

## PROCURADORIA GERAL

### **Orientação Jurídica nº 023/2019**

**Referência:** Projeto de Lei nº 008/2019

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Autoriza o Município de Gramado a alterar destinação de terras para fins de uso de equipamentos comunitários, e dá outras providências.

### **I – RELATÓRIO**

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 008/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 20/03/2019 e lido na sessão ordinária de 25/03/2019, que requer autorização legislativa para o Município alterar destinação de terras de uso, relativo a Área localizada no Loteamento Itaúna, Várzea Grande, assentada sob o registro nº 21.887 Registro de Imóveis Comarca de Gramado, mudando a destinação de “Área Livre de uso público” para “Área Pública de equipamentos comunitários (APEC)”.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que pela necessidade de implantar o Centro de Saúde na Várzea Grande, demandou a realização de estudos técnicos para localização da área de terras que permitisse a construção deste importante equipamentos comunitário.

Nesta premissa, considerando que o Executivo é proprietário de 2.202,11 m<sup>2</sup> de área dentro do Loteamento Itaúna, dos quais 1.391,61 m<sup>2</sup> estão registradas como “Área Livre de Uso Público”, se faz necessária alteração de sua destinação para “Área Pública de Equipamentos

Comunitários (APEC)”, viabilizando condições para receber a construção do Centro de Saúde naquele local.

Refere ainda que, com base na lei Federal 6.766/79, art. 17, reprisados pela lei municipal nº 2351/2005, que dispõe sobre o parcelamento de solo, os espaços livres de uso comum, as vias e praças, assim como as áreas destinadas a equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter a sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, contudo, tal vedação não alcança o Ente Público, vez que este é destinatário do bem e poderá utilizá-lo em benefício da coletividade.

Informa, por conseguinte, que de forma a compensar a alteração proposta, outra área com equivalência entre ambas, de acordo com a planta de valores do município, receberá o devido gravame, passando a ser “área livre de uso público”, no caso será a fração de 1.391,61 m<sup>2</sup>, dentro da matrícula Registro de Imóveis nº 27.584. E que, como a referida área foi desapropriada em 28/03/2013, para receber o Centro de treinamento CT e demais benfeitorias no complexo da Vila Olímpica, não causará qualquer prejuízo à coletividade, a referida alteração de uso.

Acompanha o PL, a matrícula do imóvel assentado sob o nº 27.584, que receberá o gravame em fração de 1.391,61 m<sup>2</sup> (conforme acima referido) e a matrícula nº 21.887, objeto deste PL, indicada para receber o Centro de Saúde Várzea Grande, com a sua completa descrição.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## II – DA ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL está disposto em 04(quatro) artigos, conforme a norma orienta.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo.

### 2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a alteração da destinação de uso de área pública, localizada dentro do Loteamento Itaúna, Várzea Grande, mudando de “Área livre de uso público” para “Área Pública de Equipamentos Comunitários”.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

*“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;*

*II – elaborar suas leis, expedir seus decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;*

*III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação;*

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;”*

*“Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*

*(...)*

*XXIV – propor ao Poder Legislativo o arrendamento, o aforamento ou a alienação de próprios municipais, bem como a aquisição de outros;*

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Executivo Municipal normatização sobre seus bens e a destinação a eles imputada, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

### **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

Os bens públicos são aqueles que compõe o patrimônio público e que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, ou seja, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis.

Na Lei Orgânica Municipal os bens municipais estão definidos no art. 101, *in verbis*:

*“Art. 101. São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao município, além dos bens adquiridos, pertencem ao município as vias, praças, jardins, passeios, cemitérios, ou quaisquer outros logradouros públicos circunscritos ao seu território, salvo aqueles de domínio da União, do Estado ou de particulares.”*

No mesmo sentido, o Código Civil, em seu artigo 99 e seguintes, assim os classifica:

*Art. 99. São bens públicos:*

*I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;*

*II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;*

*III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.*

*Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.*

*Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.*

*Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.*

No caso sob análise, proposto neste PL, trata-se de uma área Livre de Uso Público, com 1.361,61 m<sup>2</sup>, localizada dentro do Loteamento Itaúna, Várzea Grande, neste município.

Conforme dispõe a lei municipal nº 2351/2005 – Lei do Parcelamento do Solo, no art. 9º, IV, as “*áreas Livres de uso Público são as áreas destinadas a praças e/ou jardins, também definidas como sendo **áreas verdes***”.

Na mesma lei, temos a definição dos percentuais mínimos obrigatórios destinado às áreas públicas, bem como o mínimo exigido para as áreas livres de uso público, senão vejamos:

**Art. 13** *Nos parcelamentos do solo, na forma de loteamento, aberto ou fechado, o **somatório das áreas públicas não deverá ser inferior a 40% (quarenta por cento)**, da área total loteada; incluindo os logradouros ou vias de circulação, áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários e as áreas livres de uso público (área verde).*

*§ 1º Para o cálculo do percentual previsto no presente artigo, inicialmente deve ser descontado todas as áreas consideradas APP - Áreas de Preservação Permanente e outras áreas onde não seja permitido o*

*parcelamento, conforme artigo 7º, incisos I a VII, para depois se apurar o percentual mínimo estabelecido.*

**§ 2º Do percentual previsto no "caput", deverá ser respeitado o mínimo de 15% (quinze por cento) da área total loteada como "área livre de uso público", descontadas aquelas mencionadas no § 1º deste Artigo .(grifei)**

Portanto, importante que os percentuais mínimos reservados às áreas verdes estejam contemplados. No caso pontual, o Município previamente já indica outra área, com equivalência entre ambas, localizada junto ao Complexo da Vila Olímpica, gravada dentro da matrícula Registro de Imóveis nº 27.584, que compõe um todo maior, para alterar a fração de 1.391,61 m<sup>2</sup> para "Área Livre de Uso Público-ALUP". Significa dizer as metragens destinadas às áreas verdes estarão mantidas nos percentuais originais mínimos, porque estão sendo compensadas na mesma proporção de área, uma pela outra, apenas mudando a averbação de uma matrícula a outra.

Também alertamos para disposição do art. 19, que estabelece restrições quanto a eventuais alterações na destinação das áreas públicas, *in verbis*:

**Art. 19** *As áreas públicas, constantes no projeto básico de urbanismo e no memorial descritivo, passarão para o domínio público, na ocasião do registro do parcelamento, e não poderão ter sua destinação alterada após a aprovação deste, salvo nas hipóteses previstas em lei. (grifei)*

Significa dizer assim, que somente a lei poderá dar outra destinação às áreas públicas, conforme foram definidas na aprovação do loteamento (como a hipótese de mudar de público para privado, por exemplo), entendendo-se também neste mesmo conceito, eventuais alterações da destinação destas áreas, como ocorre nesta propositura, ainda que ambas destinações sejam "públicas", como é o presente caso (alteração de área livre

de uso público para área pública de equipamentos comunitários). A lei se faz necessária porque em que pese a destinação ser pública em ambas situações, **na primeira as áreas verdes são preservadas e não podem ser construídas e na segunda, se instalam equipamentos comunitários, recebendo construções.**

Vencida esta questão, temos ainda a análise do impacto que a alteração de uso proposta possa gerar junto aos proprietários lindeiros e imóveis localizados no entorno do local onde se pretende instalar a obra. Sobre este aspecto, há de se considerar que na aquisição de lotes privados, o valor comercial de cada lote carrega valor agregado decorrente da infraestrutura ofertada, de lagos, de áreas verdes, do fator “residencial”, de condições que o loteador ofertou, assim definidas na aprovação do loteamento. Neste sentido, dar destinação diversa à área pública, para nela autorizar a construção de um equipamento público, no caso um Centro de Saúde com 2.400 m<sup>2</sup>, vai impactar diretamente na vida das pessoas que ali residem, desde o trânsito, fluxo de pessoas diversas, mobilidade urbana, barulho, penetração do sol, entre outros.

Neste sentido, tratou a Comissão Temática de questionar sobre a análise do Impacto de Vizinhança, prevista na Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto das Cidades, recepcionado na Lei Municipal nº 3296/2014 – PDDI, nos arts. 175 e ss, assim definidos:

*Art. 175. Fica instituído o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), com o objetivo de estabelecer, previamente, os **efeitos positivos e negativos resultantes de empreendimentos, quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, de conformidade com os Artigos 36 a 38 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.***

*Art. 176. Esta Lei determina a necessidade de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), em consonância com o Estatuto da Cidade.*

*Parágrafo Único - Estão sujeitos à elaboração do EIV, para aprovação dos respectivos projetos e o consequente licenciamento das obras, os seguintes empreendimentos e atividades:*

*I - a construção de prédios, públicos ou privados, de qualquer uso e finalidade previstas pelo Anexo I, com área superior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), ou projetos onde os usos são divergentes dos usos característicos predominantes, ou/e mais de 150UH`s (Unidades Habitacionais):*

(...)

*V - Quando a CT-C-PDDI entender necessário poderá solicitar o EIV também às seguintes atividades:*

*a) outros empreendimentos ou atividades que possam gerar efeitos negativos quanto "à qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades", bem como descumprir a diretriz fundamental;*

Respondeu o Executivo Municipal, através da Secretaria de Governança, sobre esta questão, que com base no art. 176, I, somente obras com área superior a 5.000 m<sup>2</sup> estão obrigadas a tal disposição, e como a obra do Centro de Saúde comportará em torno de 2.400 m<sup>2</sup>, estaria dispensada de tal providência.

Todavia, o texto legal não nos parece taxativo, especialmente se observado o inciso V, "a", do mesmo artigo, acima transcrito. O que a lei traz é que, para obras com área acima de 5000 m<sup>2</sup>, será sempre obrigatório a apresentação do EIV. E que, nos demais casos, como outros empreendimentos ou atividades que possam gerar efeitos negativos quanto a qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades, também poderá ser solicitado, **se entendido como necessário**, em consonância com o que também dispõe o Estatuto das Cidades.

Outras questões ainda foram suscitadas pela Comissão temática ao Executivo Municipal, tais como as condições da geologia do solo, se há nascentes no local em decorrência da vegetação ali existente, se há risco de futuro alagamento da obra, e outras questões de ordem ambiental, requerendo apresentação de diagnóstico ambiental por técnico ou empresa especializada, com emissão de laudo conclusivo e ART, buscando obter maior certeza sobre as reais condições do subsolo, o que não restou atendido.

Contudo, esclareceu a Secretaria de Governança, que a vistoria realizada pelo fiscal ambientalista da Prefeitura, Sr. Wilson Dewes, ainda que sem laudo conclusivo e ART, atesta a existência de tubulação de



drenagem pluvial com 60 cm de diâmetro, que vai da área frontal aos fundos, e que todo licenciamento do Loteamento Residencial Itaúna já foi expedido, com emissão das Licenças de Instalação e de Operação, já com as devidas análises ambientais cabíveis, avaliando desnecessário novos laudos complementares.

Foram solicitadas informações também sobre a existência (ou não) de outras áreas públicas no bairro Várzea Grande, como alternativas para receber o Centro de Saúde, e também as condições e possibilidades da obra ser realizada no Complexo da Vila Olímpica, o que foi avaliado pelo Município como incompatível com a finalidade de um Centro de Saúde e também não ter área livre disponível no local, para receber a referida obra.

Manifestou-se o Executivo ainda sobre o projeto arquitetônico compor possibilidade de ampliação de um pavimento superior, se no futuro houver necessidade, com estimativo na saúde pública do bairro, projetada para as demandas dos próximos 20(vinte) anos.

Por todas as questões referidas e também na inteligência do Regimento Interno, art. 60, § 8º, III, por se tratar de matéria de grande repercussão, com impacto social, afeta ao Meio Ambiente e preservação ambiental, obra civil com amplo interesse público envolvido, com reflexo em trânsito e mobilidade urbana, entre outras questões, deverá ser realizada audiência pública para ouvir os Conselhos representativos e a comunidade local, dando ampla publicidade e abrindo à discussão, podendo trazer a pauta as questões que as comissões permanentes avaliarem pertinentes, já suscitadas e que eventualmente não tenham sido esclarecidas de forma satisfatória nos ofícios enviados ao Executivo Municipal, como também demais questões que avaliarem relevantes, abrindo à manifestação de qualquer interessado.

A Audiência pública está agendada para o dia 23/04/2019, às 19 horas, na Sociedade Ipiranga, no bairro Várzea Grande, para facilitar a presença da comunidade local, bem como de qualquer interessado.

A realização da audiência pública, com a manifestação dos presentes, contribuirá para consolidar melhor entendimento dos vereadores sobre o local indicado para abrigar o Centro de saúde, sanar dúvidas e formar convencimento sobre a matéria, para o julgamento de mérito.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 008/2019 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara Orientação jurídica favorável à sua tramitação, **observadas as questões anteriormente referidas, e a realização de audiência pública, conforme determina o RI desta Casa.**

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final e para Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social para posterior deliberação, com emissão dos respectivos pareceres, e na sequência, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 17 de abril de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402