



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº MPPR-0148.19.001114-5

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 003/2019

OBJETO: averiguação da legalidade do Projeto de Lei nº 24/2019, que objetiva alterar a legislação que dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano no Município de Toledo, ante seu aparente vício de iniciativa;

EMENTA: Projeto de Lei nº 24/2019 – Aparente vício de iniciativa legislativa - Inconformidade da proposição em relação à Constituição Federal (artigo 30, inciso VIII e artigo 152, I, II e III), à Constituição do Estado do Paraná (artigo 17, I e VIII), ao Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), às Resoluções nº 25/2005 e nº 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades e à Lei Estadual nº 15.229/2006, que dispõe sobre as diretrizes e bases do planejamento urbano – Projeto de Lei que objetiva a revisão isolada da Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação de Solo Urbano, cuja matéria está atrelada ao Plano Diretor (art.4º da Lei Complementar Municipal nº 20/2016) - Matéria atualmente sob análise em processo de revisão do Plano Diretor em cumprimento a Termo de Ajustamento de Conduta travado entre o Município de Toledo e o Ministério Público - Risco manifesto de insegurança normativa - Necessidade de reavaliação jurídica sobre a legalidade da matéria – Necessidade de suspensão da tramitação do Projeto de Lei pela Câmara de Vereadores para fins de reavaliação jurídica.

I – CONSIDERANDO que o artigo 127 da Constituição Federal estabelece que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

II – CONSIDERANDO que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93 faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal;

III – CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para a garantia dos interesses coletivos, nos termos do artigo 27, inciso I, da Lei 8.625/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

IV - CONSIDERANDO que o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001), consagra a gestão democrática das cidades por meio da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - CONSIDERANDO que nos termos do artigo 152 da Constituição Federal, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, inclusive no que diz respeito ao uso, ocupação do solo e zoneamento urbano:

Art. 152. O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, expressando as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana.

§ 1º. O plano diretor disporá sobre:

I - normas relativas ao desenvolvimento urbano;

II - políticas de orientação da formulação de planos setoriais;

III - critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento, prevendo áreas destinadas a moradias populares, com garantias de acesso aos locais de trabalho, serviço e lazer;

VI - CONSIDERANDO que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, sendo o ordenamento territorial incumbência dos Municípios, consoante dicção do artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal;

VII - CONSIDERANDO que nos moldes do artigo 40 da Lei Federal nº 10.257/2001, o Plano Diretor constitui instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, inclusive no que diz respeito ao zoneamento urbano;

VIII - CONSIDERANDO que por expressa disposição do artigo 40, § 3º, da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto das Cidades, a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos;

IX - CONSIDERANDO que nos termos da Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades, a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

X - CONSIDERANDO que nos termos da Resolução nº 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades, todo o processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ocorrer de acordo com o estabelecido na Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto das Cidades.

XI - CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Paraná confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos relacionados ao ordenamento territorial:

Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

XII - CONSIDERANDO que o artigo 3º, inciso III, da Lei Estadual nº 15.229/2006, ampliou o conteúdo mínimo exigido para a elaboração ou revisão dos Planos Diretores, incorporando as normas relativas a Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município:

Art. 3º. Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e deverão ser constituídos ao menos de:

I - fundamentação do Plano Diretor Municipal contendo o reconhecimento, o diagnóstico e as diretrizes referentes à realidade do Município, nas dimensões ambientais, sócio-econômicas, sócio-espaciais, infra-estrutura e serviços públicos e aspectos institucionais, abrangendo áreas urbanas e rurais e a inserção do Município na região;

II - diretriz e proposições, com a abrangência conforme alínea anterior, estabelecendo uma política de desenvolvimento urbano/rural municipal e uma sistemática permanente de planejamento;

III - legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município;

XIII - CONSIDERANDO o teor do ofício nº 26/2019-GAB-ME e Edital de Chamamento para a realização de Audiência Pública encaminhados ao Ministério Público para debater o Projeto de Lei nº 24/2019, que *'altera a legislação que dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano no Município de Toledo'*;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

XIV - CONSIDERANDO que através de consulta ao SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Câmara Municipal de Toledo, constata-se que o Projeto de Lei nº 24/2019 objetiva alterar critérios legais do zoneamento urbano através de modificações substanciais na Zona Especial de Alta Densidade (Lei Municipal nº 2.233/2016);

XV - CONSIDERANDO que referido Projeto de Lei está sendo proposto diretamente por membro do Poder Legislativo, com aparente vício de iniciativa, havendo necessidade de conferir segurança jurídica às normas municipais que envolvem o ordenamento urbano;

XVI - CONSIDERANDO que por força de Termo de Ajustamento de Conduta travado entre o Ministério Público e o Poder Executivo nos Autos MPPR-0148.18.001476-0, atualmente está em fase de revisão o Plano Diretor do Município de Toledo através de empresa especializada, inclusive com realização de audiências públicas, cujo teor necessariamente será submetido à apreciação do Poder Legislativo para discussão, ajustes normativos e votação;

XVII - CONSIDERANDO que a matéria de zoneamento urbano está diretamente atrelada à revisão do Plano Diretor, pois a Lei Complementar nº 20, de 16 de setembro de 2016, que dispõe sobre a revisão e a reformulação do Plano Diretor Municipal integra um conjunto de leis, dentre elas a Lei do Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano:

Art. 4º – O Plano Diretor Municipal é integrado pelos seguintes instrumentos legais:
I – Lei dos Perímetros das Zonas Urbanas e de Expansão Urbana;
II – Lei do Novo Sistema Viário Urbano do Município de Toledo;
III – Lei do Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano;
IV – Lei do Parcelamento do Solo Urbano;
V – Código de Obras e Edificações; VI – Código de Posturas);

XVIII - CONSIDERANDO que o Projeto de Lei nº 24/2019, que objetiva alterar a legislação que dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano no Município de Toledo, possui aparente vício de legalidade, pois envolve matéria da iniciativa exclusiva do Poder Executivo, pois está atrelado ao Plano Diretor Municipal;

XIX - CONSIDERANDO que referida matéria já foi objeto de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ e TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, sendo reconhecido vício de iniciativa em projetos de lei que visavam alterar o zoneamento urbano, cuja matéria é da alçada do Poder Executivo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NºS 3.307/2009, 3.319/2009 E 3.435/2010, DO MUNICÍPIO DE PIRAJU. MATÉRIAS REFERENTES À LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. CÓDIGO DE OBRAS E PLANO DIRETOR. VICIO DE INICIATIVA. TEMAS URBANÍSTICOS, EXIGENTES DE PRÉVIO PLANEJAMENTO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. PRECEDENTES. AÇÃO PROCEDENTE."
(Representação por Inconstitucionalidade 0454164-98.2010.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator Desembargador Cauduro Padin, jul. em 11.04.2012).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, QUE ALTERA LEGISLAÇÃO SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE PINHAIS - EDIÇÃO E PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL, SEM INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL - INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - CONFRONTO COM DISPOSITIVOS DA CARTA ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Lei Municipal abordando matéria que diz respeito a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, editada e promulgada pelo Poder Legislativo Municipal, confronta com dispositivos da Carta Estadual (arts. 4º, 7º, 150, 151 e 152), interferindo na essência da atividade administrativa do Poder Executivo, motivo pelo qual impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da mesma.

(...) E, relativamente ao plano diretor, no que tange à competência, posiciona-se HELY LOPES MEIRELLES caber ao alcaide a iniciativa, porém, com o reconhecimento de que, dificilmente, a Câmara estará apta a tal mister, face aos embaraços de ordem administrativa e operacional, razão pela qual entendemos não ser conclusiva a posição, mas vinculado à casuística. É pois, o ensinamento: Já que o Município tem competência para elaborar e implantar o seu plano diretor, esse plano deve ser aprovado por lei e implantado através de decretos e outras medidas executivas. A iniciativa desse projeto de lei, embora não esteja expressamente reservada ao Executivo, só poderá ser tomada pelo prefeito. A complexidade técnica da elaboração de um plano diretor, na abrangência dos seus múltiplos aspectos urbanísticos, principalmente de uso e ocupação do solo urbano, exige profissional habilitado para concebê-lo(engenheiro, arquiteto ou urbanista) e equipes especializadas em pesquisa e na feitura dos diversos elementos que vão compor o projeto de lei (texto, mapas, plantas, etc.). Nessas condições, a Câmara de Vereadores dificilmente estará habilitada a elaborar um projeto completo do plano direto do Município, mas poderá, com sensibilidade política de seus membros aprimorar, através de ementas, o projeto recebido do Executivo. (obra citada, pág. 508).

(...)

Segue-lhe os passos DIÓGENES GASPARINI, desta feita de modo expresso, logo na seqüência, verbis: A iniciativa do projeto de Lei do Plano Diretor, mesmo sem nenhuma ressalva expressa, é do prefeito, municipal, por força do conteúdo técnico de suas regras e em razão dos múltiplos aspectos que enfoca, conforme ensina bem, Hely Lopes Meireles (...). (obra citada, pág. 199). Dessa forma, evidencia-se que a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

Lei nº 547/2002, que alterou dispositivos da Lei nº 500/2001, que dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo Urbano do Município de Pinhais, por ter sido editada e promulgada pela Câmara Municipal de Pinhais, sem iniciativa do Poder Executivo Municipal, viola dispositivos constantes da Constituição Estadual (artigos 7º; 150; 151 e 152). (...)

Constata-se assim, que a Lei Municipal nº 547/2002, de iniciativa do Legislativo e promulgada pela Câmara, ao alterar dispositivos constantes da Lei nº 500/2001, que Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo Urbano do Município de Pinhais, extrapolou os limites delimitados pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, invadindo esfera de competência do Executivo Municipal. Assim, acabou por veicular matéria própria das leis referentes à administração pública, cuja iniciativa é reservada com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo”.

(TJ/PR - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 157.892-3, DO FORO REGIONAL DE PINHAIS, DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - VARA CÍVEL. AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE PINHAIS. INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHAIS).

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.385, de 22 de fevereiro de 2007, que altera o perímetro urbano do aludido Município e dá outras providências. Lei municipal revogadora declarada inconstitucional - Efeito repristinatório - Ocorrência - Preliminar de carência da ação rejeitada. - Reunião de processos - Inadmissibilidade - ADIN referente à lei revogadora já julgada. - Vício de iniciativa - Ocorrência - Norma de iniciativa parlamentar que envolve questão atinente ao uso e ocupação do solo interferindo diretamente no zoneamento e planejamento urbano - Inadmissibilidade - Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes - Ofensa aos artigos 5º , 144, 180, inciso II e 181, da Constituição Estadual - Ação procedente. (...)

A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, vetada pelo Chefe do Executivo e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, altera o perímetro urbano do Município de Santa Isabel e, por envolver questão atinente ao uso e da ocupação do solo, invadiu a área de competência reservada ao Prefeito Municipal. E, a ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º , da Constituição Estadual.

Segundo o disposto no artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e, no que couber, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. E, nos termos do artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e soluções dos problemas e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

projetos que lhes sejam concernentes. E, complementando esse preceito o artigo 181 prevê que, lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes”.

(TJ/SP - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI n2 154.179-0/5-00, da Comarca de SÃO PAULO - requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL e requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL)

XX – CONSIDERANDO os ensinamentos do mestre HELY LOPES MEIRELLES ao aduzir que “..*todo ato do prefeito que infringir a prerrogativa da câmara – como também toda deliberação da câmara que invadir ou retirar atribuição da prefeitura ou do prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local, podendo ser invalidado pelo judiciário” (Direito Municipal Brasileiro, 6. ed., 3. tir., são paulo, malheiros, 2003, p. 523).*

XXI – CONSIDERANDO que acerca do tema zoneamento urbano, o constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA destaca que, “*recomenda-se, nessas alterações, muito critério, a fim de que não se façam modificações bruscas entre o zoneamento e o que vai resultar da revisão. É preciso ter em mente que o zoneamento constitui condicionamento geral à propriedade, não indenizável, de tal maneira que uma simples liberação inconseqüente ou um agravamento menos pensado podem valorizar demasiadamente alguns imóveis, ao mesmo tempo que desvalorizam outros, sem propósito. é conveniente que o zoneamento resultante da revisão ou da alteração constitua uma progressão harmônica do zoneamento revisado ou alterado, para não causar impactos, que, por sua vez, geram resistências que dificultam sua implantação e execução. É prudente avançar devagar, mas com firmeza, energia e justiça” (Direito Urbanístico, 4. ed., são paulo, malheiros, 2006, p. 251).*

XXII – CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete fiscalizar o exato cumprimento das leis pelo Poder Público, em observância à Constituição Federal, Constituição Estadual e legislação específica, adotando as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis ao caso concreto;

XXIII - CONSIDERANDO que a continuidade da tramitação e eventual aprovação do referido Projeto de Lei representará manifesto risco de insegurança normativa, devendo ser objeto de questionamentos judiciais por esta Promotoria de Justiça ou mediante representação pela declaração de inconstitucionalidade da norma caso aprovada,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
HABITAÇÃO e URBANISMO DA COMARCA DE TOLEDO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO**, por sua Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo da Comarca de Toledo, **RECOMENDA ADMINISTRATIVAMENTE** ao **Sr. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO**:

I – Que submeta a matéria à reavaliação jurídica dessa respeitável Casa de Leis, diante do aparente vício de iniciativa do Projeto de Lei nº 24/2019, evitando-se risco de insegurança normativa e eventuais questionamentos judiciais da matéria por esta Promotoria de Justiça ou representação pela declaração de inconstitucionalidade da norma caso venha a ser aprovada;

II - Que no âmbito de sua discricionariedade, suspenda a tramitação do Projeto de Lei nº 24/2019 até que sobrevenha a reavaliação jurídica do tema, considerando que a mesma matéria compõe os estudos de revisão do Plano Diretor Municipal, inclusive com calendário próprio de audiências públicas para debate do tema, podendo ocasionar insegurança jurídica;

III – Que, no limite de suas atribuições, encaminhe resposta por escrito ao Ministério Público local, no prazo máximo de 05 (cinco) dias, informando sobre o acatamento ou não desta recomendação, providência respaldada no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93, para análise de eventuais medidas judiciais que o caso comporta.

São os termos da recomendação administrativa do Ministério Público do Estado do Paraná.

Toledo, 16 de maio de 2019.


GIOVANI FERRI
Promotor de Justiça