



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO,

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento nos artigos 96, inc. I, “d” c.c. 124, inc. III, da Constituição Estadual, vem à presença de Vossa Excelência propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido cautelar, em face da Lei Complementar nº 3.432, de 09 de fevereiro de 2010, e, sucessivamente, da Lei Complementar nº 3.317, de 30 de junho de 2009, ambas do município de Várzea Grande, em razão dos fatos e fundamentos a seguir expostos:

Dos Fatos e do Direito.

É de se esclarecer de antemão que a Lei do Perímetro Urbano de Várzea Grande compõe a Lei nº 3.112/2007, Plano Diretor da cidade, na forma do seu artigo artigo 4º:

Art. 4º Integram o Plano Diretor, instituído pela presente Lei, as seguintes leis:

I. Lei do Perímetro Urbano;

II. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano;



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

- III. Lei de Parcelamento do Solo Urbano;
- IV. Lei do Sistema Viário;
- V. Lei do Código de Obras;
- VI. Lei do Código de Posturas. (ver anexo 1)

No caso, o município de Várzea Grande editou a Lei Complementar nº 3.317/2009, versando sobre a ampliação da área do seu perímetro urbano contemplada, portanto, no Plano Diretor da cidade. Posteriormente, adveio a Lei Complementar nº 3.432/2010, que promoveu novo aumento da zona urbana do município, revogando expressamente o texto normativo anterior.

Ocorre que os diplomas legais em questão expandiram o perímetro urbano, modificando assim o Plano Diretor, sem que fossem observadas as respectivas normas urbanísticas traçadas na Constituição do Estado de Mato Grosso a respeito do ordenamento da cidade, que preconizam a obrigatoriedade de prévio planejamento, de controle dos espaços e dos vazios urbanos e de participação popular.

O Plano Diretor tem a finalidade de promover a adequada ordenação territorial, de modo a assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e também o bem-estar da comunidade. Para tanto, é necessário que se faça um planejamento do desenvolvimento do município e da expansão das suas áreas urbanas, a fim de que seja possível levantar informações acerca da situação do espaço territorial, bem como dos problemas e medidas necessárias para saná-los.

Tanto assim que, por definição, o Plano Diretor representa um instrumento da política urbana que integra o processo contínuo de planejamento da cidade, a ser executado de maneira articulada e coordenada, conforme prescreve a Constituição Estadual:

Art. 307 (...)

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos Municípios, abrangendo a totalidade de seu território e



Ministério Público do Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral de Justiça

contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas, nos termos da lei. (alterado pela EC 40 de 2005)

A necessidade de se realizar uma previsão ordenada das ações do governo referentes ao desenvolvimento urbano também fica realçada no seguinte dispositivo da Carta Maior do Estado:

Art. 174 Na gerência dos interesses da população, o Município deverá observar os seguintes objetivos prioritários:

(...)

IV - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

Ainda sobre o dever de planejar o exercício da atividade urbanística, insta observar que a Constituição de Mato Grosso prevê expressamente que incumbe aos municípios estabelecer diretrizes pertinentes ao desenvolvimento urbano:

Art. 300 A Política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, atenderá ao Plano de Desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade e ao bem-estar de seus habitantes.

Art. 301 No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

Fica claro, por conseguinte, que em matéria relativa a ocupação



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

e desenvolvimento urbano é imprescindível realizar prévio planejamento, sendo a providência necessária não só para fins de elaboração do Plano Diretor, que é o plano urbanístico geral do município, como também para a definição de questões a ele afetas, a exemplo da ampliação do perímetro urbano que, nessa toada, igualmente demanda a prática precedente de atos de planejamento, o que envolve a realização de estudo ou avaliação técnica que embase a modificação.

Logo, para a modificação do Plano Diretor de Várzea Grande promovida pelas Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010, que incrementaram o espaço urbano da cidade, a municipalidade deveria ter providenciado diagnóstico técnico acerca da viabilidade das mudanças que se pretendia fazer, contendo os benefícios e eventuais prejuízos decorrentes da expansão, para que esse levantamento embasasse as alterações do limite daquela área.

Contudo, em desconformidade com o delineamento constitucional, os referidos textos normativos alteraram a descrição do perímetro urbano de Várzea Grande sem nenhuma pesquisa técnica de fundamentação da mudança, ofendendo assim o devido processo legislativo previsto para a alteração do Plano Diretor.

A teor do que se confere da tramitação dos Projetos de Lei nº 162/2009 e nº 09/2010 relativos, respectivamente, às Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010 (anexos 2 e 3), o Prefeito de Várzea Grande encaminhou à Câmara Municipal as proposições de expansão da zona urbana da cidade sem fazê-las acompanhar, no entanto, de um diagnóstico urbanístico a respeito da adequação técnica da modificação. Aliás, na mensagem apresentada para justificar a edição das duas normas, o chefe do Executivo limitou-se a falar genericamente sobre a implementação da política urbana municipal.

No curso de inquérito civil instaurado pela 4ª Promotoria de Justiça Cível de Várzea Grande para apurar supostas irregularidades na alteração do Plano Diretor, a promotora responsável requisitou ao chefe do Executivo Municipal, por meio do Ofício nº 133/4ªPJC/MP/2011, informações sobre estudos técnicos detalhados realizados anteriormente à aprovação dos diplomas legais em causa. Em



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

resposta, o município indicou o Parecer Técnico nº 176/2009, elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura em razão de a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico ter sugerido o aumento da zona urbana para 143.750,57 Km² (anexo 4).

Apesar de o município não ter apontado a qual diploma legal se refere o Parecer Técnico nº 176/2009, observa-se que o tamanho para o perímetro urbano sugerido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico é o mesmo que ficou definido na Lei Complementar nº 3.317/2009. No entanto, ressalta-se, não é possível reconhecer que para a edição dessa norma houve estudo prévio consubstanciado no Parecer Técnico nº 176/2009, já que esse documento em momento algum integrou o processo de elaboração daquela lei complementar, o que inviabilizou que o Legislativo e a população tomassem conhecimento do seu conteúdo para discutir a matéria.

Diante disso, as Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010 ampliaram o perímetro urbano de Várzea Grande, promovendo alterações no Plano Diretor do município, sem prévio planejamento, em flagrante desrespeito aos artigos 174, inc. IV e 307, § 1º, ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

De outro giro, importa notar que o adequado crescimento territorial demanda não apenas organização e planejamento, mas também controle do uso e ocupação do solo, tal como dispõe o artigo 301 da Carta Estadual, assim expresso:

Art. 301 No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - política de uso e ocupação de solo que garanta:

a) controle de expansão urbana;

b) controle dos vazios urbanos;

(...)

Em consequência, no desenvolvimento de políticas para a



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

ordenação da cidade o Poder Público deve implementar ações de controle da expansão e dos vazios urbanos, seja evitando a criação desses vazios ou eliminando os já existentes, tudo com vistas à apropriada utilização dos espaços da cidade.

Significa dizer, portanto, que antes de ampliar o perímetro urbano, o município deve fazer um levantamento para verificar a existência e a localização de espaços vazios na cidade para, a partir desse diagnóstico e mediante a utilização dos instrumentos urbanísticos previstos em lei, definir ações tendentes a incentivar a ocupação de tais locais, a fim de impedir e combater a ocorrência de áreas ociosas, para que se tenha um melhor aproveitamento da malha urbana.

Essa ideia de controle dos espaços urbanos está inclusive sintetizada como um dos objetivos gerais da política de desenvolvimento municipal elencados no Plano Diretor de Várzea Grande:

Art. 8º São objetivos gerais da política de desenvolvimento municipal, regulamentada na presente Lei do Plano Diretor:

(...)

V. garantir a definição de um perímetro urbano que atenda às necessidades de crescimento da população, intensificando a ocupação urbana em áreas ambientalmente aptas aos usos urbanos, a expansão das redes de infra-estrutura, e reduzindo a dinâmica de expansão periférica do tecido urbano; (ver anexo 1)

Contudo, o que se verifica na hipótese é que o Poder Executivo várzea-grandense, com aval da Casa legislativa, redimensionou a zona urbana do município com a edição das Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010, mas sem primar pela determinação constitucional que impõe ao ente público o dever de controlar o crescimento horizontal da cidade.

A imagem de satélite referente à ampliação do perímetro urbano de Várzea Grande do ano de 2007 a 2010 (anexo 5) demonstra claramente que o município descurou de controlar a expansão urbana, como obriga a sistemática



Ministério Público do Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral de Justiça

constitucional, aumentando os limites urbanos contidos no Plano Diretor sem qualquer justificativa e sem oferecer uma utilidade aos vazios existentes, visto que há inúmeras glebas de terra sem parcelamento, não há lei que trate do parcelamento e edificação compulsórios ou do IPTU progressivo.

Sendo assim, não há dúvidas de que as Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010 padecem de mais um vício de inconstitucionalidade, uma vez que no seu processo de elaboração o Executivo omitiu-se no dever de controlar a expansão e os vazios urbanos, em nítida contrariedade ao artigo 301, inc. I, *a* e *b*, da Constituição de Mato Grosso.

Ainda em tema urbanístico, interessa destacar que o texto constitucional enuncia a gestão democrática da cidade como uma das diretrizes gerais para a implementação da política urbana, impondo o envolvimento da sociedade em todas as etapas que compõem o Plano Diretor, o que significa dizer que a sua elaboração, implantação e mesmo alteração deve ser compartilhada e discutida com a população.

É o que se depreende da leitura dos seguintes dispositivos da Carta Maior do Estado:

Art. 301 No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

V - participação de entidades comunitárias na elaboração de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;

(...)

Art. 307 O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana, bem como



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

expressará as exigências de ordenação da cidade.

(...)

§ 3º É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, em Conselhos Municipais Deliberativos, a serem definidos em lei, inclusive através da iniciativa popular de projetos de lei.

As normas constitucionais em referência consagram a democracia participativa como princípio básico da política urbana, tornando obrigatória a oitiva da sociedade nas deliberações relacionadas ao ordenamento territorial, ou seja, que haja a efetiva colaboração da comunidade na tomada de decisões concernentes a medidas a serem executadas pelo Poder Público para o desenvolvimento da cidade.

Em perfeita sintonia com a participação cidadã na gestão e planejamento da coisa pública, eis o que prevê a Constituição de Mato Grosso:

Art. 174 Na gerência dos interesses da população, o Município deverá observar os seguintes objetivos prioritários:

(...)

VI - realizar a ação administrativa, proporcionando meios de acesso dos setores populares aos seus atos, os quais devem estar sujeitos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Bem por isso é que o Poder Público municipal deve conduzir a alteração do Plano Diretor de forma democrática e participativa, propiciando meios para que segmentos da sociedade acompanhem e discutam a mudança.

Entretanto, as Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010 de Várzea Grande modificaram o Plano Diretor do município sem o obrigatório acompanhamento por parte da comunidade, violando o princípio



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

constitucional da participação popular urbanística.

Pela análise do procedimento de formação dos dois diplomas legais impugnados (anexos 2 e 3) fica claro que para a mudança do Plano Diretor não foi assegurado o direito de manifestação de integrantes da sociedade, não tendo sido disponibilizado aos habitantes do município nenhum tipo de mecanismo que propiciasse a sua atuação, a exemplo da realização de debates, reuniões, audiências ou consultas públicas para tratar do assunto, em manifesto desacordo com os artigos 174, inc. VI, 301, inc. V e 307, § 3º, da Constituição de Mato Grosso.

O próprio município de Várzea Grande, ao responder à requisição de informações da 4ª Promotoria de Justiça Cível da comarca, admitiu que não houve atuação das entidades comunitárias no transcurso do processo legislativo que originou os textos normativos em questão, tendo afirmado que “não há nenhum registro de audiência pública realizada para participação da elaboração dos projetos de leis convertidos nas Leis Complementares nº 3.317/2009 e 3.432/2010” (anexo 4).

Desse modo, a população de Várzea Grande ficou obstada de acompanhar, opinar e discutir com o Poder Público as propostas de definição do novo perímetro urbano do município, sendo indevidamente suprimida a sua faculdade de intervir na organização do espaço urbano.

Ante todo o exposto, está inequivocamente configurada a inconstitucionalidade formal das Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010, de Várzea Grande, por terem alterado o Plano Diretor do município sem planejamento prévio, sem controle do uso e ocupação do solo e, mais, sem assegurar a participação popular na mudança, em afronta aos artigos 174, incs. IV e VI, 301, inc. I, *a* e *b*, e inc. V e 307, §§ 1º e 3º, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Do Efeito Repristinatório.

É oportuno destacar que o perímetro urbano contemplado no Plano Diretor de Várzea Grande foi alterado pela Lei Complementar nº 3.317/2009,



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

expressamente revogada pela Lei Complementar nº 3.432/2010, que estabeleceu nova definição para o tamanho daquela área.

Assim, os aludidos textos normativos tratam do mesmo assunto e, como demonstrado no tópico anterior, externam iguais vícios que os tornam incompatíveis com a Constituição Estadual, tendo em vista que promoveram a expansão da zona urbana de Várzea Grande desconsiderando a exigência de prévio estudo técnico, controle da utilização do território urbano e oitiva da sociedade.

Impõe-se, portanto, retirar do ordenamento jurídico a Lei Complementar nº 3.432/2010 e, ainda, impedir que o texto normativo anterior por ela revogado, ou seja, a Lei Complementar nº 3.317/2009, volte a vigorar, já que ambas padecem das mesmas máculas de inconstitucionalidade. Ora, de nada adiantaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 3.432/2010 se ocorrer o indesejado efeito repristinatório da Lei Complementar nº 3.317/2009, que igualmente afronta a Constituição.

Do Pedido Liminar.

As Leis Complementares nº 3.317/2009 e nº 3.432/2010, de Várzea Grande, contêm vícios formais, pois apesar de terem promovido alterações no Plano Diretor do município, quando da elaboração dos seus respectivos processos legislativos não houve avaliação técnica para embasar a mudança, com o necessário controle do uso e ocupação do solo urbano, nem tampouco a participação da coletividade, em flagrante desobediência aos artigos 174, incs. IV e VI, 301, inc. I, *a* e *b*, e inc. V e 307, §§ 1º e 3º, da Carta Maior do Estado.

Urge suspender imediatamente a vigência da Lei Complementar nº 3.432/2010 e, sucessivamente, da Lei Complementar nº 3.317/2009, uma vez que esses diplomas expandiram o perímetro urbano de Várzea Grande, fixado no Plano Diretor da cidade, colocando em risco o interesse público, notadamente o bem-estar dos habitantes e o direito destes a uma cidade sustentável.

O território municipal foi ampliado sem que antes fossem



Ministério Público do Estado de Mato Grosso

Procuradoria Geral de Justiça

consideradas as aspirações e necessidades da comunidade local, e, mais, sem a elaboração de planejamento para aferir a viabilidade da expansão, bem como sem nenhum tipo de controle por parte do município, o que fica evidente em virtude da existência de vazios urbanos que poderiam ter sido adequadamente aproveitados antes de se aumentar a área urbana.

Ademais, ainda é válido observar que a expansão urbana promovida pelas leis ora contestadas pode acarretar impactos consideráveis ao desenvolvimento do município, com prejuízo à população várzea-grandense pelo fato de representar verdadeiro crescimento desordenado da cidade agravado pela insuficiência do Poder Público de atender as demandas urbanas, ensejando a perda de qualidade de vida e outras mazelas decorrentes da ocupação sem planejamento do espaço territorial, a exemplo da formação de periferias e do surgimento de áreas problemáticas, consequências ordinariamente oriundas da desordem territorial e da fragilidade de organização do espaço urbano.

Desse modo, com vistas às razões retromencionadas, fica claro o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, requisitos essenciais para a concessão de medida cautelar apta a assegurar o *status quo ante*, até o deslinde deste processo, analogicamente aos artigos 10 a 12 da Lei Federal nº 9.868/1999.

Do pedido.

Por todo o exposto, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso requer seja concedida a cautelar e, no mérito, julgada procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 3.432, de 09 de fevereiro de 2010, de Várzea Grande, declarando ainda, para evitar a eficácia repristinatória indesejada, a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 3.317, de 30 de junho de 2009, do mesmo município, revogada pelo citado diploma normativo, por ofensa aos artigos 174, incs. IV e VI, 301, inc. I, *a* e *b*, e inc. V e 307, §§ 1º e 3º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Procuradoria Geral de Justiça

Anexos:

- 1- Parte da Lei nº 3.112/2007, Plano Diretor de Várzea Grande;
- 2- Lei Complementar nº 3.317/2009, de Várzea Grande, e respectivo processo legislativo;
- 3- Lei Complementar nº 3.432/2010, de Várzea Grande, e respectivo processo legislativo;
- 4- Ofício nº 133/4ªPJC/MP/2011 da 4ª Promotoria de Justiça Cível de Várzea Grande e resposta do município de Várzea Grande, acompanhada da CI nº 0076/2009 da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Parecer Técnico nº 176/2009 da Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura;
- 5- Imagem de satélite do perímetro urbano de Várzea Grande.

Cuiabá, 11 de outubro de 2012.

Marcelo Ferra de Carvalho
Procurador-Geral de Justiça