

Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito da \_\_\_\_ Vara Cível da Comarca de Maringá – Paraná.

O Ministério Público, por seu representante, com fundamento na previsão do artigo 129, inciso III, da CF, c.c. artigo 25, inciso IV, *a* (proteção direitos difusos), da Lei nº 8.625/1993, artigo 1º, inciso III (ordem urbanística), Lei nº 7.347/85, c.c. artigo 17, da Lei 8.429/92 c.c. artigo 68, inciso I, 1 (garantia de respeito pelos poderes públicos aos direitos consagrados na CF), da Lei Complementar Estadual nº 85/99, e com base no quanto se apurou no Procedimento Preparatório nº MPPR 0088.11.000619-9, instaurado pela 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá (Promotoria Especial de Direitos Constitucionais), vem à presença de Vossa Excelência promover **ação civil pública com pedido de condenação na obrigação de não fazer c.c. pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade de lei municipal e de antecipação de tutela** em face de:

**I) MUNICÍPIO DE MARINGÁ** – pessoa jurídica de direito público, com sede na Avenida XV de Novembro, 701, em Maringá-PR;

**II) BRA SPLENDOR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.**, CNPJ nº 10.7333.551/0001-18, com sede e foro na Avenida Arquiteto Nildo Ribeiro da Rocha, nº 524, sala 06, Parque da Gávea, Maringá-PR;

**III) ESPÓLIO DE JOSÉ RENATO DE VASCONCELOS HOLANDA**, representado pela cônjuge supérstite Beatriz Egoroff de Vasconcelos Holanda, inscrita no CPF sob o nº 813.526.899-87, nascida em 08/06/1957, residente na Rua Estácio de Sá, 261, Zona 02, CEP 87.010.360, em Maringá/PR;

**IV) PRIMEIRA IGREJA PRESBITERIANA INDEPENDENTE DE MARINGÁ**, CNPJ nº 79.152.153/0001-04, com sede e foro na Avenida Tiradentes, 853, Maringá/PR

pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir indicados.

**1. Objeto da demanda.**

O Ministério Público do Estado do Paraná entende que a Lei Complementar Municipal nº 752/2009, que alterou pontualmente a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 331/99) alterando o zoneamento urbano sobre os lotes nº 260, 260-A e 260-B/C, do Jardim Betty para classificá-los como integrantes da Zona Residencial 3 (ZR-3), violou a legislação específica, contrariando a unidade da ordem urbanística instituída pelo Plano Diretor e demais normas sobre uso e ocupação do solo urbano etc.

Os imóveis pertencem, respectivamente, aos seguintes requeridos:

<b>Lote nº 260 – matrícula nº 45574, 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Bra Splendor Empreendimentos Imobiliários Ltda.</b>
---	--

<b>Lote nº 260-A – matrícula nº 06762 – 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Espólio de José Renato de Vasconcelos Holanda</b>
<b>Lote nº 260-B – matrícula nº 01262 – 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Primeira Igreja Presbiteriana Independentes de Maringá</b>
<b>Lote nº 260-C – matrícula nº 01263 – 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Primeira Igreja Presbiteriana Independentes de Maringá</b>

Certo é que o Município de Maringá, por meio da Lei Complementar nº 752/2009, alterou, pontualmente, a classificação do *zoneamento* a que se sujeitavam os três imóveis situados em uma mesma quadra, mantendo, porém, a qualificação antiga do zoneamento para os demais lotes ali existentes.

Com efeito, a alteração legislativa é inconstitucional, pois que contrariou a idéia de *sistema* que preside a ordenação do solo urbano, além de promover interesses individuais dos proprietários favorecidos em detrimento do interesse coletivo, incorrendo na violação aos princípios do devido processo legal substancial (*due process of law substantive*), da isonomia e da impessoalidade dos atos do poder público.

O legislador municipal exorbitou dos seus poderes de inovar a ordem jurídica, produzindo normas desproporcionais e não razoáveis, pelo que caracterizado o excesso de poder legislativo, um dos motivos da inconstitucionalidade ora alegada, vício que deve ser corrigido pelo Poder Judiciário, por meio do controle incidental (*incider tantom*).

Em razão disso, depois de reconhecida a inconstitucionalidade dessa lei municipal, devem os requeridos ser condenados a

observar os limites de utilização da propriedade imobiliária, segundo as definições previstas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo para a *zona residencial 1 (ZRI)*, conforme estabelecido pelo artigo 7º, Inciso V, da Lei Complementar nº 331/99, ou pela legislação que vier a sucedê-la no curso da demanda ou após o seu trânsito em julgado.

## **2. Direito.**

O processo legislativo, embora formalmente tenha observado regular tramitação, encontra-se, no mérito, viciado, pois que o conteúdo da lei promulgada ofende princípios comezinhos da ordem urbanística, além de transbordar dos limites da razoabilidade e proporcionalidade impostos a todo ato legislativo, razão pela qual deve ser reconhecida a sua inconstitucionalidade, para retornar-se ao *status quo ante*, mantendo-se os imóveis pertencentes aos requeridos com as limitações do direito de construir próprias da **ZR-1**.

### **2.1. A declaração incidental de inconstitucionalidade de leis municipais em Ação Civil Pública.**

Com efeito, a Lei Complementar nº 752/2009 é inconstitucional e o seu reconhecimento deve ser feito incidentalmente nesta demanda coletiva, onde o objeto principal é a condenação dos requeridos na obrigação de não-fazer, consistente na limitação do direito de construir, segundo os padrões próprios da **ZR-1**.

De fato, a ação civil pública é um veículo apropriado para o controle *incidenter tantum* da constitucionalidade de leis, desde que não seja esse o único objeto da demanda coletiva. Nesse sentido, os seguintes julgados:

O controle difuso de constitucionalidade das leis pode ser exercido em sede de ação civil pública, no juízo de primeiro grau, quando for necessário para a decisão da hipótese concreta, sendo legitimado para a propositura da ação o Ministério Público. Com esse entendimento, a Turma deu provimento a recurso extraordinário para determinar o regular processamento de ação civil pública - cuja inicial havia sido liminarmente indeferida sob o fundamento de não constituir a mesma meio idôneo para o questionamento da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo - proposta pelo Ministério Público em defesa do patrimônio público, na qual se pleiteia a declaração de nulidade de ato normativo municipal que majorou os subsídios de vereador, com a conseqüente restituição aos cofres públicos das quantias indevidamente recebidas. Precedentes citados: RCL 600-SP e RCL 602-SP (acórdãos pendentes de publicação, v. Informativo 82). (STF, RE 227.159-GO, rel. Min. Néri da Silveira, 12.3.2002)

Ação Civil Pública. Controle Incidental de Constitucionalidade. Questão prejudicial. Possibilidade. Inocorrência de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

- O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. (STF, Reclamação 1.733/SP)

“Não usurpa a competência do STF a declaração incidental de inconstitucionalidade de lei municipal proferida por juiz singular em ação civil pública. Especialmente quando não demonstrado que o objeto do pedido era tão somente a inconstitucionalidade da lei.” (AI 476.058-AgR, rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 14-12-2006, Primeira Turma, DJ de 16-6-2007).

“Ação civil pública ajuizada pelo MPDFT com pedidos múltiplos, dentre eles, o pedido de declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Lei distrital 754/1994, que disciplina a ocupação de logradouros públicos do Distrito Federal. Resolvida questão de ordem suscitada pelo Relator no sentido de que a declaração de

inconstitucionalidade da Lei 754/1994 pelo TJDFT não torna prejudicado, por perda de objeto, o recurso extraordinário. **A jurisprudência do STF tem reconhecido que se pode pleitear a inconstitucionalidade de determinado ato normativo na ação civil pública, desde que *incidenter tantum*.** Veda-se, no entanto, o uso da ação civil pública para alcançar a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes*. No caso, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei 754/1994 é meramente incidental, constituindo-se verdadeira causa de pedir. Negado provimento ao recurso extraordinário do Distrito Federal e julgado o recurso extraordinário ajuizado pelo Ministério Público do Distrito Federal.” (RE 424.993, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12-9-2007, Plenário, DJ de 19-10-2007). No mesmo sentido: RE 511.961, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-6-2009, Plenário DJE de 13-11-2009) (sem negrito no original)

Deste modo, fica claro não haver óbice algum a que Vossa Excelência realize o controle da constitucionalidade da Lei Complementar nº 752/2009 por meio desta ação civil pública.

## **2.2. Inconstitucionalidade material e devido processo legal substantivo.**

O Constitucionalismo é o movimento a partir do qual começaram a aparecer as primeiras Constituições nos Estados, marcadas pela imposição de limites ao Poder Público estatal e pela garantia de direitos fundamentais aos cidadãos. Assim, num Estado Constitucionalista, segundo Hans Kelsen, as normas encontram-se em estrutura escalonada, figurando a Constituição no seu vértice, pois trata-se de legislação suprema, devendo todas as demais normas buscarem nela seu fundamento de validade.

Para assegurar essa supremacia, surgiu o mecanismo de controle de constitucionalidade das normas, por meio do qual se avaliam as normas infraconstitucionais. Deste modo, é possível que uma lei seja

formal ou materialmente inconstitucional, primeiro, quando não observa as formalidades procedimentais ou de competência para a sua edição, ou material, quando seu conteúdo não guarda relação com os ditames constitucionais.

No presente caso, considera-se que a Lei Complementar nº 752/2009 foi produzida sob excesso de poder legislativo e em afronta aos princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da reserva do plano, pelo que se deve reconhecer a sua *inconstitucionalidade material*.

A esse respeito, Gilmar Ferreira Mendes leciona que:

“A inconstitucionalidade material envolve o próprio conteúdo do ato impugnado, abrangendo não apenas eventual contradição entre a norma constitucional e o ato legislativo ordinário, mas também o chamado desvio ou excesso de poder legislativo. A primeira espécie supõe o confronto entre comandos normativos, resultantes da adoção de prescrições contrárias aos princípios constitucionais. A inconstitucionalidade decorrente do desvio de poder está marcada pela incompatibilidade entre os objetivos da lei e os fins constitucionalmente consagrados, ou pela violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso.” (MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade. Aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990, p.37)

O legislador não é livre para criar qualquer lei. O ato legislativo dever ser formal e materialmente compatível com o sistema normativo, respeitando a supremacia da constituição (critério formal) e o conjunto de princípios que ela consagra (critério material). Nesse sentido:

“É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da

proporcionalidade (Verhältnismäßigkeitsprinzip), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (Geeignetheit) e a exigibilidade (Erforderlichkeit) do ato legislativo.

O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura a afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade conformação do legislador (gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit), **permitindo aferir a compatibilidade das opções políticas com os princípios consagrados na Constituição.** Nega-se, assim, à providência legislativa o atributo de um ato livre no fim, consagrando-se a vinculação do ato legislativo a uma finalidade.

(...)

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, idéia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas. Veda-se, porém, o excesso de poder em qualquer de suas formas (Verbot der Ermessensmissbrauchs; verbot der Ermessensüberschreitung). Por outro lado, o poder discricionário de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar. A omissão legislativa (Ermessensüberschreitung; der Ermessensmangel) parece equiparável, nesse passo, ao excesso de poder legislativo.

(...)

Importa assinalar, todavia, que o vício de excesso de poder legislativo, externado sob a forma de desvio de poder, a de ser aferido com base em critérios jurídicos. Não se trata de perquirir sobre a conveniência e oportunidade da lei, mas de precisar a congruência entre os fins constitucionalmente estabelecidos e o ato legislativo destinado à prossecução dessa finalidade.” (MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade. Aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 38-42)

Como já mencionado, além de dever observar os ritos legais impostos para todo processo legislativo, também o parlamento deverá respeitar os limites materiais de criação legislativa. Nesse último aspecto, o controle de constitucionalidade das leis não se restringe a verificar se a matéria tratada na lei ordinária é ou não de competência legislativa do ente federado.



Mais do que isso, também deve ser alvo da sindicância judicial verificar se a matéria, embora de competência legislativa da unidade federativa, foi adequadamente tratada, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, corolários do devido processo legal substantivo. Nesse sentido, o Ministro Carlos Veloso já assentou:

"Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV do art. 5º, respectivamente. (...) ***Due process of law*, com conteúdo substantivo – substantive due process – constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*), devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexa com o objetivo que se quer atingir.** Paralelamente, *due process of law*, com caráter processual – *procedural due process* – garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa." (ADI 1.511-MC, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-10-1996, Plenário, DJ de 6-6-2003.)

De fato, o princípio do devido processo legal, consubstanciado no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal toma, modernamente, uma feição formal e outra substancial.

Na sua concepção formal, tem o princípio ligação com o aspecto processual, caracterizando-se como o direito ao contraditório, à ampla defesa, e a outras garantias e direitos processuais, além de referir-se à idéia de atuação negativa do Estado, com fins de proteção à vida, à liberdade e ao patrimônio dos cidadãos.

Já na sua acepção substancial, o princípio em tela caracteriza-se por ser a competência atribuída ao Poder Judiciário para afastar a aplicação de leis e atos do Poder Público que sejam arbitrários, injustos, desarrazoados ou desproporcionais, ou seja, este princípio se afigura como limite à discricionariedade do legislador e do administrador público, por isso,

com base nele, podem ser declarados inconstitucionais todas as normas jurídicas e os atos emanados do Poder Público maculados pela injustiça, desproporcionalidade e desarrazoabilidade. Essa é a lição da doutrina:

“A Constituição indica a existência de competência a ser exercida pelo Judiciário, no sentido de poder afastar a aplicabilidade das Leis com conteúdo arbitrário e desarrazoado, como forma de limitar a conduta do legislador.

Lei que não atinge um fim legítimo é inválida, como tal devendo ser declarada, por força da garantia constitucional em exame.

Na atualidade, o texto da Lei ou ato governamental será preservado pela Suprema Corte, até que nenhum posicionamento razoavelmente concebível possa estabelecer uma relação entre a regulamentação contestada e um fim legítimo do governo.

Fato é que o entendimento atual do devido processo legal substantivo permite o controle de atos normativos disciplinadores de liberdades individuais até mesmo "não econômicas". Este princípio, em sua concepção substantiva, é fonte inesgotável de criatividade hermenêutica, transformando-se numa mistura entre os princípios da "legalidade" e "razoabilidade" para o controle dos atos editados pelo Executivo e Legislativo.” (BORGES NETTO, André L. A razoabilidade constitucional. In: Revista Jurídica Virtual nº 12. [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/revista/Rev\\_12/razoab\\_const.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/revista/Rev_12/razoab_const.htm))

Seguindo o mesmo entendimento, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

“O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita a rígida observância da diretriz fundamental, que, encontrado suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* – acha-se

vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à clausula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF art. 5, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso do poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislativo.” (STF, ADI-MC 1407/DF)

“Receptação simples (dolo direto) e receptação qualificada (dolo indireto eventual). Cominação de pena mais leve para o crime mais grave (CP, art. 180, caput) e pena mais severa para o crime menos grave (CP, art. 180, § 1º). (...) O exame da adequação de determinado ato estatal ao princípio da proporcionalidade, exatamente por viabilizar o controle de sua razoabilidade, com fundamento no art. 5º, LIV, da Carta Política, inclui-se, por isso mesmo, no âmbito da própria fiscalização de constitucionalidade das prescrições normativas emanadas do Poder Público. **Esse entendimento é prestigiado pela jurisprudência do STF, que, por mais de uma vez, já advertiu que o Legislativo não pode atuar de maneira imoderada, nem formular regras legais cujo conteúdo revele deliberação absolutamente divorciada dos padrões de razoabilidade.** Entendo, por isso mesmo, que a tese exposta nesta impetração revela-se juridicamente plausível, especialmente se se considerar a jurisprudência constitucional do STF, que já assentou, a propósito do tema, a orientação de que transgride o postulado do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), analisado em sua dimensão material (*substantive due process of law*), a regra legal que veicula, em seu conteúdo, prescrição normativa qualificada pela nota da irrazoabilidade.” (STF, HC 102.094-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 1º-7-2010, DJE de 2-8-2010.)

Assim, o devido processo legal substantivo tem fundamento no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal e dele derivam os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade. Senão, veja-se.

O artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, alberga no seu inciso I, o compromisso de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Assim é que, o devido processo legal substancial encontra assento no termo “justa”, porquanto tanto as normas emanadas do Poder Legislativo, como os atos do Poder Público devem ter seu conteúdo, além de *razoável e proporcional, justo*.

Por sua vez, o *Princípio da Razoabilidade* tem por função a imposição de limites à discricionariedade da atividade legiferante do Estado, de modo a impedir que a situações semelhantes se atribuam soluções diversas e a casos diferentes, as mesmas respostas, tudo em estreita relação com a idéia de igualdade substancial.

Já o *Princípio da Proporcionalidade*, composto pelos Princípios da Adequação, da Necessidade e da Proporcionalidade em Sentido Estrito, se utiliza destes três elementos para aferir a conformidade da discricionariedade legislativa com os princípios constitucionais fundamentais, pois é certo que, ao regular determinadas condutas, o legislador pode restringir um direito individual, optar pela prevalência de um interesse público em face de um direito individual ou, ainda, prever que, em determinadas situações, um direito fundamental impere sobre o outro.

Nesse caso, ao analisar a opção legislativa por um direito fundamental em detrimento de outro, cabe ao órgão responsável pelo controle de sua constitucionalidade verificar: **a)** se a restrição estabelecida pela norma era o meio mais idôneo para se atingir o fim que se almejava (Princípio da Adequação), **b)** se era o meio menos oneroso ao cidadão (Princípio da Necessidade) e, por fim, **c)** se o cerceamento imposto pelo meio escolhido causou mais vantagens que prejuízos (Proporcionalidade em Sentido Estrito).

Nada disso foi observado para a criação da lei maringaense. Senão veja-se

### **2.3. A ordem urbanística e o interesse público.**

Como se demonstrará, o legislador municipal lesou a ordem urbanística quando promoveu alterações pontuais na Lei de Zoneamento, favorecendo os proprietários dos imóveis que indicou, em detrimento do sistema urbanístico, nele compreendido o macrozoneamento urbano (art. 31 c.c. art. 83, ambos da Lei Complementar nº 632/2006), subvertendo, desse modo, o planejamento e a gestão territorial da cidade.

Efetivamente, as Constituições brasileiras anteriores a de 1988 já haviam trazido normas sobre direito urbanístico, mas a Constituição Federal de 1988 tratou do tema de forma mais ampla e abrangente, delegando competências aos diversos entes federativos e estabelecendo diretrizes ao desenvolvimento urbano.

Assim, no seu artigo 21, inciso IX, atribuiu à União a competência para elaborar e executar planos urbanísticos nacionais e regionais; no artigo 24, inciso I e § 1º, outorgou a competência concorrente para União, Estados e Distrito Federal legislarem sobre normas gerais de direito urbanístico; enquanto que no artigo 30, inciso VIII, delegou competência exclusiva aos Municípios para dispor sobre o planejamento urbanístico local, consistente na disciplina do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, bem como de elaboração e execução de seu plano diretor.

Outrossim, sensível à necessidade de que as cidades se desenvolvessem dentro de certa *ordem*, trouxe, no artigo 182, diretrizes para o crescimento *ordenado* dos centros urbanos, delimitado pela observância da função social da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes. *Verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que previu, no seu artigo 4º, como instrumentos do planejamento municipal: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social.

Nesse passo, o Município de Maringá, através do seu Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 632/2006, considerou como instrumentos de desenvolvimento, os seguintes instrumentos de planejamento: plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias; lei de orçamento anual; lei de uso e ocupação do solo; lei de parcelamento do solo; lei de sistema viário; planos de desenvolvimento econômico e social; planos, programas e projetos setoriais; programas e projetos especiais de urbanização; instituição de unidade de conservação; instituição de unidades de conservação; instituição de unidades de preservação de bens socioambientais; demais planos definidos em lei.

Com isso, fica claro que a *ordem urbanística* brasileira é formada por um conjunto de normas, emanadas de todos os entes federativos, que disciplinam a matéria dentro da competência constitucional que lhes foi conferida. E, assim, porque formam um *sistema*, estas normas urbanísticas devem ser compatíveis entre si, devem guardar uma relação de harmonia com o todo no qual se inserem.

Não é por outra razão que a doutrina, ao esboçar a sistematização do Direito Urbanístico, elenca o *Princípio da Coesão Dinâmica* de suas normas como um princípio autônomo desse ramo, prevendo que uma coerência teleológica deve permear a edição de todas as normas urbanísticas, de modo a permitir que todas elas se encaminhem para a consecução de sua finalidade maior que é de, respeitando e promovendo o planejamento urbano já existente, contribuir para o adequado ordenamento territorial. Nesse sentido:

“Vigora no direito urbanístico um princípio da coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados. Assim, sendo, o planejamento deixa de ser uma faculdade para converter-se em uma obrigação do Poder Público. Ele não é mais uma mera técnica a ser utilizada ou não pelos governantes, conforme sua conveniência, mas um conjunto de procedimentos vinculantes, cuja observância condiciona a validade dos atos jurídicos. A obrigatoriedade de planejamento não impede o funcionamento da democracia, mas a organiza, de forma que os diversos interesses existentes possam ser harmonizados coerentemente.” (PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade. 2ª ed. e rev. São Paulo: Editora RT, 2010, p. 206)

Na mesma linha, José Afonso da Silva:

“(...) princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas, cuja eficácia assenta basicamente em

conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas (...)” (Direito Urbanístico Brasileiro, p. 45)

Mais adiante afirma:

“(...) os planos urbanísticos constituem conjuntos de *normas e atos* operativos que caracterizam aquele princípio de *coesão dinâmica* ou *coesão dialética* que dá a essência das normas urbanísticas (...). Baldado será, portanto, qualquer intento de compreender a estrutura normativa dos planos urbanísticos com base na concepção clássica que procura conhecer as normas jurídicas em sua estrutura interna, isolando umas das outras; essa concepção *estático-atomístico-abstrata* não pode penetrar o sentido das normas do plano, cujos efeitos saem, como feixes, do conjunto, para modelar o futuro colimado, mediante transformações do existente.” (idem, p. 97)

Tanto é assim que a ordem urbanística municipal encontra no seu Plano Diretor a viga mestra para a disciplina territorial da cidade, bem por isso dispõe o seu artigo 1º:

“Art. 1º. O Plano Diretor do Município de Maringá é o instrumento estratégico de desenvolvimento e expansão urbana e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão da cidade, aplicando-se esta Lei em toda extensão territorial do Município.

Parágrafo único. Toda a legislação municipal pertinente a matéria tratada pelo Plano Diretor deverá obedecer às disposições nele contidas.”

A gestão territorial urbana, embora deva assegurar a participação popular (gestão democrática da cidade), não prescinde, porém, da utilização de técnicas científicas para a tomada de decisões que importarão na alteração da qualidade de vida dos munícipes. Por isso, qualquer pretendida alteração no Plano Diretor exige a consulta de órgãos técnicos, sob pena de se *desorganizar* a cidade, modificando-se toda a malha legislativa construída



segundo princípios e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. Não é por outra razão que o artigo 180, assim dispõe:

“Art. 180. Para a criação ou alteração de leis que disponham sobre matéria pertinente a Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Lei do Perímetro Urbano e Lei do Sistema Viário, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial deverá emitir parecer no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de sua solicitação, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, como pré-requisito para o processo de aprovação pela Câmara Municipal.”

Sobre isso, extrai-se da melhor doutrina o seguinte entendimento:

“(…) Ocorre no direito urbanístico uma fusão do direito com a técnica, que altera a sua forma de atuação, distinguindo-o dos ramos tradicionais do direito. A maioria das normas jurídicas contida em planos, projetos, leis e decretos urbanísticos nada mais faz senão positivar ou aplicar normas técnicas. O direito estatal não apenas positiva normas técnicas, como também a elas faz remissões, incorporando as formas de autorregulação produzidas no interior da própria comunidade profissional. (PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 2ª ed. e rev. São Paulo: Editora RT, 2010. p. 207-208

Notadamente, no âmbito municipal, José Afonso da Silva afirma que “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica”, cabendo, no entanto, aos Municípios “conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecido pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.” (Direito Urbanístico Brasileiro, p. 65)

O que se reconhece, ademais, é que a vinculação do legislador municipal vai além da observância das regras gerais fixadas pela União e pelos Estados, mas, por conta da idéia de sistema formado pelas normas urbanísticas, àquele cabe a promulgação de normas jurídicas ajustadas ao próprio conjunto de normas urbanísticas municipais, que tem como principal instrumento, já mencionado acima, o plano diretor.

Desta feita, desde a edição de novos diplomas normativos até a alteração de disposições já existentes, o legislador tem sua atividade conduzida, determinada e delimitada pelas diretrizes normativas já postas sobre o tema em outros cadernos legislativos, sob pena de o produto de sua atividade poder ser considerado inconstitucional, ilegal, injusto ou desproporcional.

Ademais, o planejamento territorial deve ser realizado com vistas a atender aos interesses de todos os munícipes e não casuisticamente moldado para atender interesses privados.

Deste modo, portanto, o interesse social é o fim último a ser preservado pelas regras urbanísticas e, por isso, estas – de ordem pública - imperam sobre os interesses meramente individuais, conforme lição de José Carlos Freitas a seguir:

“(...) Tais normas são de ordem pública, cogentes, gerais e, portanto, impessoais, não se lhes podendo contrapor, em certos casos, direito adquirido. As limitações urbanísticas, genuínas imposições de ordem pública, por atingirem indistintamente os membros da coletividade administrada, são imprescindíveis, irrenunciáveis, não admitem transação e, porque revestidas de *imperium*, são vinculadoras tanto para particulares quanto para a própria Administração.

Visam, em essência, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art.182 da CF), atender ao bem comum, sobrepondo o interesse público ao privado, pois o ‘urbanismo tem uma missão social a cumprir na ordenação

dos espaços habitáveis”, para assegurar à população as melhores condições de vida.

O direito urbanístico positivado em nosso país, a partir da Carta Magna, ocupa-se de um feixe de normas jurídicas que regulam as atividades do Poder Público destinadas ao ordenamento territorial dos espaços habitáveis, para a garantia do bem-estar da coletividade. Abrange as regras jurídicas que cuidam do ‘planejamento urbanístico, do uso e da ocupação do solo urbano (parcelamento, loteamento e proteção ambiental), da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas) e da utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa)!

As normas mais expressivas desse ramo do direito, no âmbito federal e infraconstitucional, estão contidas na Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).” (FREITAS, José Carlos. *A ação civil pública, a ordem urbanística e estatuto da cidade*. In *Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Editora RT, 2005, p. 258-259)

E, prosseguindo, o mesmo autor ainda ressalta que o planejamento urbano assume tal importância, porque é a partir dele que as cidades se desenvolvem, que ele não pode ficar à mercê da discricionariedade do administrador público e nem de investidores inescrupulosos, conforme se confere abaixo:

“(…) E não é por acaso que a premissa do planejamento urbano tenha sido eleita pelo Estatuto da Cidade, pois ela tem base constitucional e, portanto, consagração normativa, além do que a doutrina vem reconhecendo o princípio da remissão ao plano urbanístico como ponto de partida para o desenvolvimento das cidades, em prol do interesse coletivo e da garantia da qualidade de vida à população.

Portanto, não se concebe, hoje, que a sorte das cidades fique a reboque das conveniências (ou negligência) do administrador público, nem que o planejamento urbano ocorra entre quatro paredes, restrito aos interesses imediatos de político e investidores do mercado imobiliário, o que elimina qualquer margem de discricionariedade ao administrador e legislador locais nesse campo.” (FREITAS, José Carlos. **A ação civil pública, a ordem urbanística e estatuto da cidade**. In

Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios.  
São Paulo: Editora RT, 2005, p. 259)

No presente caso, o Poder Legislativo, ao inserir alteração pontual na Lei de Uso e Ocupação do Solo, através da Lei Complementar Municipal nº 752/2009, não respeitou premissas básicas do conjunto de normas urbanísticas municipais.

Tratando exatamente do tema em apreço, a doutrina aponta que alterações pontuais no plano diretor, sem guardar qualquer vinculação com as disposições anteriores, ofendem o Princípio da Razoabilidade, o que torna a lei inválida:

“Não há nada que impeça, em tese, a alteração pontual de um plano diretor, por intermédio de lei municipal de mesma hierarquia. A única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter. **Não é possível – sob pena de violar o princípio da razoabilidade – que se introduza alteração pontual num plano diretor que destoe por completo de sua diretriz assumida genericamente.** Seria o caso, por exemplo, de regra específica que venha a criar um altíssimo coeficiente de aproveitamento básico em toda a zona urbana de um dado Município, sem fazer qualquer ressalva às áreas de proteção ambiental expressamente protegidas pelo plano. A alteração, numa hipótese como essa, somente poderia ser operada num contexto mais amplo, em que houvesse a compatibilização da mudança a ser feita (aumento do coeficiente de aproveitamento básico) com outras diretrizes assumidas no plano diretor original (a de demarcar, por exemplo, áreas de proteção ambiental). A alteração pontual que seja desarrazoada, destarte, há de ser considerada inválida.” (CÂMARA, Jacintho Arruda. Estatuto da cidade. Malheiros, p. 334) (grifo nosso)

Por sua vez, Victor Carvalho leciona que as alterações pontuais na legislação urbanística fogem a sua finalidade precípua que é a de, coerentemente, promover a ordenação territorial da cidade,

“(…) A aprovação de mudanças pontuais ao zoneamento, nos termos supradescritos, não se coaduna com objetivo da Constituição, ao dispor sobre o plano diretor. Mais do que torná-lo obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, ela atribuiu-lhe a definição das ‘diretrizes fundamentais de ordenação da cidade’”. Além disso, ele é o instrumento de promoção do ‘adequado ordenamento territorial’, que se exerce mediante ‘planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano’ (arts.182, § 1º, e 30, VIII). Não se trata, portanto, de meramente legislar sobre uso, parcelamento e ocupação do solo, mas de ordenar e planejar o território, como aliás já denota a própria expressão plano diretor. Em nenhuma hipótese poder-se-ia considerar que a legislação cótica que resulta do atual processo decisório de fato realiza uma ordenação territorial ou um planejamento urbano. Ordenação não é apenas a definição de um regime jurídico qualquer, mas de um regime coerente, capaz de produzir ordem, e não desordem.

Se de um lado a Constituição insere no interior do regime da propriedade a obrigação do atendimento de interesses públicos, de outro ela impede que a concretização desses interesses fique ao sabor da arbitrariedade política. A vinculação da propriedade ao plano retira poderes tanto de agentes privados quanto de dirigentes políticos, ao introduzir o processo de planejamento como instituição básica para a definição de objetivo e escolha dos meios aptos a alcançá-los.

O princípio de eficiência, introduzido na Constituição pela EC 19, de 1998, também fundamenta a obrigatoriedade do planejamento como um processo institucionalizado de ponderação de custos e benefícios, sem o qual não há de criar uma presunção de constituição do interesse público. Os estudos preparatórios ao plano, elaborados no âmbito do processo de planejamento, são os únicos documentos aptos a representar uma motivação adequada desse ato jurídico.” (PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade. 2ª ed. e rev. São Paulo: Editora RT, 2010, p. 204-206)

A verdade é que qualquer modificação nas leis urbanísticas deve ser realizada com vistas à promoção dos interesses coletivos e não para acomodar interesses individuais, tal como se deu com a elevação do zoneamento desses lotes.

De fato, as modificações pontuais introduzidas pela Lei Complementar Municipal nº 752/2009, frise-se, só beneficiaram os proprietários dos lotes, e contribuíram para desorganização da cidade.

O ato legislativo foi irresponsável, pois que olvidou os impactos que causarão o adensamento demográfico na infra-estrutura de água, esgoto, energia elétrica, obras e serviços públicos existentes na região.

Infelizmente, no presente caso, testemunha-se, a privatização do poder legislativo maringaense. Esse fenômeno já foi notado alhures.

Confira-se:

**“(…) É muito comum, no entanto, termos algumas alterações pontuais das normas urbanísticas, como ocorre mais frequentemente com as que disciplinam o zoneamento e parcelamento do solo, visando favorecer interesses de poucos (especuladores imobiliários, empresas da construção civil, apadrinhados políticos etc.).**

As leis de zoneamento distribuem as propriedades pelo território municipal, disciplinando os usos permitidos. Assim, para evitar a promiscuidade entre usos incompatíveis, os imóveis com aptidão para moradia, comércio, indústria, serviços, fins institucionais, dentre outros, estão agrupados em locais propícios para tais atividades. Algumas zonas comportam usos mistos, com a predominância de um deles. Outras reservam espaços somente para usos exclusivos (fins industriais).

**Por vezes são alterados os índices urbanísticos de determinados imóveis de uma rua ou de uma quadra para facultar a poucos uma exploração diferenciada, sem preocupação com o impacto no entorno.**

Sabe-se que a lei deve ser geral, abstrata e impessoal, editada sem visar discriminação, benefícios ou prejuízos aos administrados. Favoritismos ou perseguições, simpatias ou animosidades pessoais (políticas ou ideológicas), interesses de grupos ou facções não devem motivar a edição das leis, sob pena de violação ao princípio da impessoalidade que vincula as atividades legislativas e administrativas (art. 37 da CF).

Portanto, mudanças pontuais na legislação urbanística, notadamente a de zoneamento (onde são mais comuns), para beneficiar ou prejudicar pessoas ou grupos, são inconstitucionais (art. 37 da CF).” (FREITAS, José Carlos. *A ação civil pública, a ordem urbanística e estatuto da cidade*. In *Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Editora RT, 2005. p. 263). (grifo nosso)

Deste modo, portanto, não há outro destino a ser dado à lei combatida, senão reconhecer sua invalidade e impossibilidade de sua aplicação, por conta da irrazoabilidade que a vicia. Senão, veja-se.

## **2.5. Alteração do tipo de zoneamento.**

O zoneamento urbano é um dos instrumentos de que se vale o administrador público para segmentar a cidade, de modo a definir para cada área qual é seu uso mais adequado. Assim, as cidades são formadas por estes diversos segmentos, onde em cada um deles se desenvolve uma atividade, como a industrial, comercial e residencial. A propósito, leciona José Afonso da Silva:

“(…) O zoneamento de uso do solo constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal. Configura-se como um plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor).

Nesse sentido, o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares.”. (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 5ª ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 241)

Além disso, a definição clara do zoneamento também repercute na tutela dos direitos de vizinhança, sendo, quanto isso, expresso novo Código Civil, quando, no artigo 1277, assim dispõe:

“Art. 1277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.  
Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em *zonas*, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.” (grifei)

Portanto, o legislador não pode simplesmente alterar o zoneamento sem considerar o conjunto de impactos públicos e privados que isso implica.

A alteração da classificação de zoneamento de **ZR-1** para **ZR-3** importa na possibilidade de aumentar o potencial construtivo sobre os imóveis e, de conseqüência, atrair maior adensamento demográfico no local. É o que se conclui à vista do que dispõe o artigo 7º da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar Municipal nº 331/1999, com redação alterada pela Lei Complementar 340/2000). *Verbis*.

Art. 7º.

V – Zonas Residenciais – ZR, destinadas ao uso residencial de caráter exclusivo ou predominante, subdivide-se em:

a) Zona Residencial Um – ZR1, exclusivamente residencial, com padrão de ocupação unifamiliar de **baixa intensidade**, permissível a atividade individual de autônomos e profissionais liberais no próprio domicílio, desde que comprovada a moradia concomitante;

(...)

c) Zona Residencial Três – ZR3, predominantemente residencial, com padrão de ocupação unifamiliar, bifamiliar ou multifamiliar de **média intensidade**. (grifo nosso)



A presença de mais pessoas habitando naquele local, além de provocar o aumento do trânsito de veículos, causará outros impactos na utilização de equipamentos e serviços públicos.

Com efeito, a alteração do zoneamento de **ZR1** para **ZR3** impactará profundamente na infraestrutura do bairro, vez que multiplicará em quase **três vezes** a possível densidade demográfica no local, sem que, para tanto, tenha havido qualquer modificação estrutural nas obras e serviços públicos existentes. Confirma-se, a esse propósito dispõe o artigo 10, **c e e**, da Lei Complementar nº 331/99:

Art. 10. Para aplicação desta e da Lei de Parcelamento do Solo, são admitidas as seguintes densidades demográficas máximas no Município:

(...)

c) Zona Residencial Um - ZR1: até 70 habitantes por hectare;

(...)

e) Zona Residencial Três - ZR3: até 350 habitantes por hectare);

Tal alteração, dessa forma, contraria a política urbana prevista pelo Estatuto da Cidade a respeito da ordenação do uso do solo, que visa evitar o uso inadequado ou excessivo da infraestrutura urbana ou autorização de empreendimentos sem que haja prévia previsão de infraestrutura, *in verbis*:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

c) o parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

E ainda, a falta de relação entre a intensidade de uso de solo com a infraestrutura já consolidada, compromete a função social da propriedade urbana, nos moldes do previsto também no Estatuto da Cidade:

Art. 8º. A propriedade urbana cumprirá sua função social quando simultaneamente atender:

(...)

IV – aos parâmetros urbanísticos definidos pelo ordenamento territorial determinado nesse Plano e na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, garantindo que a intensidade de uso seja adequada à disponibilidade da infra-estrutura urbana, de equipamentos e serviços públicos.

Frise-se ainda que, todo o entorno dos lotes objetos das modificações legislativas é constituído por residências de um ou dois pavimentos, isoladas ou em condomínios horizontais.

O adensamento populacional permitido pelas leis significa a autorização para construções verticais, ou seja, poderão ser construídos edifícios de diversos andares, o que, em última análise, poderá restringir a privacidade dos demais moradores, ônus que não estariam obrigados a suportar se o legislador municipal respeitasse os aspectos de comodidade e privacidades próprios de uma **ZR-1**.

Não bastassem todos os vícios já apontados nessa Lei, merece ainda destaque o fato de que a alteração pontual provoca a convivência forçada de imóveis cujo zoneamento é diferente, como se fosse

possível projetar as zonas por fatias, ou pinçando os lotes que mereceram essa ou aquela qualificação, sem manter-se harmonia e coerência na possível exploração imobiliária daquela faixa territorial.

Mais uma vez, sobre isso, vale ouvir a advertência de José Afonso da Silva:

“(...) As normas de zoneamento podem ser diferentes – e, em geral, o são – nas diversas zonas, mas devem ser idênticas em zonas da mesma espécie ou dentro da mesma zona, sob pena de quebrar a generalidade que as legitima. (...)” (Ob. cit. fls. 243).

Esse é mais um dos motivos para se considerar a lei desarrazoada e desproporcional, pelo que inconstitucional.

A inconstitucionalidade se revela também porque o tratamento dispensado pelo legislador é discriminatório, pois confere injustificado favorecimento aos proprietários dos imóveis elevados à categoria ZR-3, em prejuízo dos demais vizinhos, mantidos sob as restrições próprias da categoria ZR-1.

Sob esse ângulo, a lei feriu os princípios da isonomia e da impessoalidade, pelo que incompatível com a Constituição da República.

Em abono a esse argumento, a análise percuciente de José Afonso da Silva:

“(...) O zoneamento, quando reúne áreas contíguas com pronunciadas diferenças restritivas, gera situações de desigualdade entre proprietários, que provocam tratamentos injustos, quer quando a uns se possibilitam usos mais vantajosos e rentáveis para seus lotes, quer quando a outros se permite índice de aproveitamento maior para seus terrenos que aos demais. (...)”. (Ob. cit. p. 251).

### **3. Pedidos.**

#### **3.1. Antecipação da tutela.**

Para acautelarem-se os interesses sociais à ordenação do território urbano, é necessário impedir, desde logo, qualquer edificação fora dos padrões da **Zona Residencial 1 – ZR1**, nos lotes nº 260, 260-A e 260-B/C, do Jardim Betty, sob pena da irreversibilidade dos prejuízos causados aos munícipes ou, quando menos, ser de difícil reparação os danos causados à cidade.

Os próprios requeridos, se iniciarem obras no local e depois virem esta demanda julgada procedente, deverão suportar os prejuízos da demolição do que construírem fora desse padrão. Além deles, terceiros adquirentes de possíveis unidades habitacionais irregularmente construídas sobre esses imóveis também podem ser penalizados com prejuízos financeiros.

O próprio Município de Maringá, se autorizar a construção de edifícios no local, também poderá ser obrigado a indenizar os particulares por ventura lesados. Além disso, o poder público talvez se obrigue a realizar novos e caros investimentos para ampliar a infra-estrutura viária – ante ao previsível aumento de tráfego na região, além de realizar obras e ampliar a oferta de serviços públicos para atender a demanda de número excedente de possíveis novos moradores no local.

O conjunto dessas circunstâncias recomenda a antecipação da tutela jurisdicional reclamada, porquanto autorizado pelo artigo 273, do CPC, já que presentes a prova inequívoca e a verossimilhança da alegação de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 752/2009, bem assim da lesão à ordem urbanística que ela provocou, sendo claros os danos

irreparáveis ao interesse público, seja na perspectiva do direito à cidade, seja sob ângulo dos prejuízos ao patrimônio público.

Por oportuno, cumpre mencionar que, em caso semelhante, tratado na Ação Civil Pública nº 0011137-24.2011.8.16.0017, em trâmite pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Maringá, o doutor Juiz Airton Vargas da Silva, acolhendo pedido dos autores, concedeu liminar para suspender outra Lei Municipal igualmente inconstitucional. Senão veja-se:

“(…) 3.2- As entidades autoras denunciam que a LC 863 alterou o zoneamento em duas áreas urbanas nesta cidade de Maringá de forma casuística e por isso mesmo contrária aos padrões definidos no Plano Diretor, impondo a este uma exceção que não comporta, eis que a aprovação e a alteração do mencionado Plano Diretor requer estudos técnicos aprofundados e feitos em consonâncias com as diretrizes nele traçadas e também deve observar os regramentos contidos na Lei n. 10.257, de 10-7-2001, especialmente quanto à necessidade de realização de audiências públicas junto à população envolvida.

Nenhuma dessas providências foi tomada pela Câmara Municipal de Maringá. Não houve estudos técnicos. Os princípios, padrões e diretrizes existentes no Plano Diretor foram simplesmente ignorados. Os dispositivos do Estatuto das Cidades foram ignorados. Salta aos olhos, especialmente, da observação da planta de f. 112, que a Câmara Municipal promoveu a mudança de zoneamento de ZR-1 para ZR-3 sem se importar com a supressão de diretrizes viárias, algumas delas na iminência de implantação (fs. 115 e 150) e com a invasão de área de proteção ambiental.

A LC 863 evidencia ainda mais a ilegalidade ao se lembrar que o plano urbanístico de Maringá foi traçado antes da construção da cidade e abriga projeções de vias para que, se no futuro a urbanização chegasse aos grandes lotes localizados no entorno da urbanização já consolidada, não haveria interrupção das vias já implantadas. É o que se observa na Rua Tupã, mostrada em diversas plantas nos autos, que tem um primeiro trecho na Zona 04, que é interrompido na região do Córrego Betty, e o segundo no loteamento denominado Cidade Monções. Logo, o correto é que essas duas ruas venham a se unir formando uma única Rua Tupã, e é justamente isso que a LC 863 impede.

Portanto, presente se encontra a fumaça do bom direito como requisito para a concessão da liminar.

O perigo da demora também se encontra evidenciado, pois, com a entrada em vigor da LC 863, o réu Município de Maringá a qualquer momento poderá aprovar empreendimento imobiliário que inviabilizaria de vez a manutenção das coisas no estado em que atualmente se encontram para que os dispositivos do Estatuto das Cidades e o Plano Diretor do Município de Maringá venham a ser fielmente observados.

3.3- assim sendo, nos termos do art. 12 da Lei n. 7.347, de 24-7-1985, concedo liminar para afastar integralmente até segunda ordem os efeitos da Lei Complementar n. 863, de 23-2-2011, do Município de Maringá (...)"

Desse modo, requer-se, a título de antecipação de tutela:

a) seja, *incidenter tantum*, declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 752/2009, porquanto violou os princípios da isonomia, da impessoalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade;

b) em conseqüência, determine ao Município de Maringá que não permita nenhuma edificação fora dos padrões permitidos para a **Zona Residencial 1 (ZR-1)** nos lotes nº **260** (data 01/02/04/06 a 14/260 da quadra 73), matriculado sob o nº 45574, **260-A**, matriculado sob o nº 6762 e **260-B/C**, matriculados sob os nº 1262 e 1263, todos situados no Jardim Betty;

c) determine aos requeridos **BRA Splendor Empreendimentos Imobiliários Ltda., espólio de José Renato de Vasconcelos Holanda, Primeira Igreja Presbiteriana Independente de Maringá** que não construam edifícios fora dos padrões permitidos para a **Zona Residencial 1 (ZR-1)** nos lotes nº **260** (data 01/02/04/06 a 14/260 da quadra

73), matriculado sob o nº 45574, **260-A**, matriculado sob o nº 6762 e **260-B/C**, matriculados sob os nº 1262 e 1263, todos situados no Jardim Betty;

d) determine a averbação dessas restrições imobiliárias nas respectivas matrículas dos imóveis dos requeridos;

4. Diante de todo exposto, o Ministério Público requer:

4.1) seja, *incidenter tantum*, declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 752/2009, porquanto violou os princípios da isonomia, da impessoalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade;

4.2) em consequência, seja o Município de Maringá condenado na obrigação de não permitir nenhuma edificação fora dos padrões permitidos para a **Zona Residencial 1 (ZR-1)** nos lotes nº **260** (data 01/02/04/06 a 14/260 da quadra 73), matriculado sob o nº 45574, **260-A**, matriculado sob o nº 6762 e **260-B/C**, matriculados sob os nº 1262 e 1263, todos situados no Jardim Betty.

4.3) sejam os requeridos **BRA Splendor Empreendimentos Imobiliários Ltda., Espólio de José Renato de Vasconcelos Holanda, Primeira Igreja Presbiteriana Independente de Maringá** condenados a não edificarem nos fora dos padrões permitidos para a **Zona Residencial 1 (ZR-1)** nos lotes **nº 260** (data 01/02/04/06 a 14/206 da quadra 73), matriculado sob o nº 45574, **260-A**, matriculado sob o nº 6762 e **260-B/C**, matriculados sob os nº 1262 e 1263, respectivamente, todos situados no Jardim Betty.

Esquemáticamente:

<b>Lote nº 260 – matrícula nº 45574, 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Bra Splendor Empreendimentos Imobiliários Ltda.</b>
<b>Lote nº 260-A – matrícula nº 06762 – 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Espólio de José Renato de Vasconcelos Holanda</b>
<b>Lote nº 260-B – matrícula nº 01262 – 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Primeira Igreja Presbiteriana Independentes de Maringá</b>
<b>Lote nº 260-C – matrícula nº 01263 – 2º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis</b>	<b>Primeira Igreja Presbiteriana Independentes de Maringá</b>

## **5. Demais requerimentos:**

5.1. seja a presente ação autuada e em seguida ordenada a citação dos réus preambularmente qualificados, para, desejando, contestarem os termos da presente, sob pena de revelia;

5.2. a produção de todos os tipos de provas em direito admitidas, testemunhal, documental e pericial, esta última, se necessária, bem como a juntada de documentos supervenientes, na medida do contraditório;



5.3. a tomada do depoimento pessoal dos réus;

5.4. a condenação dos réus nos ônus de sucumbência, custas processuais e honorários advocatícios este último em conformidade com o estatuído na Constituição Estadual (artigo 118, inciso II, letra a);

5.5. a concessão de Justiça Gratuita;

5.6. seja o Titular da Promotoria de Especial de Defesa de Direitos Constitucionais junto a esta Comarca, intimado pessoalmente para todos os atos e audiências a serem realizadas no trâmite desta causa;

Dá-se à causa, para fins de alçada, o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nestes Termos,

Pede-se Deferimento.

Maringá, 01 de junho de 2011.

Maurício Kalache  
Promotor de Justiça