

**AUTOS Nº. 814/2005**  
**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**COMARCA DE LONDRINA**  
**8ª VARA CÍVEL**

**Vistos.**

Trata-se de ação civil pública proposta pela **ONG MAE - Meio Ambiente Equilibrado** em face de **Transportadora Patson Ltda.**

Relata que em 22.12.2003 foi promulgada a Lei Municipal n. 9.290/2003, que desafetou uma área de terras de 5.717,30 m<sup>2</sup> (praça pública do loteamento Rodocentro) e autorizou o Município de Londrina a conceder seu uso à empresa ré para que ali erigisse sua sede. Alega que em vistoria realizada no local, constatou-se que a Transportadora Patson teria iniciado o preparo do terreno para a realização das obras. Porém, sustenta que o espaço público cujo direito de uso foi concedido à ré constitui bem de uso comum do povo, cuja desafetação era vedada. Argumenta que a Lei Municipal n. 9.290/2003 ofende as normas constitucionais que tutelam o meio ambiente, bem como transgride os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, além de contrariar os arts. 82 da Lei Orgânica do Município e 100 do Código Civil. A par disso, salienta que o art. 5º da lei questionada previa que as obras deveriam ser iniciadas pela ré no prazo máximo de 12 meses contado da sua publicação e concluídas em no máximo 24 meses, o que não ocorreu. Daí por que entende ter se dado a reversão automática da área para o Município, conforme previsão contida no art. 8º da Lei n. 9.290/2003. Pedes, por fim: a) seja ordenada à ré a cessação das obras na área por ela ocupada, sob pena de multa diária; b) seja a ré condenada a realizar obras compensatórias dos danos ambientais que causou (leia-se: fixar placas indicando que se trata de área de livre acesso ao público e recuperar o gramado da praça); c) sejam declaradas,

incidentalmente, a ilegalidade e a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 9.290/2003, anulando-se os atos de concessão de uso e desafetação da área.

Juntou documentos (fls. 43-86).

Foi deferida medida antecipatória de tutela a fim de impor à ré o dever de abster-se de realizar quaisquer obras na área a ela cedida pelo Município, sob pena de multa diária (fls. 94-95).

Citada, a empresa ré apresentou contestação (fls. 107-122). Arguiu preliminar de carência da ação por ausência de interesse de agir, ao fundamento de que inadequada a via eleita; salienta que o Município não expediu o termo de concessão de direito de uso do imóvel, conforme previa o art. 2º da lei questionada. Requer a inclusão do Município de Londrina como litisconsorte passivo necessário. No mérito, aduz a inexistência de danos ambientais, não se havendo de falar, portanto, em sua recomposição. Alega que o imóvel não lhe foi doado, mas simplesmente cedido para edificação de obra de interesse social. Sustenta, por fim, que o caso deve ser analisado à luz da exceção prevista no § 1º, II, do art. 82 da Lei Orgânica do Município de Londrina, visto que a área não continha qualquer benfeitoria que possibilitasse a sua identificação como praça. Bate-se pela improcedência.

Com réplica (fls. 125-136), o Ministério Público opinou pela procedência integral dos pedidos (fls. 139-150).

Realizada a audiência do art. 331, do CPC, sem conciliação, o juiz titular determinou a citação do Município de Londrina (fls. 154), que apresentou resposta (fls. 202-219). Argui preliminares de carência da ação por falta de interesse de agir e por impossibilidade jurídica do pedido. Diz ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da demanda. Ainda em preliminar, sustenta a perda do objeto da ação, haja vista que a Lei Municipal impugnada fora revogada pela Lei 9.965/2006. No mérito, aduz inexistir prejuízo ao

meio ambiente a ser reparado. Invoca a presunção de legalidade dos atos administrativos e argumenta que o pedido de compensação por eventuais danos, se procedente, deverá ensejar unicamente a condenação da primeira ré. Requer a declaração de improcedência.

Com réplica (fls. 232-244), o processo foi suspenso pelo prazo de um ano (fls. 314), porquanto pendente de julgamento ação na qual se discute a constitucionalidade da Lei Municipal n. 9.965/2006 (2ª Vara Cível desta Comarca - autos n. 1052/2006).

Escoado o prazo de suspensão e juntada a sentença proferida nos autos n. 1052/2006 (fls. 326-331), o processo foi saneado às fls. 348-351. Na ocasião, reconheceu-se a ilegitimidade passiva do Município de Londrina, rejeitaram-se as demais preliminares e deferiu-se unicamente o pedido de produção das provas testemunhal e documental.

Na audiência de instrução, as partes desistiram da produção de outras provas, pugnano pelo julgamento antecipado (fls. 357-358).

Os autos vieram conclusos.

#### **Relatei. Decido.**

1. Como já destacado no relatório, a revogação da Lei Municipal n. 9.290/2003 pela Lei n. 9.964/2006 dispensa este Juízo de pronunciar-se **na parte dispositiva da sentença** sobre a sua constitucionalidade. Afinal, trata-se de ato normativo já expungido do mundo jurídico, o que esvazia em parte o objeto desta ação.

Tal peculiaridade, porém, não exonera o Judiciário de manifestar-se, como razão de decidir, sobre a possibilidade de o poder público municipal ceder à ré a área questionada. Mesmo porque, concretamente, a Transportadora Patson se apossou daquele bem público, dando início às obras de construção de sua sede.

2. Bem vistas as coisas, é de se dar razão à autora.

Se não vejamos.

Em se tratando de loteamento, a aprovação do respectivo projeto depende de que dele constem "áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público" (Lei n. 6.766/1979, art. 4º, I). Essas áreas afetadas ao uso comum do povo, sobre passarem ao domínio do Município com o ato de registro do loteamento, devem representar pelo menos 35% da gleba loteada (§ 1º do art. 4º).

Mais que isso, o art. 17 da mesma Lei estabelece que desde a aprovação do loteamento a destinação dessas áreas não pode ser modificada pelo loteador.

Ora, desse complexo normativo é possível inferir que todo loteamento deve obrigatoriamente conter reservas de espaços públicos destinados ao uso comum do povo. A modificação da finalidade dessas áreas é vedada não apenas ao loteador como também - e principalmente - à própria Administração. De fato, seria um verdadeiro contrassenso a lei erigir a previsão desses espaços como requisito de aprovação do loteamento para, uma vez aprovado esse, autorizar o Município a desafetá-los, entregando-os ao uso exclusivo do particular!!

Não é de boa exegese entender que o que a lei deu com a mão direita possa ser retirado pelo Município com a mão esquerda. Há aí clara limitação à discricionariedade da Administração.

Foi o que decidiu a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o REsp. n. 28.058/SP. O voto condutor do acórdão, da lavra do Min. Adhemar Maciel, colocou a questão em seus devidos termos:

"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 área 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 ideia que lhe é subjacente é a de proteger o interesse dos administrados, outorgando ao poder público essa 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 se dirija ao loteador, retirando-lhe de forma expressa o poder de disponibilidade sobre as 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 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 especulativos dos incorporadores. Ademais, a importância do patrimônio público deve ser aferida em razão da importância de sua destinação. Assim, os bens de uso comum do povo possuem função **ut inversi**. 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. Dessarte, existe uma espécie de hierarquia de bens públicos, consolidada 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 art. 4º impõe áreas mínimas para os espaços de uso comum. Incorre em falácia pensar que a Administração onipotentemente possa fazer, sob a capa da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses" (REsp. n. 28.058/SP, Segunda Turma, rel. Min. Adhemar Maciel, unânime, julg. 13.10.1998, DJ de 18.12.1998).

Essa compreensão tem o abono da doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, **verbis**:

“8.3. Áreas verdes e praças

O Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes e praças que instituir. Não pode desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de uso comum do povo. Dessa forma, o Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos as áreas verdes e as praças.

Esses espaços públicos não podem sofrer alterações que descaracterizem suas finalidades precípua, que visam o (sic) lazer e a (sic) saúde da população. Assim, contrariam as finalidades públicas primárias desses espaços a construção de estacionamentos de veículos, autorizações para implantação de bancas de jornais, cabinas telefônicas e bares, ou a autorização de painéis ou de parques de diversões, mesmo que em caráter temporário” (Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros, 8ª ed., 2000, pág. 368).

Certo, objeta-se que a área em questão não era dotada de qualquer infraestrutura que pudesse qualificá-la como praça pública, situação que perduraria há décadas. Donde a alegação de que a desafetação fora respaldada no art. 82, § 1º, II, da Lei Orgânica do Município de Londrina.

Entretanto, sem razão a ré. O exercício da competência do Município de promover o adequado aproveitamento de seu território (CF, art. 30, VIII) há de observar as diretrizes gerais fixadas pela lei federal - no caso, as Leis ns. 6.766/1979 e 10.257/2001 -, na forma do art. 182, **caput**, da Constituição. Noutras palavras, ao legislador municipal não é dado anular exigência instituída pela lei federal que disciplina genericamente os requisitos mínimos do parcelamento do solo urbano.

Ilegal e inconstitucional, portanto, o apossamento da área pela ré Transportadora Patson Ltda. Mesmo porque, como resulta incontroverso nos autos, sequer houve em seu favor a outorga do termo de concessão do direito real de

uso prevista no art. 2º, **caput**, da Lei Municipal n. 9.290/2003.

Cumpra, de conseguinte, tornar sem efeito o ato de apossamento em questão.

3. Rejeito, contudo, o pedido de condenação da ré a realizar obras compensatórias dos danos ambientais.

E isso por uma razão singela: é fato incontroverso no processo (fls. 357) que o espaço público em questão não era dotado de qualquer infraestrutura. Nas palavras da ré, a área estava *“abandonada e usada como depósito de lixo e entulho, não contava com nenhuma arborização e nem havia recebido as benfeitorias próprias de sua destinação como praça”* (fls. 118).

Ora, se assim é, não cabe pronunciar a condenação da requerida a restaurar a área ou a compensar dano ambiental que não foi em momento algum verificado. As fotografias de fls. 359 relevam que o local está preservado com as mesmas características que tinha quando do seu apossamento pela ré.

Nesse ponto, o pedido é improcedente.

4. Do exposto, **JULGO PROCEDENTES EM PARTE** os pedidos, o que faço com fundamento nos arts. 4º, I, e § 1º, 17 e 22, ambos da Lei n. 6.766/1979, para o fim de tornar sem efeito o ato de apossamento pela ré da área descrita no art. 1º da revogada Lei Municipal n. 9.290/2003 (fls. 55). O pedido de compensação dos danos fica rejeitado.

Torno definitiva a liminar deferida às fls. 94-95.

Sendo recíproca a sucumbência, e observado o disposto no art. 18 da Lei n. 7.347/1985 (isenção dos ônus de sucumbência relativamente à autora), arcará a ré com 50% das custas e despesas processuais, devendo suportar apenas os honorários de seu próprio patrono.

**Ciência ao Ministério Público.**

P.R.I.

Londrina, 26 de abril de 2010.

**Marcos José Vieira**

**Juiz de Direito**