

## RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 12/2015

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio do 3º Promotor da 2ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de São José dos Pinhais da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com especial fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal; e artigo 27, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93, **nos autos de Procedimento Preparatório nº MPPR 0135.15.001292-4**; e:

CONSIDERANDO o disposto no artigo 182 da Constituição Federal que prevê: "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";

CONSIDERANDO que compete ao município promover o adequado ordenamento territorial, conforme o inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal, respeitando os parâmetros estabelecidos pela legislação federal, inclusive e em especial pela Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade);

CONSIDERANDO as diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pela Lei nº 10.257/2001, que disciplinam as diretrizes da política urbana a serem observadas pelos municípios e fixam normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental;

CONSIDERANDO a competência municipal para a elaboração e alteração do Plano Diretor e suas leis derivadas;

CONSIDERANDO a diretriz do artigo 2º, II, da Lei n. 10.257/2001 consagrada à gestão democrática das cidades por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

CONSIDERANDO que a participação popular é corolário do Estado Democrático de Direito e decorre tanto do artigo 14 da Constituição Federal quanto do artigo 151 da Constituição do Estado do Paraná, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento urbano municipal;

CONSIDERANDO o necessário respeito ao direito à informação, consagrado pela Lei n. 12.527/2011, que impõe publicidade e transparência a todos os atos da Administração Pública, inclusive os de planejamento;

CONSIDERANDO que a participação popular é tão cara ao legislador federal que sua frustração constitui ato de improbidade administrativa, tal como dispõe o art. 52, incisos VI e VII, do Estatuto da Cidade, segundo o qual:

*“Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: [...] VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei”.*

CONSIDERANDO que o art. 3º, III da Lei Estadual n. 15.229/2006 ampliou o conteúdo mínimo exigido para a elaboração ou revisão dos Planos Diretores, incorporando as normas relativas ao Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural;

CONSIDERANDO a instauração do Procedimento Administrativo nº MPPR-0135.15.000863-3 nesta Promotoria de Justiça para acompanhamento preventivo da formulação das Leis derivadas do Plano Diretor de

São José dos Pinhais (Lei Complementar Municipal nº 100/2015) - Perímetro Urbano; Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo; Parcelamento do Solo; Sistema Viário; Código de Obras e Edificações e Código de Posturas, assim como de outras Leis Municipais de ordem ambiental e urbanística.

**CONSIDERANDO** que, em comparação entre a versão inicial do anteprojeto da Lei de Zoneamento informada ao Ministério Público e a versão final do referido anteprojeto disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, não somente se constatou a nosso aviso, a manutenção de graves inconformidades e antijuridicidades, mas também se verificou significativo retrocesso em temas centrais como densidade, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e implantação de condomínios, tudo sem a apresentação de estudos técnicos que fundamentaram e sem qualquer participação social. A título de exemplo, conforme observou a Consulta nº 114/2015, comparando as densidades estabelecidas pelo Projeto de Lei apresentado em novembro de 2015 e o que está atualmente disponível é possível constatar uma alteração significativa nas definições de densidade:

Densidade	baixíssima		baixa		média		alta		altíssima	
	nov. 2015	dez. 2015	nov. 2015	dez. 2015	nov. 2015	dez. 2015	nov. 2015	dez. 2015	nov. 2015	dez. 2015
Uh/ha	Até 15	Até 18	Entre 16 e 30	Até 56	Entre 31 e 90	Até 180	Entre 91 e 150	Até 250	Entre 151 e 300	Acima de 250.

Os patamares inicialmente definidos como baixa, média e alta densidade foram o que sofreram alterações mais significativas, praticamente dobrando o valor que era inicialmente permitido. Tal mudança precisa estar embasada tecnicamente, pois se inicialmente considerou que no Município de São José dos Pinhais a baixa densidade significava até 30 unidades habitacionais por hectare, como esse limite passa para 56 (praticamente o dobro) sem uma prévia justificativa.

**CONSIDERANDO** que o anteprojeto de lei de zoneamento deve ser discutido com ampla participação nos vários bairros e regiões do município de São José dos Pinhais, até mesmo em razão de suas peculiaridades e de proposições que afetam diretamente a ordem urbanística, tais como aquelas que dispensam a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) na implantação de quase a integralidade de empreendimentos, ou aquelas que aumentam mais de 50% (cinquenta por cento) a densidade de algumas zonas.

CONSIDERANDO a importância da atuação preventiva do Ministério Público no acompanhamento de formulação de legislação junto aos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal, estadual e federal, sempre que essas proposições legislativas possam significar avanço e melhoria na efetivação dos direitos fundamentais ou, ao contrário, possam importar no seu retrocesso ou proteção insuficiente<sup>1</sup>.

CONSIDERANDO que a recomendação é um importante instrumento de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, alertando seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização;

CONSIDERANDO, por fim, a atenção aos princípios da probidade administrativa, consubstanciados na moralidade, eficiência, publicidade, impessoalidade, supremacia do interesse público e da fidelidade pública, dentre outros, e, ainda, visando assegurar o conteúdo mínimo para sua operacionalidade,

---

<sup>1</sup> O legislador não possui liberdade ilimitada para a edição das leis protetivas do direito fundamental, devendo optar por escolher um meio idôneo frente à proteção requerida pela norma, ou seja, o legislador não pode criar lei que contrarie o dever de proteção. Em outras palavras, o legislador possui o dever de seguimento a todos os fins do direito fundamental dentro de um princípio de proporcionalidade e visando, sempre, à sua máxima realização possível. Nesse ponto, socorre-se do princípio da proibição da reversibilidade dos direitos fundamentais ou proibição do retrocesso, já que aqueles direitos fundamentais que obtiveram amparo constitucional e concretização legal assumem a garantia de existência de conteúdo mínimo de respeito a esses direitos que, se os legisladores entendem que não há como avançarem ainda mais, por outro lado não podem retroceder. (GAIO, Alexandre. Análise do Projeto de Lei nº 721/2013 relativo aos mananciais do Estado do Paraná: A possibilidade de atuação preventiva do Ministério Público no âmbito legislativo para a proteção ambiental. In: CASTRO, Renato Lima; GUARAGNI, Fábio André. (Coord.). **Ministério Público: Preenção, Modelos de Atuação e Tutela dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.)

funcionalidade, vinculatividade e efetividade, bem como a garantir o devido processo participativo.

## **RESOLVE**

**RECOMENDAR ao Município de São José dos Pinhais, nas pessoas dos senhores Prefeito Municipal Luiz Carlos Setim e Secretário Municipal de Urbanismo Marcelo Ferraz Cesar, a, anteriormente ao início de tramitação do projeto da lei de zoneamento na Câmara de Vereadores:**

**a) a apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram alterações de retrocesso presentes na versão final apresentada do anteprojeto de Lei de Zoneamento (em comparação com a versão inicial), especialmente no que concerne aos temas da densidade, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e condomínios.**

**b) apenas após a apresentação dos referidos estudos técnicos, para a garantia da legitimidade democrática e efetiva participação social, a realização de audiências públicas em todos os bairros e regiões da municipalidade, com ampla e prévia divulgação nos meios de comunicação social de massa disponíveis, nos órgãos públicos, inclusive na zona rural (postos de saúde, escolas, ônibus e terminais de transporte urbano, secretarias, prefeitura, câmara de vereadores), associações de moradores e outros.**

**Assinalamos o prazo de 5 (cinco) dias, a contar do recebimento desta, para que informem expressamente e de modo fundamentado se houve o acatamento destas recomendações e quais as providências adotadas, ressaltando-se que o silêncio será entendido como não acatamento.**

São José dos Pinhais, 04 de dezembro de 2015.

**Alexandre Gaio**

**Promotor de Justiça**