

# **A Praça é do povo**

## **O papel histórico, a função democrática de espaço público de reunião, os padrões urbanísticos e a inconstitucionalidade da desafetação da praça.**

Jamilson Lisboa Sabino

A praça é o bem público de uso comum do povo, que deve obrigatoriamente compor o desenho da cidade, com o objetivo de servir como espaço público para o exercício do direito constitucional de reunião da população, além de ser destinada ao lazer, à recreação, ao embelezamento, à circulação das pessoas, à articulação com o traçado urbano e o sistema viário, às atividades sociais, culturais, políticas e religiosas, e ao meio ambiente natural, com áreas verdes, e ao meio ambiente construído acolhedor e acessível.

### **1. As finalidades da praça**

As cidades devem ser feitas para as pessoas nela habitarem, trabalharem ou circularem de modo saudável, seguro e dinâmico. Deve ser garantido o amplo acesso à praça, porque é um espaço livre de inclusão social. Com diversas finalidades, a praça deve ser compreendida como a área pública que materializa um conjunto significativo de direitos constitucionais, expressos ou implícitos na Constituição Federal, que asseguram o que conhecemos como “vida”.

#### **1.1 Direito de reunião**

A praça é o local onde as pessoas se reúnem para inúmeras atividades, de modo livre, gratuito e sem qualquer distinção de grupos, pautas ou classes sociais. O direito de reunião é assegurado como um direito fundamental pela Constituição de 1988. Esse direito pode ser exercido nas ruas e avenidas, mas o cenário mais apropriado e seguro são os espaços livres de veículos, ou seja, os pátios, calçadas e jardins das praças.

A praça é o espaço físico que materializa o comando previsto no artigo 5º, XVI, da Constituição Federal, segundo o qual “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas

exigido prévio aviso à autoridade competente”. Além disso, o artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal, ao constituir o Brasil um Estado Democrático de Direito, torna a praça o espaço indispensável nos bairros e nas cidades para a realização de reuniões, para o efetivo exercício dos princípios da democracia.

Como consequência, a existência dos espaços públicos para realização de reunião garante o efetivo cumprimento de um outro direito fundamental, o de “manifestação do pensamento”, a liberdade de expressão, perpetuada no artigo 5º, IV, da Constituição Federal.

## **1.2 Lazer e recreação**

O lazer e a recreação são importantes elementos na “dignidade da pessoa humana”, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, Constituição Federal). Explica Hely Lopes Meirelles que o esporte, lazer e recreação são necessidades biológicas do ser humano, só agora difundidas entre nossa sociedade e cabe ao Município oferecer esses serviços a sua comunidade<sup>1</sup>.

A praça é também um espaço de lazer, e o artigo 217, §3º, da Constituição Federal determina que o Poder Público deverá incentivar o lazer, como forma de promoção social, a partir de políticas públicas que desenvolvam atividades esportivas, culturais, de entretenimento e recreação, contribuindo para o progresso educacional da população.

## **1.3 Livre circulação**

As praças são esses espaços públicos de livre circulação das pessoas, que respeitando as normas de posturas municipais podem dela fazer uso gratuitamente. Existem locais públicos que são de uso coletivo. As ruas, avenidas, calçadas, praças constituem os únicos terrenos inseridos no domínio e uso da coletividade. São tão importantes quanto o ar que respiramos. Não existe vida sem um espaço físico para que o humano possa exercê-la com dignidade. As praças representam o mais nobre desses espaços, de convivência social coletiva e harmônica. Por essa razão, a praça representa o direito à vida e à liberdade, assegurados no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

#### **1.4 Traçado urbano e sistema viário**

A articulação da praça com o traçado urbano e o sistema viário favorecem o trânsito de veículos e o conseqüente deslocamento da população. Para que a praça seja esse espaço que consegue fazer o encontro de ruas e avenidas, distribuindo de modo mais inteligente a circulação, ela deve preferencialmente estar localizada no centro do bairro ou da cidade.

#### **1.5 Atividades sociais**

A praça é espaço para a realização de festas tradicionais da cidade, apresentações artísticas, carnaval, eventos religiosos, eventos políticos, protestos, greves, campanhas municipais de educação, saúde e trânsito. É uma área livre para receber a população e ali desenvolverem as mais diferentes atividades que envolvem o relacionamento das pessoas enquanto comunidade, já que a praça é um ponto tradicionalmente procurado para os amigos se encontrarem e conversarem ao ar livre, combinando trabalho, festas, namoros, esportes, ou apenas debatendo o último capítulo da novela e o próximo jogo na televisão. A cidade precisa da praça para que esses relacionamentos sociais aconteçam além das redes sociais de internet.

#### **1.6 Área verde urbana**

A praça pode ser qualificada como uma área verde urbana. O Código Florestal conceituou área verde urbana como espaço, público ou privado, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previsto no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponível para construção de moradias, destinado aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (artigo 3º, inciso XX, Lei nº 12.651/2012).

Como podemos interpretar da conceituação de área verde, ela não é formada, exclusivamente, por árvores e vegetação, mas sim com o “predomínio de vegetação”. Não pode ser usada para fins de moradia, mas pode ser adotada nas atividades de recreação, lazer e até mesmo manifestações culturais. A praça, conforme o caso, pode ser qualificada

como área verde urbana. Para tanto, é preciso observar o critério de predomínio de vegetação. A Praça da Sé, em São Paulo, ou a Praça Castro Alves, em Salvador, não podem ser consideradas como área verde urbana, pois não possuem predomínio de vegetação, diversamente do que ocorre na Praça da Liberdade, em Belo Horizonte, ou na Praça da República, no Rio de Janeiro, onde a vegetação é predominante.

### **1.7 Praças acessíveis e acolhedoras**

O meio ambiente construído exige que as praças sejam acessíveis principalmente aos deficientes físicos, à população idosa e às crianças. As praças devem ser acolhedoras, afastando a arquitetura e os equipamentos hostis, de modo que seja um espaço confortável para toda a população. A instalação de jardins, gramados, flores, árvores, e demais espaços para vegetação, ou seja, o paisagismo, embora não qualifique a praça como “área verde urbana”, contribui significativamente para o equilíbrio ambiental.

A Lei nº 14.489/2022, denominada como Lei Padre Júlio Lancelotti, incluiu dentre as diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade a "promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população." Consideram-se materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis aquelas que: a) impeçam a fruição dos espaços livres de uso público; b) interfiram no pleno exercício do direito à cidade; c) segreguem indivíduos e grupos sociais, especialmente as pessoas em situação de rua, pessoas idosas, jovens, crianças, pessoas com deficiência e outros segmentos da população.

A praça não deve estar cercada por grades, que controlem o acesso de pessoas, com portaria e horário de funcionamento, porque a praça é um espaço público livre.

Os bancos de praça devem ser confortáveis, sem o emprego de técnicas que procurem afastar a população de área livre. As áreas verdes da praça, os jardins e gramados, não podem ter obstáculos, muros e cercas, como mecanismos para impedir o acesso de pessoas. Mesmo a instalação de placas proibindo o acesso devem ser evitadas.

Entretando, isso não afasta a aplicação de eventuais normas municipais que regulamentem a utilização do bem público de uso comum do povo. Os bancos devem ser usados como assento, não é o local apropriado para as pessoas dormirem. Não é um item

do mobiliário urbano que possa ser usado exclusivamente por uma pessoa. É de uso coletivo, em cada banco cabem geralmente três pessoas. Os que não possuem moradia, devem ser acolhidos em albergues sociais adequados. Da mesma forma é em relação as áreas verdes que compõem a praça, que podem ser usadas como um espaço ornamental, ou podem ser usadas como um local para atividades de recreação e lazer, dependendo daquilo que a população e a Prefeitura compreendem como a melhor forma de aproveitamento desse espaço coletivo. As placas que não permitem o acesso às áreas verdes, tal como “não pise na grama”, “proibido piquenique”, “não jogue lixo”, devem ser substituídas pelo uso de mensagens educativas - “preserve a natureza”, “deposite o lixo nos locais apropriados”, “contribua com o meio ambiente” - e por painéis de informações com as regras de uso da praça, com os locais que podem ser acessados por pessoas e animais de estimação e aqueles espaços exclusivos das plantas.

## **2 A origem histórica da praça**

A praça originou-se a partir da *Ágora*, componente urbanístico e arquitetônico das cidades da Grécia Antiga. As pesquisas arqueológicas identificam que as primeiras *Ágoras* surgiram com a civilização minoica, em Creta, a maior ilha da Grécia, entre os anos 2.200 a.C. e 1.450 a.C.

A *Ágora* era um espaço aberto, livre, destinado primitivamente aos cultos religiosos e festividades, e que se torna ao longo dos tempos o local de reunião de pessoas que ali praticavam o comércio, realizavam atividades sociais e o governo exercia suas funções administrativas. Era o coração da cidade, o centro político urbano da *pólis*, a ponto de ser em certas épocas da história mais importante do que a acrópole, onde situavam-se os templos e palácios.

Semelhante as *Ágoras*, Roma implantou entre os anos 46 a.C. e 113 d.C. o Fórum, um espaço público localizado no centro da cidade que reunia os prédios institucionais e um pátio geralmente pavimentado de uso coletivo e livre para a população.

A *Ágora* e o Fórum davam efetividade ao exercício das funções públicas e sociais. Nestes espaços, cada um com suas características arquitetônicas próprias, eram debatidos, decididos ou julgados os assuntos de interesse público. Eram praças onde a população era consultada ou informada das deliberações de governo e onde podia se manifestar por motivos político, cívico, social, religioso, além de praticar o comércio.

A palavra “praça” é de origem latina: *platea*, que possivelmente tinha o sentido original de “rua larga”. A praça passou por diversas evoluções históricas, mas sempre manteve essa característica fundamental, como espaço de reunião do povo e como local onde em seu entorno instalavam-se as principais edificações (igrejas, palácios, prédios residenciais e comerciais).

### **3 Conceito de praça**

A praça é logradouro público constituído de uma área redonda, arredondada, quadrada ou retangular, com arborização e ajardinamento central, cortada de vias ou alamedas para circulação de pedestres e contornada por vias de circulação de veículos. Não constitui parte do sistema viário. Não é via de circulação ou comunicação. Na verdade, é um componente do traçado urbano, destinado a funcionar como um espaço livre para a recreação ou lazer. Nela são desenvolvidas atividades culturais, políticas, sociais, religiosas, assim como atividades transitórias de comércio, como feiras de artesanato ou gastronomia. Tem a função de embelezamento da cidade, do bairro, do loteamento. É uma área nobre, por isso, historicamente, as edificações que se instalaram em frente as praças foram igrejas e prédios institucionais, tal como câmaras, fóruns, prefeituras.

Para Edis Milaré, a praça é "meio ambiente construído", isto é, meio ambiente natural, modificado pela ação humana dando origem a esse equipamento público<sup>2</sup>. A praça também tem função sanitária, de promover a melhoria na qualidade e circulação do ar dentro das cidades, especialmente com o plantio de árvores, que reduzem a temperatura do espaço, deixando o ar mais saudável.

Segundo José Afonso da Silva, a praça é local de permanência, de reunião, onde basicamente se exercita o direito fundamental de reunião em espaço público previsto na Constituição Federal (art. 5º, XVI), ainda que esse direito seja exercido também nas ruas e avenidas. A função da praça não é tanto a circulação, mas a permanência, o lazer e atividades cívico-religiosas. Tem a função de embelezamento da cidade, por seus aspectos ornamentais. As praças constituem um ponto de atenção especial em todo e qualquer projeto de urbanização, porque nelas circulam e permanecem pessoas e porque

---

<sup>2</sup> Milaré, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

no seu entorno são instalados os prédios mais representativos da cidade, tal como edifícios públicos, bancos, igrejas, templos, restaurantes<sup>3</sup>.

O artigo 99, I, do Código Civil prevê a praça como bem público de uso comum do povo. O artigo 22, da Lei nº 6.766/1979 estabeleceu que desde a aprovação do projeto de loteamento as praças não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador. Após o registro no Cartório de Imóveis, elas incorporam-se ao patrimônio público. É importante que as praças, assim com as demais áreas públicas, integrem o domínio municipal para ter quem as administre. O papel do Município é a gestão desse bem público, de uso aberto, livre e coletivo.

#### **4 Domínio da praça**

O proprietário do terreno onde a praça está instalada é o Município. As praças constituem logradouros públicos e estes, de um modo geral, são de domínio do Município, a quem compete legislar sobre a administração, o uso e a disposição desses bens.

A praça é incorporada ao patrimônio público por diferentes modos de aquisição da propriedade: a) compra; b) doação; c) dação em pagamento; d) aprovação de projeto de loteamento; e) desapropriação; f) terras devolutas; g) usucapião.

O Município pode até mesmo usar o direito de preempção sempre que precisar de áreas para a instalação de espaços públicos de lazer e áreas verdes (art. 26, VI, Lei nº 10.257/2001).

A iniciativa para a instalação dessas praças pode partir da lei, como é o caso dos projetos de loteamento, ou do interesse público pautado pela política de ordenamento territorial e planejamento do solo urbano. No primeiro caso, a ação governamental é vinculada, porque em regra todo loteamento aprovado deve contar com esses espaços livres (art. 4º, *caput*, I, Lei nº 6.766/1979). Já no segundo caso, a Administração tem alguma discricionariedade para decidir sobre a oportunidade e conveniência de instalação de praças em planos de reurbanizações. Essa discricionariedade não poderá desrespeitar a diretriz imposta pela Lei nº 6.766/1979, de exigência de praças nessas urbanizações do solo urbano, assim como os preceitos constitucionais que garantem o direito fundamental de reunião em espaço público.

---

<sup>3</sup> Silva, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

O que formaliza a propriedade é o registro imobiliário, mas nem sempre o Município possui esse documento. Pelos mais diferentes motivos, pode ser que a praça esteja implantada com destinação pública, mas inserida em terreno registrado como de domínio particular. O proprietário do terreno pode tomar a iniciativa de doar a área da praça ao Município. Recusando-se a fazer ou não sendo possível, cabe à Administração Pública: a) desapropriar o imóvel, caso ainda não tenha decorrido o prazo prescricional de dez anos para a propositura da ação por apossamento administrativo, ou b) requerer a usucapião decorridos quinze anos do apossamento, nos termos do artigo 1.238, do Código Civil.

## **5 A obrigação de identificar as praças existentes e criar novas praças**

O ordenamento territorial e o planejamento urbano são atribuições de competência do Município, conforme o artigo 30, VIII, da Constituição Federal. Deve o plano diretor identificar e mapear as praças existentes na cidade, apresentar planos e projetos de conservação e melhoramentos, assim como estabelecer critérios mínimos para a criação de novas praças, seja através da exigência desses espaços livres nos projetos de loteamento, seja através de uma política municipal de reurbanização.

As praças constituem elementos indispensáveis do desenho urbano da cidade. O Município, além dos compromissos legais com educação e saúde, também precisa atender as diretrizes constitucionais, estabelecendo espaços públicos para o exercício do direito de reunião, lazer, recreação, trânsito e circulação, tudo isso concebido dentro de um meio ambiente artificial adequado às normas legais e técnicas.

## **6 Padrões urbanísticos da praça**

Os padrões urbanísticos e edílios da praça devem ser estabelecidos pelo Município, assim como faz para o sistema viário, com o diferencial de que a praça possui um número maior de funções e mobiliário urbano. Esses padrões, recomenda-se, devem estar previstos no plano diretor ou em lei municipal específica: 1) formato da praça; 2) tamanho da praça; 3) proporção de vegetação; 4) arborização, jardinagem e paisagismo; 5) iluminação; 6) acessibilidade; 7) espaço para pedestres e bicicletas; 8) espaço para animais domésticos; 9) área de estacionamento de veículos; 10) banco de praça; 11) coreto, palco e anfiteatro; 12) espaço de lazer e equipamentos de recreação; 13) fontes,

espelhos d'água e lagos artificiais; 14) monumentos; 15) banheiros e bebedouros públicos; 16) lixeiras; 17) saneamento básico; 18) equipamentos de segurança pública; 19) posto de informações; 20) nome da praça.

### **6.1 Formato da praça**

O formato da praça deve ser compatível com o traçado urbano aprovado pela Prefeitura no projeto de urbanização, podendo ser redonda, arredondada, quadrada ou retangular, especialmente quando está articulada com o sistema viário. Porém, a praça também pode ter outro formato geométrico, o triangular, por exemplo, para se adaptar às dimensões ou geografia do terreno<sup>4</sup>.

### **6.2 Tamanho da praça**

O legislador não definiu qual seja o tamanho exato de uma praça, mas estabeleceu que deve ser proporcional à densidade de ocupação. Nos termos do artigo 4º, *caput*, I, da Lei nº 6.766/1979, os 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. Embora seja uma norma direcionada aos loteamentos, deve ser aplicada para as demais formas de urbanização do solo que resultem na formação de praça, isto porque o tamanho deve ser compatível com o número de pessoas que residem ou trabalham no seu entorno, bem como a quantidade de pessoas que circulam pela região. Quanto maior for a densidade de ocupação, maior deve ser a área ocupada pela praça.

Em um bairro destinado à finalidade residencial, formado por casas térreas ou sobrados, o tamanho da praça deve ser proporcional a densidade de ocupação desse bairro. Se ele é formado por 200 unidades imobiliárias, isso significa que em cada lote haverá uma família morando. Se nessas 200 unidades imobiliárias, mantida a finalidade residencial, são admitidas edificações de quatro pavimentos, com dois apartamentos por andar, haverá pelo menos oito famílias em cada lote e um número maior de morador no bairro se comparado com a hipótese anterior de ocupação unifamiliar. O tamanho da praça será calculado conforme essa densidade de ocupação, respeitando a diretriz prevista na Lei nº 6.766/1979 para os loteamentos.

---

<sup>4</sup> Sabino, Jamilson Lisboa. Tratado sobre Parcelamento do Solo Urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2023.

### **6.3 Proporção de vegetação**

As praças podem ser instaladas com predomínio de vegetação, com alguns pontos de vegetação ou serem desprovidas de qualquer vegetação. Não há uma regulamentação federal sobre isso. Essa escolha fica por conta do projeto de urbanização aprovado pelos setores técnicos da Prefeitura.

A legislação municipal que dispuser sobre os padrões urbanísticos das praças poderá estabelecer um percentual mínimo de vegetação ou de área verde, como forma de incentivar o meio ambiente e toda a qualidade de vida que ele proporciona.

### **6.4 Arborização, jardinagem e paisagismo**

É importante que exista uma preocupação com a padronização da vegetação instalada na praça, resultado de estudos técnicos que demonstrem eventuais reflexos negativos à população que algumas árvores ou plantas podem provocar. Não é recomendável que uma praça tenha árvores com certos frutos que podem provocar acidentes quando se desprendem dos galhos, como jaqueiras, coqueiros, abacateiros. As plantas dos jardins, vasos e floreiras não podem ser emissoras de pólenes potencialmente alérgicos. A segurança da população é um elemento fundamental a ser considerado na escolha da vegetação.

Além disso, nos últimos anos, os Administradores Públicos têm optado por ornamentar a praça com espécies da vegetação nativa, buscando um equilíbrio que atenda os interesses em relação à segurança da população e à manutenção de áreas verdes na praça.

O Manual Técnico de Arborização Urbana de São Paulo estabelece que as árvores desempenham funções importantes para os cidadãos e o meio ambiente, tais como benefícios estéticos e funcionais que estão muito além dos seus custos de implantação e manejo. Esses benefícios estendem-se desde o conforto térmico e bem estar psicológico dos seres humanos até a prestação de serviços ambientais indispensáveis à regulação do ecossistema, assim sendo: a) elevar a permeabilidade do solo e controlar a temperatura e a umidade do ar; b) interceptar a água da chuva; c) proporcionar sombra; d) funcionar como corredor ecológico; e) agir como barreira contra ventos, ruídos e alta luminosidade;

f) diminuir a poluição do ar; g) capturar o gás carbônico; h) resultar em bem estar psicológico.

O planejamento da arborização urbana gera benefícios ambientais e consequentemente contribui para a melhoria da qualidade de vida na cidade. A escolha do local e da espécie de árvore adequados proporciona melhores condições para o desenvolvimento da árvore minimizando riscos de acidentes, reduzindo a necessidade de podas, sem causar prejuízos à acessibilidade entre outros benefícios.

## **6.5 Iluminação**

Há uma variedade muito grande de opções de iluminação pública, funcional, decorativa ou cênica. Os passeios públicos devem ser amplamente iluminados para garantir a segurança, a acessibilidade e a mobilidade (iluminação funcional). Costuma-se optar pela iluminação de árvores ou jardins que valorizem a paisagem (iluminação decorativa). Os monumentos podem receber uma iluminação que atrelada a sombra que produz resulta em imagens que formam contrastes que embelezam ainda mais a estrutura (iluminação cênica). Cabe à Prefeitura apontar quais são os parâmetros a serem respeitados: a) altura dos postes; b) distância entre os postes; c) modelo de poste de madeira, concreto ou metal; d) tipo de lâmpada ou luminária; e) fiação aérea ou em galerias subterrâneas.

## **6.6 Acessibilidade**

O planejamento e a urbanização deverão ser concebidos e executados de forma a tornar as praças acessíveis para todas as pessoas, inclusive para aquelas com deficiência ou com mobilidade reduzida. O passeio público, elemento obrigatório de urbanização e parte da via pública, normalmente segregado e em nível diferente, destina-se somente à circulação de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano e de vegetação (art. 3º, Lei nº 10.098/2000).

As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. No mínimo 5% (cinco por cento) de cada brinquedo e

equipamento de lazer nas praças devem ser adaptados e identificados, tanto quanto tecnicamente possível, para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência, inclusive visual, ou com mobilidade reduzida (art. 4º, Lei nº 10.098/2000).

O projeto e o traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, nestes compreendidos os itinerários e as passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (art. 5º, Lei nº 10.098/2000).

Os Municípios devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo Poder Público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros (art. 41, §3º, Lei nº 10.257/2001).

É uma das diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população (art. 2º, XX, Lei nº 10.257/2001).

## **6.7 Espaço para pedestres e bicicletas**

O ordenamento do espaço das praças é necessário para disciplinar os locais destinados exclusivamente aos pedestres, os destinados exclusivamente ao trânsito de bicicletas e os espaços que eventualmente podem ser compartilhados entre pedestres, bicicletas, patins, patinetes, skates e demais itens qualificados como brinquedos.

Esses locais devem estar separados, serem adequadamente sinalizados e implantados com uma estrutura acessível.

O Anexo I, dos Conceitos e Definições, do Código de Trânsito Brasileiro, define calçada como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins” e define passeio como “parte da calçada ou da pista de rolamento, neste último caso, separada por pintura ou elemento físico separador, livre de interferências, destinada à circulação exclusiva de pedestres e, excepcionalmente, de ciclistas”.

Desse modo, a calçada além de servir como um corredor para o trânsito de pessoas, nela poderão ser instalados equipamentos do mobiliário urbano, como bancos, lixeiras, postes de iluminação, enquanto o passeio serve ao uso exclusivo dos pedestres, admitindo-se por exceção e de modo justificado o uso por ciclistas, especialmente por questões de segurança ou lazer.

A praça poderá ser desenhada com uma ciclovia no entorno do seu perímetro ou dentro da praça, conforme os propósitos de circulação, lazer e recreação.

## **6.8 Espaço para animais domésticos**

Os animais domésticos sempre puderam frequentar as praças acompanhados de seus tutores, com guia e coleira ou com focinheira, conforme as normas de posturas municipais. Modernamente, tem se reservado espaços exclusivos para os cães interagirem ao ar livre com outros cães, especialmente aqueles que vivem confinados em apartamentos. Os espaços “pet” são fechados com cercas e contam com brinquedos, com locais para os animais beberem água e fazerem suas necessidades fisiológicas, tudo sob a supervisão de seus tutores.

## **6.9 Área de estacionamento de veículos**

As praças não devem ser destinadas ao estacionamento de veículos, porque essa não é a função pública a elas atribuída. Os espaços destinados ao estacionamento devem ser instalados no entorno da praça, e não no seu perímetro ou dentro dela.

Nada impede que sejam instalados estacionamentos no subsolo da praça, aproveitando de forma útil o próprio terreno da praça. Esse estacionamento pode ser administrado pela Prefeitura ou terceirizado, podendo ser gratuito ou oneroso. A

destinação de área para o estacionamento de veículos compreende local para automóveis, motocicletas e bicicletas.

Também no entorno da praça é recomendável que existam espaços destinados ao embarque e desembarque de passageiros de veículos de passeio, de aplicativo, taxis ou ônibus. Locais para estacionamento de caminhões, destinados a carga e descarga de equipamentos para eventos realizados na praça ou para serviços de limpeza, podem ser planejados pelo urbanista responsável.

Em todas as áreas de estacionamento de veículos, localizadas em vias ou em espaços públicos, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção. As vagas deverão ser em número equivalente a 2% do total, garantida, no mínimo, uma vaga, devidamente sinalizada e com as especificações técnicas de desenho e traçado de acordo com as normas técnicas vigentes (art. 7º, Lei nº 10.098/2000).

## **6.10 Banco de praça**

Banco de praça é uma estrutura em formato de cadeira que serve como assento, geralmente de três lugares ou mais, de uso coletivo para as pessoas, instalado nas praças, jardins e demais logradouros públicos.

Embora não sejam obrigatórios na composição do mobiliário urbano de uma praça, os bancos são estruturas que se confundem com a própria identidade das praças. Eles historicamente sempre fizeram parte do mobiliário que compõem as praças. Os bancos concretizam a ideia de lazer, de descanso, de deslumbramento da paisagem. Podem ser adotados bancos dos mais diversos materiais, especialmente de madeira, ferro ou concreto. As medidas desses bancos podem variar, mas costumam seguir um padrão, geralmente com largura de um metro e meio. O formato do banco, isto é, o seu desenho, pode variar de acordo com a estética proposta pela política de urbanização. É comum ser tema de debate se os bancos devem possuir encosto, o grau de conforto que se espera deles e a localização, que pode ser na calçada ou nos jardins. O banco de praça deve ser bonito, combinar com a estética do ambiente, ser acolhedor, gentil, confortável e ergonômico. O banco não é uma obra de arte onde o desenhista tem liberdade absoluta para criar porque esse equipamento deve ser útil para a finalidade pública ao qual ele se destina.

É uma das diretrizes da política urbana a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado. A legislação proíbe o mobiliário hostil, que tenha como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, pessoas idosas, jovens, crianças, pessoas com deficiência e outros segmentos da população. Os bancos costumam ser desenhados e construídos para acomodar três pessoas sentadas. Há quem considere que o banco será hostil à população se ele for desenhado com obstáculos ou possuir divisórias entre os assentos que impeçam as pessoas de se deitar no banco. Acontece que como o banco é um mobiliário urbano de uso coletivo ele está sujeito às normas de posturas municipais que disciplinam o seu uso, o que impede que sejam usados de modo permanente ou privativo por apenas uma pessoa, um grupo ou uma família. Assim, é comum que normas municipais regulamentem o uso desse mobiliário, proibindo que pessoas durmam sobre o banco, assim como priorizando assentos acessíveis conforme o tamanho das pessoas, e locais especialmente destinados aos idosos, gestantes e deficientes.

### **6.11 Coreto, palco e anfiteatro**

O coreto é uma estrutura elevada, coberta, instalado nas praças e jardins, que serve como palco para apresentações artísticas, especialmente grupos musicais. Alternativamente, a praça pode contar apenas com um palco, sem cobertura. O anfiteatro também pode ser um componente da praça, em formato circular ou semicircular, com arquibancadas, destinado a apresentação artísticas.

### **6.12 Espaços de lazer e equipamentos de recreação**

Os espaços de lazer e os equipamentos destinados a recreação devem compor parte da praça e caracterizam-se por serem elementos fundamentais na concepção moderna de praça, permitindo à população desfrutar com dignidade dos atributos da vida, de modo livre e gratuito, tão necessários ao equilíbrio mental e reposição física do corpo humano.

Os espaços de lazer são os destinados ao descanso, a folga, a ociosidade, ao repouso, sossego, podendo serem constituídos dos bancos de praça, do uso dos jardins para piqueniques, meditações, relaxamentos ou alongamentos. Os espaços de recreação são os destinados as atividades esportivas, tal como as academias ao ar livre, os

equipamentos e espaços com mesas para jogos de tabuleiro, domino ou carta, campo de futebol, quadras de vôlei ou basquete, pistas de skate, os parques infantis (balanço, gangorra, escorregador).

### **6.13 Fontes, espelhos d'água e lagos artificiais**

As fontes são estruturas ornamentais que esguicham água de modo permanente ou periódico, podendo ser sincronizada, interativa, luminosa ou até mesmo musical. São úteis para compor o paisagismo e contribuir com o lazer e descanso das pessoas que contemplam essas fontes. Algumas são de águas potáveis e permitem o consumo ou o banho, enquanto outras são apenas contemplativas. São sempre bem populares, porque se tornam cartões postais, pontos de encontro de moradores e local de concentração de turistas. O ponto negativo dessas estruturas é o elevado custo para conservação e manutenção, porque exigem limpeza permanente e prevenção aos eventuais danos provocados por vândalos.

Nem todas as praças possuem essas fontes. A sua instalação depende das características locais e da política de ocupação urbana firmada pelo Município com a participação popular na discussão do plano diretor ou legislação correlata.

Os espelhos d'água podem compor as praças. São estruturas onde se reservam água ao ar livre, com um pequeno nível de água, que com os efeitos da luz solar proporciona o reflexo da paisagem, como se fosse um espelho, tornando o espaço confortável visual e ambientalmente.

Os lagos artificiais podem ser destinados ao embelezamento da praça ou para a criação de algumas espécies de peixe, especialmente as carpas, como é a Praça do Japão, em Curitiba.

### **6.14 Monumentos**

As praças são os locais preferidos para instalação de monumentos (estátuas, bustos, obeliscos, obras de arte) os quais devem ser compatíveis com a história local, regional ou nacional, respeitando os interesses culturais, os direitos individuais e preservando a vontade popular especialmente quando se homenageiam pessoas. Cabe a legislação municipal estabelecer parâmetros de localização, altura, material e finalidade desses monumentos.

## **6.15 Banheiros e bebedouros públicos**

A legislação federal não exige a instalação de banheiros públicos nas praças ou em qualquer outro terreno de domínio público. Depende do projeto de urbanização da praça, das funções a ela destinadas e do número de pessoas que por ali circulam para avaliar se é uma demanda necessária. Esses banheiros públicos podem ser cobrados. O uso deles pode ser retribuído, conforme prevê o artigo 103, do Código Civil, desde que previsto em legislação municipal.

Os banheiros de uso público em parques, praças, jardins e espaços livres públicos deverão ser acessíveis e dispor, pelo menos, de um sanitário e um lavatório que atendam às especificações das normas técnicas da ABNT (art. 6º, Lei nº 10.098/2000).

Os bebedouros de água potável, acessíveis à população, não são obrigatórios na legislação federal. A instalação desses equipamentos dependerá da demanda e das características do local. O consumo de água potável, normalmente, é cobrado, não é gratuito, e os bebedouros podem ser instalados até mesmo com refrigeradores ou outros equipamentos acessíveis mediante pagamento eletrônico.

## **6.16 Lixeiras**

A instalação de lixeiras na praça é providência indispensável para a salubridade do espaço público. A localização, a distância entre as lixeiras e os modelos devem ser escolhidos no projeto de urbanização da praça, mas também podem estar indicados no plano diretor ou em legislação específica, dando preferência pela coleta seletiva, com lixeiras separadas conforme as respectivas cores dos materiais recicláveis.

## **6.17 Saneamento básico**

O saneamento básico é elemento indispensável para a ocupação e uso do solo urbano e isso acontece principalmente em relação as praças, diante da utilização coletiva, concentração e trânsito de pessoas e pelas diversas funções que esse espaço possui, exigindo cuidado redobrado com a segurança da população. A limpeza da praça, a destinação dos resíduos, a coleta e tratamento do esgoto, quando for o caso, e a drenagem das águas pluviais devem ser planejados e executados de modo que as pessoas possam

desfrutar desses espaços com dignidade, sem colocar em risco a saúde, com a contaminação por lixo ou esgoto, ou em risco a vida, com grandes enchentes ou alagamentos.

### **6.18 Equipamentos de segurança pública**

Para a preservação do patrimônio público e para a integridade da ordem social, deve a praça ser provida de vigilância permanente, através de câmeras ou com a presença de uma escala de guardas municipais. É recomendável que no planejamento e reurbanização das praças sejam previstos espaços privativos ou compartilhados para os veículos de segurança pública. A praça poderá contar, ainda, com posto ou base de apoio da guarda municipal ou da polícia militar.

### **6.19 Posto de informações**

Diversamente de um posto de apoio policial, na praça poderá ser instalado um posto de informações pela Prefeitura para a recepção de populares e turistas, com orientações de segurança, localização, transportes, eventos e passeios turísticos.

### **6.20 Nome da praça**

A toda praça é atribuído um nome, que pode ou não homenagear pessoas. Assim, temos as praças que não recebem denominação de pessoas: Praça da Alfândega, em Porto Alegre, Praça Cívica, em Goiânia, ou Praça da Independência, em Santos. E temos diversas praças que mencionam o nome do homenageado: Praça Zumbi dos Palmares, em Maceió, Praça Ary Coelho, em Campo Grande, ou Praça Luíza Távora, em Fortaleza.

O nome da praça deve ser designado conforme previsto na legislação municipal, geralmente na Lei Orgânica, por decreto do Prefeito, ou através de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), "ao atribuir nome de pessoa viva a bem público, a unidade federativa a um só tempo viola o patrimônio público, pois

promove a promoção pessoal de determinado indivíduo, finalidade essa para qual não estão destinados os bens do Estado, e os princípios da moralidade e impessoalidade"<sup>5</sup>.

Mas o mesmo Supremo Tribunal Federal (STF) em outra decisão disse que não poderia constituir, nessa linha de raciocínio, quebra do princípio da impessoalidade, a indicação do nome de "pessoa viva", para denominar prédio público, quando tal indicação não pudesse trazer benefícios ou vantagens ao homenageado<sup>6</sup>, como acontece com homenagens a professores, escritores, artistas ou atletas já consagrados, reverenciados pelo público, e sem vínculo direto com o governo ou partido político.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já proferiu decisão no sentido de que a Lei nº 6.454/1977 não se aplica aos Estados e Municípios, pois essa lei federal menciona apenas os bens públicos da União<sup>7</sup> (art. 1º, Lei nº 6.454/1977).

O mais coerente é que as praças somente recebam nomes de pessoas após o seu falecimento, quando já é possível ter a completa e permanente biografia do homenageado, pois a denominação dele na praça será de caráter perpétuo, embora admitida a revogação. Se a pessoa viva comete ilícito após a outorga de seu nome em uma praça, isso desqualifica a homenagem.

As placas de inauguração, reforma ou denominação de praças não devem conter o nome dos agentes políticos titulares de mandato eletivo, para que não incorra em promoção pessoal e violação ao princípio da impessoalidade, pois a ação governamental de entrega de uma praça é custeada com dinheiro público e os prefeitos, vereadores e demais agentes públicos estão apenas a serviço do povo para administrar com eficiência os recursos do cofre municipal (art. 2º, Lei nº 6.454/1977).

## **7 Participação popular**

A praça pertence ao povo, conforme previu o Código Civil. A criação, intervenção, alteração e administração da praça exigem ao menos em algum momento a participação popular, especialmente através da realização de consultas públicas ou audiências públicas.

---

<sup>5</sup> RE n. 1.255.157/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 23/09/2022.

<sup>6</sup> RE 1091879 Relator(a): Min. EDSON FACHIN Julgamento: 01/08/2018 Publicação: 03/08/2018

<sup>7</sup> TJSP; Apelação Cível 1000690-27.2016.8.26.0333; Relator (a): Marcelo Semer (Juiz Subst); Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Macatuba - Vara Única; Data do Julgamento: 06/03/2017; Data de Registro: 08/03/2017.

Conforme o artigo 43, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros instrumentos, os debates, audiências e consultas públicas. É importante destacar que o legislador usou no citado artigo 43, o verbo “deverão”. Não é uma faculdade da Administração Pública, mas uma obrigação, imposição legal, tamanha a relevância que a matéria tem para o interesse coletivo, porque dispõe sobre o meio ambiente-urbano onde as pessoas vivem, os espaços públicos ocupados livremente por todos nós.

É notório que o Estatuto da Cidade não conferiu ao Chefe do Poder Executivo Municipal a competência absolutista para decidir sobre os projetos urbanísticos. A população precisa ser convocada, ouvida e suas propostas e sugestões analisadas e deliberadas, conforme o caso.

A participação da população é indispensável na concepção da praça. Afastam-se as decisões unilaterais dos órgãos técnicos da Prefeitura para possibilitar que o povo participe da política de gestão do bem público que lhe pertence. Não se trata de algo extraordinário, mas simplesmente normal e necessário, porque as pessoas que usam a praça são as mais qualificadas para opinar sobre problemas e as soluções almejadas.

## **8 Impossibilidade de desafetação da praça**

Tem se tornado frequente a extinção de praças para alienação do terreno à particulares ou para que a praça seja substituída por outra função pública (escola, rodoviária, creche, posto de saúde). Acontece que isso é inconstitucional, porque a eliminação sumária da praça configura atentado ao direito fundamental de reunião em espaço público, assegurado pelo artigo 5º, XVI, da Constituição Federal.

Os bens públicos estão classificados em bens de “uso comum do povo” (rios, mares, estradas, ruas e praças), bens de “uso especial” (edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da Administração) ou bens “dominicais” (sem finalidade específica). Por isso, fala-se que estão consagrados, destinados ou afetados a uma finalidade os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, enquanto os bens de uso dominical não estão consagrados, destinados ou afetados a qualquer finalidade.

A desafetação de bem público é a alteração dessa classificação. A desafetação é uma migração, uma troca, de uma categoria, de uma finalidade por outra. O bem público de uso comum do povo pode ser desafetado para bem de uso especial ou dominical, assim

como o bem público de uso especial pode ser desafetado para bem de uso comum do povo ou dominical.

Sendo a praça bem público de uso comum do povo, em tese poderia ser desafetada para bem de uso especial ou dominical. Acontece que é um elemento essencial na argumentação sobre a impossibilidade de desafetação das praças a análise da origem da afetação do terreno e outros aspectos.

Entendemos que a desafetação da praça deve ser analisada levando-se em consideração três aspectos: a) a origem do terreno onde está implantada a praça; b) a finalidade da mudança de destinação do terreno; c) a motivação.

### **8.1 Impossibilidade de desafetação da praça em razão da origem do terreno**

A afetação do bem público como praça pode ter como origem o terreno incorporado ao patrimônio público mediante aprovação de projeto de loteamento, que não permite que sua destinação seja modificada. Estabelece o artigo 17, da Lei nº 6.766/1979 que 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. O artigo 43, *caput*, por sua vez, dispõe que ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas. E pelo artigo 22, 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<sup>8</sup>.

Paulo Affonso Leme Machado esclarece que o Município estaria se tornando loteador, pois receberia a área para uma finalidade e, depois, a destinaria para outros fins. Continua o autor, citando decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que o objetivo da norma jurídica é vedar ao empreendedor a alteração das áreas destinadas a comunidade. Portanto, não faz sentido, exceto em casos excepcionalíssimos possibilitar à Administração fazê-lo. A importância do bem público deve ser mensurada de acordo com sua destinação. Os bens públicos de uso comum do povo estão a serviço de toda a população, é patrimônio social comunitário, um direito difuso, impossível de determinar

---

<sup>8</sup> Sabino, Jamilson Lisboa. Lei de Parcelamento do Solo Urbano Comentada. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

ou definir as pessoas atingidas por uma eventual desafetação, pois poderiam, em tese, ver reduzida a sua qualidade de vida, direito assegurado pelo artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, ao mencionar a inviolabilidade ao direito a vida. Se a própria Lei nº 6.766/1979, no artigo 17, impõe a tutela desses interesses ao particular, não pode a Administração se valendo de suposta discricionariedade mudar a afetação dos bens ao seu livre arbítrio. É preciso motivação. Os imóveis incorporados ao domínio público não se tornam objeto de um verdadeiro direito de propriedade. Não estão verdadeiramente no patrimônio de ninguém e ficam excluídos do comércio. A regra da não subtração à destinação, *non sottraibilità ala destinazione*, é norma imperativa cuja violação dá lugar a um fato ilícito<sup>9</sup>.

É notório que as áreas públicas decorrentes de projetos de loteamento não podem ter sua destinação alterada, serem extintas ou substituídas por espaços públicos com outras finalidades, porque o legislador federal proibiu essa desafetação como medida para preservar o adequado ordenamento territorial e planejamento urbano. Caso fosse permitido eliminar as praças e demais áreas públicas do loteamento após o seu registro, com permutas ou demais formas de alienação, estariam sendo desfeitos os requisitos indispensáveis para a aprovação do projeto de loteamento. Aprova-se o empreendimento que preenche os requisitos legais e depois renuncia-se a esses requisitos legais. Não há dúvida que isso é um artifício para burlar a lei federal que obrigou os loteamentos possuírem os espaços livres. Por isso, não tem sentido extinguir as praças.

Nos loteamentos, a afetação do bem público como praça é resultado da aprovação do projeto de loteamento, conforme previsão da legislação federal e municipal que regulamentam o assunto.

Acontece que nem todas as áreas públicas incorporadas ao patrimônio municipal têm como origem os projetos de loteamento. Existem outras formas de aquisição de propriedade pelo Poder Público, assim como acontece com os imóveis desapropriados, comprados, recebidos em doação, decorrentes de posse imemorial ou terras devolutas. Esses terrenos tornam-se praças mediante afetação declarada pelo Poder Público por ato administrativo ou por lei. A declaração de utilidade pública de terreno particular para fins de desapropriação para instalação de uma praça ocorre por decreto, que será o ato administrativo que afeta o bem público. Nos demais casos, é necessário um decreto ou lei instituindo ou denominando a praça. Também é comum que esteja prevista no plano diretor ou no plano viário da cidade. Essas praças que têm como origem terrenos

---

<sup>9</sup> Machado, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Praças e Espaços Livres. São Paulo: Editora Malheiros, 2014, pág. 490/495.

adquiridos por compra, doação, desapropriação ou demarcação de terras devolutas não são objeto de regulamentação pelos artigos 4º, 17, 22, 28 e 43 da Lei nº 6.766/1979, mas possuem a mesma proteção legal e as praças não podem ser desafetadas enquanto conservarem essa função. Uma vez adquirido o terreno pela Administração e nele sendo implantada uma praça, a função social que adere a esse espaço público é de tamanha importância para a sustentação dos princípios democráticos de direito que torna imutável essa afetação, porque o seu desaparecimento, com alienação ou substituição por outra função pública, tem como consequência a supressão da ideia de cidade, que não passaria de uma gleba dividida em lotes com edificações amontoadas, formando um caos urbano como eram as cidades primitivas, antes da ascensão da civilização grega.

## **8.2 Impossibilidade de desafetação da praça em razão da finalidade**

A proposta de desafetação de uma praça pode ter as seguintes finalidades: a) alienação do terreno mediante permuta; b) alienação do terreno mediante venda, doação, doação em pagamento; c) substituição da praça por outra função pública.

A transferência à terceiros de bem público de uso comum do povo ou de uso especial, além da autorização legislativa obrigatória prevista no artigo 76, I, da Lei nº 14.133/2021, precisa que o bem seja desafetado para a categoria de bem de uso dominical, o que também deve ser realizado por lei municipal, podendo a desafetação ser realizada na mesma lei que autoriza a transferência. No entanto, existem casos em que o bem público será usado pela Administração para uma outra finalidade. Não será alienado ou cedido. A praça passa a ser uma rodoviária ou escola, por exemplo. Há uma mudança de classificação, no qual o terreno deixa de ser bem de uso comum do povo (praça) e passa a ser um bem de uso especial (rodoviária, escola). Essa modificação no uso do terreno também exige a desafetação, que deve ser declarada por lei. A “desafetação de direito” opera-se com a lei que altera a classificação do bem público, mas para que tenha validade deve estar motivada na “desafetação de fato” do bem público, demonstrando o exaurimento do uso público dado ao terreno.

A alienação de bem público através de permuta resulta na mudança de localização do terreno de domínio municipal. O local que é praça será uma propriedade privada e a praça muda para o terreno entregue como troca. Esse tipo de procedimento exige licitação ou a apresentação de fundamentos que justifiquem a dispensa de licitação. Através da permuta a praça não será eliminada, porque ela apenas muda de local. Acontece que se a

praça tem como origem um projeto de loteamento, a Lei nº 6.766/1979 proíbe a mudança de destinação das áreas públicas, como forma de preservar o ordenamento territorial, o planejamento do solo urbano e os direitos dos adquirentes dos lotes. Não podemos nos furtar a comentar que o artigo 28, da Lei nº 6.766/1979 admite que sejam alterados os projetos de loteamento, mediante acordo entre o loteador e os adquirentes dos lotes, e a aprovação da Prefeitura. Acontece que essa alteração não pode violar os demais artigos da própria Lei nº 6.766/1979, que exigem os espaços livres, as praças e demais logradouros públicos. Em uma eventual alteração do projeto, todos os requisitos exigíveis para um loteamento estão preservados, aceitando-se tão somente modificações de localização das áreas públicas e particulares e dos padrões de urbanização, preservando-se a praça mesmo que em outro local dentro do loteamento.

Em se tratando de terreno que teve como origem outras formas de aquisição da propriedade pelo Município, também não está afastada a proibição de desafetação da praça, porque ela exerce funções sociais e políticas, que asseguram o direito fundamental de reunião previsto no artigo 5º, XVI, da Constituição Federal. A simples alienação da praça de modo oneroso, gratuito ou por dação em pagamento, eliminando o bem público de uso comum do povo de modo definitivo, sem que haja alteração de local, configura ato ilícito grave. Há por trás dessas ações governamentais de extinguir as praças a intenção de fazer desaparecer os espaços de protestos, manifestações, greves, impedindo que o povo se reúna e dê sustentação a democracia brasileira. Se o que pretende a Administração Pública é aperfeiçoar a urbanização do bairro ou da cidade, mudando a praça para um local alguns metros distantes do original, no mesmo quarteirão ou no mesmo bairro, sem prejuízo aos moradores do entorno, e demonstrando que não haverá redução da área da praça e que essa mudança é resultado de questões técnicas, talvez possa ser aceita essa modificação. Certamente, a população deverá ser convocada para dar sua opinião através de consultas públicas, audiências públicas ou até mesmo a realização de referendo ou plebiscito, instrumentos a serem observados na gestão democrática da cidade (art. 4º, V, “s” e art. 43, III, Lei nº 10.257/2001).

A substituição da praça por uma finalidade de uso especial (creche, escola, rodoviária, posto de saúde), representa uma ação governamental equivocada, porque não se pode eliminar o espaço de reunião da população para a instalação de prédios públicos, que deveriam ocupar terrenos desapropriados para esse fim, na ausência de outros bens públicos de uso especial ou dominical.

### 8.3 Impossibilidade de desafetação da praça em razão da motivação

Ensinou Pontes de Miranda, considerado como o maior jurista brasileiro de todos os tempos, que a apropriação dos bens classificados pelo artigo 99, do Código Civil, como de uso comum do povo ou de uso especial só é possível quando houver mudança de classificação. Essa mudança de classificação precisa da declaração de vontade do Poder Público, mas que não poderá ser arbitrária nem discricionária, pois é a finalidade do bem público que dá a classificação do bem e não a vontade do legislador<sup>10</sup>.

Para Toshio Mukai, os bens de uso comum do povo não podem ser alienados, enquanto cumprirem sua destinação originária, posto que tais bens possuem uma inalienabilidade intrínseca e não jurídica, que somente as circunstâncias de fato serão capazes de superar, tal como o desuso e o abandono. Enquanto servem ao “uso comum do povo” e cumprem, portanto, de fato, sua destinação, não podem ser desafetados legalmente. Enquanto tal destinação de fato se mantiver, não pode a lei efetivar a desafetação sob pena de cometer lesão ao patrimônio público da comunidade. Se a simples desafetação legal fosse suficiente para a alienação dos bens de uso comum do povo, seria possível, em tese, a transformação em bens dominicais de todas as ruas, praças, vielas, áreas verdes de um Município e, portanto, de seu território público todo, com a sua conseqüente alienação, o que certamente seria contra toda a lógica jurídica<sup>11</sup>.

Assunto de profundo questionamento é consignar que não será a lei, por si só, que vai declarar a desafetação do bem público, ou seja, a cessação, o término, o fim, de sua qualificação, classificação. A declaração de vontade do Poder Público em desafetar um bem público, que como vimos deverá ser por lei municipal, depende de prévia motivação, apta a demonstrar que o bem que se pretende mudar a classificação não mais se destina ao fim para o qual está afetado. Seria inconcebível a Prefeitura de São Paulo desafetar um trecho da Avenida Paulista, bem público de uso comum do povo, para bem público dominical, alienando para um particular. Não se pode por lei simplesmente mudar a classificação de um bem público, deve-se observar se dentro do ordenamento territorial e do planejamento urbano esse bem público é útil, caso contrário poderá ser desafetado e alienado. Se ao invés da Avenida Paulista, importante via de circulação de veículos e

---

<sup>10</sup> Machado, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. Praças e Espaços Livres. São Paulo: Editora Malheiros, 2014, pág. 490/495.

<sup>11</sup> Mukai, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. São Paulo: Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. RDAI 15, 2020.

pedestres, fosse uma rua sem saída, que serve apenas ao imóvel de um proprietário, é evidente que esta rua não tem um fim de interesse público, podendo, em tese, ser desafetada e alienada. Poderia ainda, ao invés de ser desafetada para alienação, ser desafetada de bem público de uso comum para bem público de uso especial, para no local instalar um posto da guarda civil, uma creche, uma escola, por exemplo.

Isso nada mais é do que uma exigência decorrente da necessidade de motivação dos atos administrativos, os quais deverão estar norteados por negócios jurídicos de interesse público, e é lógico que não há interesse público algum em desafetar um bem que está sendo usado pela população, ou que esteja planejado para ser usado pela Administração. A omissão ou a falta de recursos orçamentários do Poder Público em urbanizar uma rua ou uma praça planejada, ou a omissão em construir uma escola, ou um posto de saúde, em imóveis planejados para este fim, especialmente quando são áreas decorrentes de planos de loteamentos, que foram aprovados pela Prefeitura, não poderão ser usados como argumento para desafetar esses imóveis.

Segundo decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgado de relatoria do Ministro Herman Benjamin, as praças constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porque encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a cidade se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível<sup>12</sup>.

Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do artigo 2º, IV, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa acessibilidade que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os "indesejáveis", sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda<sup>13</sup>.

Esses espaços públicos urbanos cumprem relevantes funções de caráter: a) social (recreação cultural e esportiva); b) político (palco de manifestações e protestos

---

<sup>12</sup> Recursos Especial nº 1.135.807 - RS (2009/0071647-2)

<sup>13</sup> Recursos Especial nº 1.135.807 - RS (2009/0071647-2)

populares); c) estético (embelezamento da paisagem artificial e natural); d) sanitário (ilhas de tranquilidade, de simples contemplação ou de escape da algazarra de multidões de gente e veículos); e) ecológico (refúgio para a biodiversidade local). Disso decorre a obrigação do Administrador Público de instituí-los e conservá-los adequadamente, como elementos indispensáveis ao direito à cidade sustentável, que envolve, simultaneamente, os interesses das gerações presentes e futuras, consoante o artigo 2º, I, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)<sup>14</sup>.

Conclui a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que não se justifica as praças, jardins, parques e bulevares públicos, ou qualquer área verde municipal de uso comum do povo, sofrerem desafetação para a edificação de prédios e construções, governamentais ou não, tanto mais ao se considerar, nas cidades brasileiras, a insuficiência ou absoluta carência desses lugares de convivência social. Quando realizada sem critérios objetivos e tecnicamente sólidos, sem considerar possíveis alternativas, ou sem o devido respeito aos valores e funções da praça, 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, maior e mais combativo protetor. Por outro lado, é ilegítimo, para não dizer imoral ou ímprobo, à Administração, sob o argumento do "estado de abandono" das áreas públicas, pretender motivar o seu aniquilamento absoluto, por meio de desafetação. Entender de maneira diversa corresponderia a atribuir à recriminável omissão estatal a prerrogativa de inspirar e apressar a privatização ou a transformação do bem de uso comum do povo em categoria distinta. Finalmente, tampouco há de servir de justificativa a simples alegação de não uso ou pouco uso do espaço pela população, pois a finalidade desses locais públicos não se resume, nem se esgota, na imediata e efetiva utilização, bastando a simples disponibilização, hoje e sobretudo para o futuro - um investimento ou poupança na espera de tempos de melhor compreensão da centralidade e de estima pela utilidade do patrimônio coletivo<sup>15</sup>.

Castro Alves foi um dos maiores poetas da literatura brasileira. Viveu de 1847 a 1871. Autor de "O Navio Negreiro", um importante poema que deu visibilidade a luta pela abolição da escravatura. Também é autor de outros poemas, dentre eles "O Povo ao

---

<sup>14</sup> Recursos Especial nº 1.135.807 - RS (2009/0071647-2)

<sup>15</sup> REsp 1135807/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/04/2010, DJe 08/03/2012.

Poder”, um manifesto pela salvaguarda das cidades, escrito há mais de 250 anos, um clássico, que merece ser reproduzido:

*A praça! A praça é do povo  
Como o céu é do condor  
É o antro onde a liberdade  
Cria águias em seu calor!  
Senhor!... pois quereis a praça?  
Desgraçada a população  
Só tem a rua seu...  
Ninguém vos rouba os castelos  
Tendes palácios tão belos...  
Deixai a terra ao Anteu.*

Anteu era um Deus grego, que era extremamente forte quando estava em contato com o chão, a terra, porque teria herdado os poderes de sua mãe (Gaia), mas ficava fraco se fosse levantado ao ar, tirando dele a terra, o contato com a sua mãe.

Segundo Millôr Fernandes, a palavra Anteu é usada no poema por Castro Alves com o significado de “povo”, que desprovido de sua terra, da praça, perderia seus poderes, ficaria fraco, seria derrotado e morreria, tal como o destino do Deus Anteu. A praça é do povo, é livre, aberta, gratuita, como o céu é do condor. Se o Poder Público já possui seus edifícios institucionais e podendo se valer do instituto jurídico de desapropriação de propriedades privadas, não é certo remover da população o espaço público de reunião.

Os alicerces da civilização moderna e do Estado Democrático de Direito foram selados nas praças, na Ágora, dos gregos, e no Fórum, dos romanos, porque sempre foram espaços livres de encontros, manifestações e debates da população.

## **9 Transferência de uso da praça**

A classificação da praça como bem público de uso comum do povo impede que seja alienada ou tenha o seu uso permitido ou concedido à terceiros.

Estruturas permanentes não devem ser instaladas nas praças, tal como as bancas de jornais e os quiosques de alimentação ou comércio de produtos<sup>16</sup>. A praça, mesmo que uma pequena parcela, não pode ser destinada ao uso de interesse exclusivamente privado porque isso distorce todas as finalidades atribuídas a esse espaço livre: lazer, recreação,

---

<sup>16</sup> Gasparini, Diogenes. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

jardins, circulação. Essas estruturas devem ser instaladas em terrenos ou edificações particulares ou em espaços públicos criados especificamente para esse fim, com denominação e concepção diversa a de uma praça, como acontece com os quiosques na orla da praia do Rio de Janeiro ou de Fortaleza. A instalação de mesas e cadeiras nas calçadas, como extensão ao atendimento de bares e restaurantes, somente é permitida se for provisória, móvel, em horários específicos, reservando espaço seguro e suficiente aos pedestres, respeitando as diretrizes municipais de ordenamento territorial e uso do solo.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, o Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes que instituir. Não pode desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de uso comum do povo. 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 lazer e a 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<sup>17</sup>.

Entretanto, admite a “autorização de uso” e a “licença para ambulantes”, que devem estar regulamentadas no plano diretor ou em legislação municipal específica. Para eventos transitórios deve o interessado apresentar requerimento na Prefeitura para que lhe seja outorgada a autorização de uso da praça por determinado período e para certa finalidade, conforme condições estabelecidas no termo de uso. É comum esse tipo de autorização para a instalação de feiras de artesanato, eventos gastronômicos, celebrações religiosas, manifestações políticas e celebrações culturais. A licença de ambulante é possível, desde que o equipamento de comercialização não seja uma estrutura permanente, como no caso dos carrinhos de pipoca, cachorro-quente, água de coco, sorvete, vendedores de algodão doce.

## **10 Uso da praça como moradia**

A praça tem diversas funções, mas nenhuma delas inclui a moradia. A pessoa em situação de rua deve ser encaminhada aos albergues municipais e ser incluída em ações de promoção social. É preciso respeitar a democracia e consagrar a vontade da população,

---

<sup>17</sup> Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro. Município e Meio Ambiente. Áreas verdes e praças.* São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

que deve ser consultada e ouvida em audiências públicas que discutam a gestão dos logradouros públicos. A moradia é a satisfação de um direito individual, que deve ser exercido em outro local adequado. Prevalece o interesse coletivo, porque a praça é destinada à reunião, ao lazer, à recreação e ao trânsito de toda a população.

Estabelece o artigo 183, §3º, da Constituição Federal que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. A praça é um bem público de uso comum do povo e não pode ser objeto de usucapião, dispõe o artigo 103, do Código Civil<sup>18</sup>. Os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião<sup>19</sup>.

## **11 Conclusão**

A praça é um bem que pertence ao povo e que por isso exige sua participação, em conjunto com a Prefeitura, nos planos e nos projetos governamentais de natureza urbanística, decidindo sobre a estrutura mobiliária da praça, as normas de uso e conservação, como forma de preservar esse espaço público de reunião, lazer, recreação e trânsito da população, e por isso insuscetível de ser desafetado, sob pena de violação de comandos constitucionais.

---

<sup>18</sup> TJSP; Agravo de Instrumento 2176414-23.2017.8.26.0000; Relator (a): Vera Angrisani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Santo André - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/11/2017; Data de Registro: 07/11/2017

<sup>19</sup> Súmula nº 340, do STF.