilização concorrente de toda a comunidade”, usados livremente pela população, o que não significa “de graça” e sim, que não dependem de prévia

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 704



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

autorização do Poder Público para sua utilização, como por exemplo, rios, mares, ruas, praças.

Os de uso especial são aqueles destinados ao “cumprimento das funções públicas”. Têm utilização restrita, não podem ser utilizados livremente pela população, sejam eles bens móveis ou imóveis, tais como repartições públicas, veículos oficiais, museus, cemitérios, entre outros.

Já, os dominicais (ou dominiais), são aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal). Patrimônio esse utilizado com fins econômicos, como imóveis desocupados, que não possuem destinação pública. São bens que a Administração Pública utiliza como se fosse o seu “senhorio”, inclusive obtendo renda sobre eles.

Por exclusão, bens dominicais são aqueles que não se enquadram nem sob o título de “uso especial do povo” nem sob “uso especial”.

Essa diferenciação, apesar de fundamental, não é bastante em si mesma para classificar o que são bens públicos.

Em relação aos Loteamentos pode-se afirmar que este consiste no manejo e alteração das condições existentes em um imóvel, dividindo o solo em unidades juridicamente autônomas, objetivando a edificação. Suas principais formas são o desmembramento e o loteamento.

Legalmente, o loteamento está conceituado no parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei n. 6.766/79:

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação,



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Com a edição da Lei n. 6.766/79, o parcelamento do solo urbano alcançou a relevância merecida, haja vista a normatização, pelo referido diploma legal, de preceitos civis e urbanísticos acerca dos padrões estruturais mínimos dos loteamentos e desmembramentos e, ainda, a previsão de sanções, inclusive criminais, em casos específicos.

Dentre tantos requisitos necessários a aprovação do loteamento, exige-se, de forma pertinente, a adoção de medidas ambientais preventivas como o tratamento de esgotos sanitários e a proteção de mananciais.

Situação que merece destaque especial, em face do objetivo peculiar, encontra-se prevista no art. 4º, inciso I, da Lei n. 6.766/79, que assim dispõe:

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

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;

Destaca-se, por oportuno, segundo o artigo 17 da Lei em comento que após aprovado o loteamento, inclusive com a descrição das áreas que serão destinadas ao uso comum, é vedada qualquer alteração:

“Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos,



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

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.

Por sua vez o artigo 43 da lei em baila prevê a responsabilização administrativa, civil e criminal, no caso de execução do loteamento de forma diversa do que aprovado:

“Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, cíveis e criminais previstas.”

O planejamento urbano, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257), ganhou novas características, evidenciando a preocupação com o meio ambiente em relação ao desenvolvimento sustentável do município. Em seu artigo 2º, o Estatuto determina as diretrizes da política urbana, dentre as quais destacam-se:

“Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

(...)

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

(...)

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

(...)

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagísticos e arqueológico;”

José Afonso da Silva² sustenta que a preocupação do direito urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes faz-se necessária, em virtude de que tais áreas tornaram-se elementos urbanísticos vitais. Assim, completa, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas

² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 3º ed.. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 265.



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

"non edificandi", até porque se admite certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

A exigência legal de destinação, ao ente público, de espaços livres de uso público, em especial de praças e parques, proporcionam à população condições aceitáveis de qualidade de vida, mesmo com o crescimento imobiliário dos centros urbanos.

Não se está considerando, em absoluto, que as cidades não devem alcançar a maturidade imobiliária, mas esta deve ocorrer de forma sustentável, com espaços de lazer que conferem à sociedade um ambiente mais saudável possível.

Neste sentido, Joaquim Castro Aguiar³:

Ademais, a reserva de áreas para finalidades públicas funciona também como instrumento de controle de uso e ocupação do solo, momentâneo e futuro, e até como meio de obtenção de áreas com que atender a exigências não presentemente detectadas. Por sua vez, o excesso de áreas livres, sobremaneira de áreas verdes, é desejável, como garantia de ambiente saudável de vida, não havendo como considerar-se descabida alguma eventual desproporção com a densidade de ocupação da áreas. A prática vem revelando que nunca é demais contar a cidade com cada vez mais crescente quantidade

³ AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar. 1996.



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

de áreas livres. Elas não saturam. Muito pelo contrário, garantem, isto sim, qualidade de vida. Não há uma medida de ambiente saudável, cuja preocupação do administrador seja apenas mantê-la.

Neste sentido têm se posicionado o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que proferiu decisão sobre a impossibilidade de desafetar bem público de uso comum, assim incorporado ao domínio do município, por força da aprovação de loteamento:

BEM PÚBLICO – DESAFETAÇÃO – CONCESSÃO REAL DE USO.

Não é possível a desafetação de bem público de uso comum, assim incorporado ao domínio do município, por força da aprovação de loteamento, devidamente inscrito, para transferi-lo a particular, sob o regime de concessão de direito real de uso. Reforma da sentença para julgar procedente a ação popular. (TJRJ, 1ª Câmara Cível, Relator: Des. Carlos Alberto Menezes Direito, RDA 193/287).

Do corpo do acórdão, extrai-se:

Ora, a natureza da transferência dos bens para o domínio público está vinculada ao projeto de loteamento, devidamente registrado, e que para esse registro deve cumprir exigências que incluem a reserva de área para os equipamentos urbanos e comunitários, daí a sua afetação como bem público de uso comum. Desse modo, a desafetação não é possível, sob pena de severo descumprimento da lei, assim porque seria possível, se permitida fosse a desafetação, até mesmo reduzir aquém do mínimo exigido as áreas destinadas aos equipamentos urbanos e comunitários.

(...) Além disso, como bem anotou o parecer do ilustre Procurador de Justiça, Dr. Roberto Barroso, (...)

"No caso, inibi-lhe a disposição do bem público afetado ao interesse público para uso comum do povo, mesmo após sua pretensa



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

desafetação, o fato de que o bem se integrou ao patrimônio público por ato vinculativo das vontades do particular e da Administração. A integração ao patrimônio público operou-se como cláusula de um negócio jurídico: a aprovação do loteamento e a licença para sua implantação, tal como projetado pelo particular. Nem uma, nem outra das partes – o loteador e a Administração – pode, a seu livre alvedrio, alterar-lhe as características essenciais, especialmente no que tange aos traçados de ruas e praças e à preservação desses logradouros, como parte do patrimônio coletivo". E, por derradeiro: "os bens públicos adquiridos pelo Município, como decorrência de implantação de um Projeto de Loteamento Urbano, guardam consigo, por razão ontológica, afetação específica ao interesse público reconhecido pelo Município ao aprovar o projeto."

A nível Municipal o Artigo 9º da Lei n. 70/2007 que tratava sobre o Parcelamento do solo na época da aprovação do Loteamento "Portugal" assim previa:

"Art. 9º. O proprietário da área a ser loteada cederá à Prefeitura Municipal, sem ônus para esta, uma percentagem de no mínimo 40% (quarenta por cento) da área a lotear, que correspondem às áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público como a seguir específica:

I – 12% (doze por cento) da área da gleba para áreas verdes e de lazer;

II – 8% (oito por cento) da área da gleba para equipamentos comunitários;

III – restante destinado ao sistema viário, circulação de veículos e de pedestres.



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA
ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

DO MÉRITO:

Para fins didáticos entendemos que a desafetação de uma determinada parcela de imóvel público conscrita matricularmente como AREA VERDE pode ocorrer desde que cumpridos no mínimo 3 requisitos, quais sejam:

- a) Comprovar a substituição por área no mínimo de mesma metragem, com localização área próxima;**
- b) Comprovar que a área não se constitui de APP – Area de Preservação Permanente e sobre ela não há vegetação nativa ou proveniente de silvicultura; e;**
- c) Haver fundamentação plausível que justifique o interesse público na substituição (motivação).**

Passamos a analisar pelos documentos e informações trazidas ao Projeto.

Na instituição do Loteamento “Portugal” fora averbada no escrito imobiliário, junto a matrícula 36.546, como área Verde e Institucional o Lote n. 12, DA QUADRA 02, com área total de 5.440,50m².

Segundo a Declaração (que acompanha o Projeto) do total de 5.440,50m², deveriam ser destinados para ÁREA VERDE a quantia de 3.246,30m² e para AREA INSTITUCIONAL a quantia de 2.176,20m².

Fazendo uma análise dos dispositivos legais aliados a Declaração apresentada podemos perceber que os desmembramentos e as unificações pretensas formarão uma nova área de 3.265,00m² à ser



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

afetada como AREA VERDE em substituição aquela que se pretende desafetar.

Pelo instrumento declaratório há a afirmação da Secretária Municipal de Administração e Planejamento que na área à ser desafetada ***“não há vegetação nativa ou proveniente de silvicultura”, que poderiam ser impeditivos a descaracterização***, e, portanto, passível de desafetação.

Vale salientar que eventual doação da área para o Governo do Estado para implantação de equipamento público dependerá de nova proposição deliberativa.

Pelos dados do projeto e pelas informações prestadas, entendemos que a matéria encontra-se em consonância com a legislação vigente pois cumpridos os requisitos mínimos inicialmente elencados.

Não vemos óbice a sua aprovação.

DO QUORUM:

A Lei Orgânica Municipal, no parágrafo 4º. do artigo 52 prevê:

“§ 4º A aprovação das matérias não constantes dos parágrafos anteriores deste artigo dependerá do voto favorável da maioria simples dos Vereadores, presentes à sessão a sua maioria absoluta”.

No caso o *quórum* para aprovação será da maioria simples dos vereadores presentes a sessão, desde que esteja presente a maioria absoluta.



CÂMARA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Em face do silêncio em relação a quórum especializado, entende-se que a votação depende de maioria simples dos vereadores.

DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto exaramos **PARECER FAVORAVEL** por entender que a mesma preenche os requisitos legais.

S. M. J., este é o PARECER

Medianeira, 18 de novembro de 2025.


Valmir Odacir da Silva

Advogado

OAB/PR 52.113