



Pro. 2152/2016
27/09-11:01
Eleni Gama
Câmara Municipal de Toledo

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

3ª PROMOTORIA DA COMARCA DE TOLEDO/PR

Ofício nº 688/2016-3PJ
Ref: IC 0148.15.001050-9

TOLEDO, 19 de setembro de 2016.

Senhor Vereador
ADEMAR DORFSCHMIDT
Presidente da Câmara de Vereadores
TOLEDO-PR

Prezado Senhor,

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, através da **3ª Promotoria de Justiça de Toledo/PR**, ENCAMINHA fotocópia do parecer complementar exarado nos autos de Procedimento Administrativo nº 0148.15.001050-9, o qual, ratificando o parecer anterior, datado do dia 22/03/2016, posiciona-se favoravelmente à pretendida desafetação e consequente permuta de bens com a empresa M.A. MAQUINAS AGRÍCOLAS, para fins de ciência e adoção das medidas pertinentes.

Atenciosamente,


GIOVANI FERRI
PROMOTOR DE JUSTIÇA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

Procedimento Administrativo nº MPPR 0148.15.001050-9

ORIGEM: Município de Toledo

OBJETO: permuta de imóvel integrante do patrimônio público e consequente afetação de bens

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n 38/2016

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE,
HABITAÇÃO E URBANISMO

O presente procedimento administrativo foi instaurado diante do propósito do Município de Toledo em formalizar a desafetação do Lote Urbano nº 453, da quadra nº 87, situado no Loteamento Dalmaso, Jardim Coopagro, nesta cidade de Toledo, com área de 2.860,12m², gravado como área de uso institucional, conforme decreto nº 373/2014, para fins de permuta com a Chácara nº 48-C, com área de 2.000,00 m², situada no Jardim La Salle, também nesta cidade de Toledo, contendo uma benfeitoria de alvenaria de 222,69m², pertencente à empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS.

Requisitadas maiores informações sobre a permuta, a municipalidade informou que pretende instalar e fazer funcionar de imediato no local o CAPSi (Centro de Atenção Psicossocial Infantil), para atendimento da população no campo da saúde, atendendo inclusive demanda objeto de recomendação expedida pelo próprio Ministério Público, por intermédio da Promotoria da Infância e Juventude (fls. 38/43).

Submetida a documentação à análise da legalidade da intenção do Poder Público quanto às normas de direito público, ambientais e urbanísticas, o Ministério Público expediu parecer favorável à viabilidade da pretendida desafetação e permuta de área pública por particular, com posterior afetação desta após a inclusão do bem ao domínio público (fls.44/49).

Tomando ciência da proposta de permuta através do Projeto de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

Lei nº 38/2016 enviado à Câmara de Vereadores pelo Poder Executivo, o vereador Sr. Neudi Mosconi encaminhou expediente ao Ministério Público contestando a pretensão, informando que ao visitar os referidos imóveis constatou que: a) o imóvel localizado no Jardim Coopagro recebeu inúmeras melhorias, executadas pela empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS; b) que o imóvel localizado no Jardim La Salle recebeu reparos executados pelo Poder Executivo Municipal; c) que houve avaliação dos imóveis abaixo do preço de mercado; d) que a proposta de permuta envolve prevalência dos interesses empresariais em detrimento do interesse público; e) que o imóvel localizado no Jardim La Salle é inadequado para a implantação do CAPSi (fls. 51/53 e documentos de fls.63/107).

Acerca dos questionamentos do ilustre Vereador, o Ministério Público requisitou novo esclarecimento ao Município de Toledo (fl.110), cujo ente público ratificou a legalidade da proposta de permuta e a correta avaliação de mercados dos imóveis, informando que serão necessárias algumas melhorias no imóvel a ser permutado para melhor atender a população, mas nada que se iguale à edificação de um novo prédio, fatores que evidenciam a viabilidade da proposta, sobretudo pela ausência de um espaço adequado para atender as crianças em tal situação (fls. 111/112-b).

É a síntese no essencial.

Verifica-se que o Lote Urbano nº 453, da quadra nº 87, situado no Loteamento Dalmaso, Jardim Coopagro, com área de 2.860,12m² está gravado como área de uso institucional, conforme decreto nº 373/2014.

A Lei Federal nº 6.799/79 estabelece que as áreas institucionais se destinam à instalação de equipamentos comunitários (art. 4º, *caput*), que são aqueles voltados às áreas de saúde, educação, cultura e lazer (art. 4º, §2º), como destacado na recomendação administrativa de fls. 26/34 e no parecer de fls. 44/49.

No caso em exame, evidencia-se que a proposta de desafetação do imóvel institucional envolverá a permuta e a constituição de novo gravame institucional no imóvel particular, de propriedade da empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS, o qual será afetado como imóvel de uso especial.

A municipalidade firmou contrato de comodato através de instrumento particular em que o Município usaria o imóvel localizado no Jardim La Salle, enquanto a empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS usaria o bem público, localizado no Jardim Coopagro, conforme objeto de fls. 44/49.

Após atenta análise do presente procedimento, conforme já



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

destacado no parecer ministerial encartado às fls. 44/49, revela-se tecnicamente vantajosa ao Município de Toledo a pretendida permuta, pois o bem particular possui valor superior ao imóvel público, além de estar localizado em um bairro onde a municipalidade possui reduzidos imóveis públicos para fins institucionais.

Ademais, o imóvel particular possui construção de alvenaria de grande porte, o que possibilita a instalação imediata do CAPSi, atendendo à demanda prioritária na área de infância e juventude, objeto de Recomendação do Procedimento Administrativo MPPR nº0148.15.000688-7, expedida pela 5ª Promotoria de Toledo/PR, especializada na proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Por outro lado, o imóvel público a ser desafetado faz divisa com a empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS, a qual pretende ampliar as suas atividades e conseqüentemente a geração de empregos no município de Toledo.

Nesta senda, após detalhada análise do caso, evidenciamos que malgrado a preocupação do Ilustre Vereador Neudi Mosconi com a legalidade da pretensão, não vislumbramos qualquer lesão ao interesse público a inadmitir a pretensão.

Nesse contexto, visando esclarecer as afirmações suscitadas, abordamos a seguir os principais pontos controvertidos.

1 – VALOR DOS IMÓVEIS.

O imóvel público possui uma metragem de 2.860,12m², tendo sido avaliado em 750.000,00 (fls. 10/11), enquanto o imóvel privado conta com 2.000 m², além de uma construção em alvenaria de razoável porte (222,69m²), avaliado em R\$850.000,00 (fls. 16/17), revelando vantagem ao poder público na permuta, já que o imóvel particular possui valor superior ao público.

Não obstante, sustenta o Sr. Vereador que a área institucional a ser desafetada (Jardim Coopagro) possui como valor de mercado R\$600,00 o metro quadrado, de modo que a avaliação estaria sendo subestimada em R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais), pois o imóvel teria valor de mercado aproximado de R\$1.716.000,00 (hum milhão, setecentos e dezesseis mil reais).

Destarte, sustenta discrepância entre o real valor de mercado do imóvel público e o valor atribuído pela comissão avaliadora municipal, utilizando-se o mesmo parâmetro para calcular o preço do bem privado localizado no Jardim La Salle.

Contudo, com a devida *venia* aos apontamentos do nobre



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

parlamentar, a avaliação imobiliária não pode ser feita apenas por simples cálculo matemático.

Ademais, é fato notório neste Município de Toledo que o bairro Jardim La Salle possui o metro quadrado mais caro do município e, por este motivo, não pode ser comparado com a metragem do imóvel localizado no Jardim Coopagro.

A seu turno, argumenta-se que o valor trazido pelo laudo de avaliação nº 45/2015 formulado por profissionais municipais estaria incorreto, eis que a empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS teria adquirido o imóvel pelo valor de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), conforme anotado na matrícula do imóvel.

Entretanto, tal discrepância se justifica pela lei do mercado imobiliário, onde a oferta e a procura determinam a valorização dos imóveis.

É de conhecimento público também que o bairro Jardim La Salle detém alta valorização imobiliária, principalmente por possuir baixíssimo índice de criminalidade, próximo ao lago municipal, ao centro da cidade, às universidades e com pouquíssimos imóveis vagos ou à venda.

Para exemplificar, realizamos consulta através do site do Núcleo de Imobiliárias de Toledo e tomamos como exemplo um imóvel aproximado àquele de propriedade da M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS: "*(...) imóvel com o terreno de 427m², edificado 156,98m², no bairro Jardim La Salle, custa em torno de 830 mil*".

Verifica-se que o imóvel de propriedade da empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS possui como terreno área de 2.000,00m², enquanto o bem à venda, adotado como referência (extrato anexo) tem a metragem de 427m², existindo portanto uma diferença superior a 1.573m². Ademais, enquanto a edificação do imóvel usado como referência possui apenas 156,98m², o imóvel objeto da permuta possui uma edificação de 222,69m².

Por sua vez, o imóvel de propriedade da M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS possui uma edificação superior, ou seja, 222,69m² edificados, e o terreno conta com a metragem de 2.000,00 m². Assim, parece razoável que o valor de mercado do imóvel discutido no presente procedimento seja superior, já que o terreno conta com aproximadamente o quádruplo do exemplo utilizado.

Todos os demais terrenos nas proximidades possuem a metragem muito inferior ao objeto da permuta, sendo que a valorização imobiliária do bem é totalmente aceitável pelo caráter singular do bem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

Tal ponderação é necessária para aferir a grande diferença de valor de mercado entre os imóveis situados no Jardim La Salle e no Jardim Coopagro.

2 – EDIFICAÇÃO DE NOVO PRÉDIO/OBRAS REALIZADAS.

O ilustre Vereador noticiou a suposta existência de obras irregulares no terreno particular e no terreno público (fls. 51/53), ao passo que o Município de Toledo esclareceu que algumas obras se faziam necessárias na edificação já existente para adequar o imóvel à atividade pública de saúde mental a ser desenvolvida pelo CAPSi (fls. 111/112-b).

Parece-nos coerente tal afirmação, pois caso o Poder Executivo entendesse razoável a edificação de novo prédio, isto acarretaria gastos extras aos cofres públicos através de locação de um imóvel de forma temporária para atender tal programa.

Assim, enquanto fosse realizada a devida edificação, a municipalidade teria necessidade de alugar um espaço adequado para atender a população através do CAPSi, sobretudo para atender a Recomendação Administrativa da 5ª Promotoria de Justiça de Toledo, onde se evidencia a imprescindibilidade de implantação do referido programa.

Corroborando isto, em nenhum momento houve questionamento acerca da escassez de imóveis públicos ou áreas institucionais no Jardim La Salle, fator que por si só dificulta o atendimento dos munícipes daquela região nos programas municipais disponíveis.

Deste modo, a permuta a ser realizada possui inúmeros pontos positivos, sendo certo que o maior é atender a população com o serviço do CAPSi, cujo serviço certamente também beneficiará outros bairros adjacentes.

De igual forma, parece coerente que algumas melhorias no imóvel sejam realizadas, tendo em vista a latente necessidade de adequação do bem para o singular atendimento realizado pelo CAPSi.

A seu turno, além da economicidade, o município disporá de um espaço que atenda perfeitamente as necessidades do Departamento de Saúde Mental, evidenciando-se não apenas a viabilidade da permuta, mas também a ampliação dos serviços da rede de saúde pública em benefício da população.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

Por fim, destaca-se que tal decisão se insere no âmbito da discricionariedade do administrador público, de forma que as ponderações do Ministério Público não possuem o condão de emitir juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade da permuta, sendo abordados tão somente os aspectos positivos e legais da pretensão, o que certamente não afasta o controle preventivo do Poder Legislativo, que também possui ampla autonomia para não acatar a pretendida permuta, caso assim entenda.

3- DO LOCAL ESCOLHIDO.

Afirma-se que o imóvel objeto da permuta localizado no Jardim La Salle não parece adequado para a implantação do CAPSi, pois a edificação é antiga e necessitará de dispendiosas adequações ou melhorias.

Ora, a instalação do CAPSi é uma necessidade latente reconhecida pela 5ª Promotoria de Justiça, especializada na proteção dos direitos da criança e do adolescente, tanto que foi objeto de recomendação administrativa.

Desta forma, o Município de Toledo, reconhecendo tal urgência, priorizou a instalação do CAPSi para atender a população, optando pelo imóvel a ser repassado pela empresa M.A. MÁQUINAS AGRÍCOLAS, o que apresenta condições técnicas de abrigar o CAPSi, conforme indicação técnica do setor de patrimônio do Município de Toledo e da própria Secretaria de Saúde, por intermédio do Departamento de Saúde Mental (fl.116).

Portanto, tal decisão é a exteriorização do poder discricionário do Poder Executivo Municipal, evidenciando-se a liberdade da ação administrativa na escolha do local a ser implantado o CAPSi, podendo o gestor optar pela solução que melhor atenda ao interesse público.

Nesse prisma, a discricionariedade é um poder conferido à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade gestora, devendo ser observado sempre o disposto em lei¹.

¹Apelação em ação civil pública. Sentença de procedência. Órgão Administrativo. Reativação. Mérito administrativo. Discricionariedade. Independência dos poderes. Impossibilidade de intervenção judicial. Provimento. Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que o gestor poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito. É, portanto, um poder que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade gestora, observando sempre os limites estabelecidos em lei, vedada a intervenção do Poder Judiciário que venha



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

Nesta toada, existindo compatibilidade legal e restando observados os princípios previstos na Constituição Federal, a discricionariedade conferida ao Poder Executivo há de ser positivada.

Portanto, desde que observadas as regras legais – que no caso concreto estão sendo observadas - cabe ao administrador decidir em qual local irá implantar tal serviço, atendendo critérios de conveniência e oportunidade.

Ademais, a razoabilidade e a proporcionalidade são limites à discricionariedade do administrador público.

Desta forma, verifica-se que o Poder Executivo Municipal agiu de forma razoável, com lógica e coerência, visando resguardar a supremacia do interesse público, eis que a região do Jardim La Salle está localizada em área próxima a diversas áreas do Município, o que por si só facilita o uso do serviço por diversos munícipes e permitirá a ampliação da rede de serviços de saúde pública.

Portanto, evidenciamos que a pretendida permuta atende ao interesse público, por possibilitar a integração ao patrimônio municipal de um imóvel com dimensões significativas e valor de mercado superior, numa região em que o Município não dispõe de áreas livres para a implantação de equipamentos públicos.

Da mesma forma, a transferência por sub-rogação da destinação institucional da área situada no Loteamento Dalmaso para a Chácara nº 48 C não representa prejuízo para a região do bairro Jardim Coopagro, em razão do Município dispor de áreas remanescentes naquela região para tal finalidade, além da possibilidade de expansão de novos loteamentos em glebas adjacentes, conforme bem destacou o município:

A região do bairro Jardim Coopagro, localidade onde o imóvel será desafetado, conta com grande número de equipamentos públicos já implantados, além de outras áreas públicas ainda disponíveis para instalação de novos serviços públicos. Ademais, as proximidades do imóvel a ser desafetado para permuta, existem diversas glebas ainda loteáveis, com potencial para geração de novas áreas institucionais. Por outro lado, o Bairro Jardim La Salle, o Município encontra-se desprovido de áreas para implantação de equipamentos públicos, além de

a onerar o erário, bem como venha a interferir nos atos de gestão advindos da atividade administrativa de qualquer dos poderes quando no uso do poder discricionário; sendo o mérito puramente administrativo. (TJ-RO - APL: 00005259620148220003 RO 0000525-96.2014.822.0003, Relator: Desembargador Oudivanil de Marins, 1ª Câmara Especial. Data de Publicação: 25/02/2016.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

não haver grandes perspectivas de receber áreas em doação à aquele título na região, por se tratar de zona sem muitas glebas com previsão de parcelamento a curto e médio prazos.

Desta feita, o Município de Toledo possui autonomia administrativa para executar a política urbana de acordo com diretrizes voltadas ao atendimento do interesse público, desde que observados os princípios da legalidade, moralidade e publicidade, o que ocorre no caso em exame.

Nesta senda, a Constituição da República direcionou a política de desenvolvimento a objetivos intraurbanos e por isso elencou diretrizes para a positivação das funções sociais da cidade, com vista à garantia do bem-estar de seus habitantes, de modo que ao fazê-lo, o Município atende o interesse público no estrito âmbito de sua competência², conforme já assentado pelo **Supremo Tribunal Federal**:

"Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeitem a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público." (AI 491.420-AgR, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 21-2-2006, Primeira Turma, DJ de 24-3-2006.)³

Ademais, está claro que a desafetação e permuta da área pública objetivam o atendimento a interesses eminentemente públicos, quais sejam, a instalação de equipamento público de eminente interesse social e a ampliação das atividades de empresa geradora de empregos no município, em estrita observância ao art. 4º da Lei Federal nº 6.799/79.

O princípio do interesse público está expressamente previsto no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99, e especificado no parágrafo único, com a exigência de *"atendimento afins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei" (inciso II)*.

Resumidamente, ante a finalidade lícita da permuta, de interesse eminentemente público, **não vislumbramos ilegalidade na pretensão**, vez que as áreas submetidas a permuta foram devidamente avaliadas, havendo inclusive vantagem econômica em favor do Município de Toledo.

²BULOS. Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9ª Edição, revista e atualizada. Editora Saraiva: São Paulo, 2015, p. 1540.

³No mesmo sentido: RE 795.804-AgR, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 29-4-2014, Segunda Turma, DJE de 16-5-2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE – PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
VARA DE FAMÍLIA e SUCESSÕES - PROMOTORIA DOS DIREITOS DO IDOSO

Desta forma, o Município de Toledo, dentro do exercício de sua competência complementar estabelecida pelo art. 30, incisos I, II e VIII⁴ c/c art. 182 ambos da Constituição Federal e art. 11 da Lei Orgânica⁵, possui autonomia administrativa para executar a política urbana de acordo com diretrizes voltadas ao atendimento do interesse público, desde que observados os princípios da legalidade, moralidade, e publicidade, o que ocorre no caso em exame.

4 - CONCLUSÃO.

Isto posto, embasado nas ponderações supra, o MINISTÉRIO PÚBLICO ratifica seu parecer de fls. 44/49, posicionando-se favoravelmente à pretendida desafetação e conseqüente permuta dos bens indicados, desde que respeitadas as condicionantes indicadas no referido expediente.

Oficie-se ao Ilustre Vereador impugnante, ao Município de Toledo e à Presidência da Câmara de Vereadores em virtude da tramitação do Projeto de Lei 38/2016e, remetendo-se fotocópia deste parecer.

Determino a suspensão dos autos pelo prazo de 90 (noventa) dias no aguardo do deslinde do referido projeto de lei.

Toledo/PR, 14 de setembro de 2016.

GIOVANI FERRI
Promotor de Justiça

⁴Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

⁵Art. 11. Compete, ainda, o Município suplementar a legislação federal e estadual, visando ao exercício de sua autonomia e à consecução do interesse social local, especialmente sobre: I – promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais;