



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-0148.16.000423-7

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 001/2016

OBJETO: Acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor Participativo Toledo 2050 - Projeto de Lei Complementar nº 001/2015 (Plano Diretor Participativo) - Projeto de Lei nº 216/2015 (Novo Sistema Viário Urbano) - Projeto de Lei nº 217/2015 (Define os perímetros das zonas urbanas e de expansão urbana do município) - Projeto de Lei nº 218/2015 (Dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano do município)

EMENTA: Inconformidades das proposições em relação à Constituição Federal (artigo 30, inciso VIII e artigo 182), à Constituição do Estado do Paraná (artigo 152), ao Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), às Resoluções nº 25/2005, nº 34/2005 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 e desenvolvimento estadual – Revisão que não atende às exigências legais – Ausência de estudos técnicos específicos - Dispositivos *contra legem* - Revogação de instrumentos normativos que impossibilitam o cumprimento das diretrizes urbanísticas - Retrocesso legislativo para o desenvolvimento urbano, social, econômico e ambiental do município - Risco manifesto de insegurança normativa - Necessidade de suspensão dos projetos de lei pela Câmara de Vereadores ou retirada das proposições pelo Poder Executivo para readequação das matérias em conformidade com a legislação pertinente.



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

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;

IV - CONSIDERANDO que o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001), consagra a 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;

V - CONSIDERANDO que nos termos do artigo 182 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 e garantir o bem estar de seus habitantes;

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;

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



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

Estatuto das Cidades, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais;

X - CONSIDERANDO que nos termos da Resolução nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades, o objetivo fundamental do Plano Diretor é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos e implementar uma gestão democrática e participativa;

XI - 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.

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;

XIII - CONSIDERANDO que numa análise preliminar esta Promotoria de Habitação e Urbanismo da Comarca de Toledo constatou irregularidades nos referidos projetos de lei submetidos à Câmara Municipal de Vereadores;

XIV - CONSIDERANDO que as propostas de revisão contidas no 'Plano Diretor Participativo Toledo 2050', composta pelo Projeto de Lei Complementar nº 001/2015, Projeto de Lei nº 216/2015, Projeto de Lei nº 217/2015 e Projeto de Lei nº 218/2015, foram submetidas à análise técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente do MPPR - Núcleo de Habitação e Urbanismo;

XV – CONSIDERANDO que a **Consulta Técnica nº 76/2016 do CAOP de Habitação e Urbanismo** (Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.16.046852-8 – CAOP-HU) **constatou inúmeras irregularidades nos referidos Projetos de Lei, a destacar:**



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

“Na situação em tela, o documento intitulado Análise da Situação e Propostas do Plano Diretor Participativo de Toledo¹ não pode ser configurado como um conjunto de “rigorosos estudos técnicos”. Apesar de extenso o “estudo” apresenta numerosas e graves ausências. *(Relatório Disponível em <http://www.toledo.pr.gov.br/pagina/plano-diretor>, consulta em 16 de junho de 2016)*”

....

Entre essas destacamos a ausência de diversas análises de cunho territorial, fundamentais para subsidiar a elaboração do Plano Diretor. Importante indicador disso é o fato do estudo apresentar apenas 05 mapas do território municipal como um todo, restringindo-se a espacializar as principais rodovias, o relevo, a hidrografia (sem sequer representar a divisão de bacias hidrográficas no Município), vegetação (representando genericamente rios e vegetação, sem diferenciar os diferentes tipos e estágios de desenvolvimento desta) e um mapa que representa apenas por números os principais distritos e vilas do Município. Nesse quesito cabe mencionar que o Município de Toledo possui 14 Distritos e Vilas em área rural, porém as condições de vidas nessas localidades com aspectos como: densidade, renda das famílias residentes, uso e ocupação do solo predominante, infraestrutura disponível, oferta de transporte público, não foi sequer mencionada pelo documento, negligenciando parte dos munícipes, justamente aqueles que provavelmente tiveram maiores dificuldades em acessar as duas audiências públicas realizadas exclusivamente na sede do Município. Apesar do Plano Diretor focar o desenvolvimento urbano, ele não pode se furtar em analisar e propor diretrizes para o território municipal como um todo, segundo o artigo 40, da Lei n. 10.257/2001

....

Note-se ainda que a Análise Temática não tocou em pontos fulcrais do desenvolvimento urbano como quais são as áreas aptas, aptas com restrição ou inaptas para o uso e ocupação urbana, a existência de assentamentos precários ou loteamentos irregulares, qual a demanda habitacional existente no Município quais as condições de mobilidade em seu território como por exemplo, modais existentes, qualidade e amplitude do atendimento do



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

transporte coletivo¹, existência e políticas de proteção e valorização do patrimônio cultural edificado e natural.

Diante de tal cenário, **resta evidente que a seção Análise Temática do documento intitulado *Análise da Situação e Propostas do Plano Diretor Participativo de Toledo* não atende de forma alguma o conteúdo mínimo exigido para um diagnóstico que visa subsidiar a elaboração de um Plano Diretor.**

Diante desse cenário a análise da seção intitulada *Propostas* no referido documento torna-se inviável pois estas não possuem subsídios adequados para sua formulação. Tome-se por exemplo a seguinte proposta do documento:

“Desenvolver estudos, projetos e obras que permitam transposição segura entre a cidade e a região do Centro de Eventos Ismael Sperafico, principalmente através a implantação imediata de passarelas e viadutos; (p. 412)

Não há na Análise Temática apresentada qualquer menção a existência de riscos para travessia de pedestres ou pontos de maior incidência de acidentes de trânsito no local. Assim sendo não há como se verificar a real necessidade da medida ou em que informações tal ação está baseada. Pode-se afirmar que está é uma demanda resultante das audiências públicas, entretanto, mesmo que assim seja, cabe ao Município transformar os anseios da população em informações e análises técnicas, averiguando quais os principais riscos e ocorrências no local.

A ausência de um estudo técnico robusto, capaz de subsidiar a elaboração do Plano Diretor resultou, sem dúvida alguma, em um Projeto de Lei que não atende aos requisitos mínimos de um Plano Diretor. A atual proposta

¹ O documento que contém a Análise Temática faz uma série de afirmações generalistas como por exemplo: “O transporte coletivo urbano da sede do município é operado por concessão pública, contando com diversas linhas e terminais, atendendo, especialmente, trabalhadores e moradores de bairros, conforme o mapa em anexo” (p. 291). Tal afirmação está seguida de um mapa da sede urbana com uma série de linhas vermelhas sobre o sistema viário. Não está informado qual o trajeto das linhas, frequência de horários, quantas empresas detém a concessão, qual o ano desta e seu prazo, valor da tarifa, existência de transporte público nos distritos ou possíveis demandas reprimidas. Sendo impossível estabelecer qualquer análise sobre a mobilidade no Município ou sobre o atendimento do transporte público.



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

contempla apenas a menção de que o Plano Diretor de Toledo é constituído pela Análise de Situação e Propostas, Lei do Sistema Viário, Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano e Lei do Perímetro Urbano, além de outras Leis, Códigos e Planos Setoriais que tratam de matérias pertinentes ao planejamento municipal (Art. 2º).

O conteúdo mínimo obrigatório para os Planos Diretores está disposto no artigo 42, do Estatuto da Cidade: Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Sem este mínimo legal exigido, não atende o município à competência constitucional esculpida no art. 30, VIII, qual seja, o adequado ordenamento territorial por meio do controle do uso e ocupação do solo urbano...

.....

A atual proposta legislativa não delimita as áreas urbanas em que poderá ser aplicado o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (inciso I), não cria os instrumentos urbanísticos obrigatórios (inciso II): direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso, operação urbana consorciada e transferência do direito de construir. A Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo faz menção ao Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 18) e atribuiu sua regulamentação a legislação específica posterior.

.....

No que tange aos requisitos do inciso III, criação de um sistema de acompanhamento e controle, a proposta de alteração do Plano Diretor em análise apresenta um crônico retrocesso, juridicamente inadmissível. A proibição do retrocesso social, pilar do princípio constitucional da legalidade no atendimento progressivo aos direitos fundamentais, espraia-se também em matéria urbanístico-ambiental, qual já fartamente assentado na jurisprudência pátria....

.....



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

Outrossim, as alterações incorrem em inconstitucionalidade flagrante pela insuficiência do grau de regulamentação, impossibilitando o cumprimento adequado da função de ordenamento da cidade, de competência do Município, conforme prevê o art. 30, VIII e 182 da Constituição Federal de 1988, reafirmados pelo art. 150 da Constituição do Estado do Paraná.

Os três artigos que compõem o Projeto de Lei do Plano Diretor, não prevêem as instâncias e meios necessário para a implementação e revisão do Plano Diretor, tampouco estimulam a Gestão Democrática por meio da criação de órgãos colegiados e espaços de participação direta e indireta da população. Também não dispõem acerca da forma como será garantido o amplo acesso às informações territoriais e, como esses não foram sequer criados, também não delimita os meios para o monitoramento dos instrumentos urbanísticos básicos.

A Resolução n. 34 do Conselho Nacional das Cidades, que dispõe sobre o conteúdo mínimo a ser observado nos Planos Diretores Municipais, define o que compõe esse sistema...

.....

Além do conteúdo mínimo definido pelo Estatuto da Cidade (detalhado pela Resolução n. 34 do Concidades), a atual proposta de Lei do Plano Diretor não atende aos requisitos mínimos exigidos pela Constituição do Estado do Paraná em seu artigo 152...

.....

Ainda em âmbito estadual, a Lei n.º 15.229/2006 ampliou o conteúdo mínimo dos Planos Diretores para abarcar o sistema jus-urbanístico como um todo, não só a lei do Plano Diretor em si, mas também as demais legislações correlatas, o diagnóstico e análises temáticas que embasaram a proposição legal, o Plano de Ação e Investimentos, o sistema de acompanhamento e controle do Plano Diretor...

.....

Note-se que a Lei 15.229/2006 ampliou o conteúdo do Plano Diretor abarcando o diagnóstico (em alguns Planos Diretores também classificado como Análise Temática, Leitura da Realidade, entre outros nomes) e as propostas como partes integrantes do Plano Diretor, entretanto em nenhum



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

momento eximiu o Município de cumprir com as obrigações previstas pela Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e Constituição Estadual, estando, inclusive, expreso no inciso III a necessidade de legislação do Plano Diretor, não podendo este se restringir unicamente à menção dos estudos elaborados que deveriam embasar a proposição da Lei do Plano Diretor e a legislação urbanística correlata.

.....

2.2 Da proposta de Projeto de Lei Complementar que define os perímetros das zonas urbanas e de expansão urbana do Município de Toledo. Comparando-se o atual Lei de Perímetro Urbano em vigência no Município de Toledo – Lei 1.941/2006 e suas posteriores alterações – e a proposta encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo de Toledo à Câmara Municipal é possível constatar que houve significativa ampliação do perímetro urbano da sede. Tal alteração não encontra subsídios técnicos para sua realização, desrespeitando o disposto no artigo 42-B do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

.....

Observe que, desde abril de 2012, os Municípios que pretendem alterar seu perímetro urbano devem realizar os estudos e estabelecer parâmetros para as áreas que serão incorporadas pela área urbana, tais requisitos não encontram-se cumpridos pelo atual Projeto de Lei do Município de Toledo, ou pelas proposições do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento. Cabe destacar, ainda, que mesmo a alteração pela Lei 2.148/2013 precisa ser averiguada, pois já ocorreu sob a vigência das obrigações supramencionadas.

.....

Cabe destacar que o planejamento urbano e a legislação urbanística que o consolida (Lei 15.229/2006, art. 3º, III) deve sempre ter como norte a função social da cidade e da propriedade, princípios basilares expressos em nossa Constituição e em nossa Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Lei 10.257/2001). Assim esse não deve ser feito com base em propriedade, mas sim em um projeto de cidade coletiva que preza acima de tudo pelo bem-estar e pelo interesse da coletividade. Assim não há porque criar um perímetro urbano repleto de discontinuidades, em função da atividade que é desenvolvida no imóvel, é perfeitamente possível, enquanto tal atividade for compatível com os usos urbanos, a manutenção de propriedade que possui



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

exploração vegetal agrícola, pecuária ou agroindustrial, com destinação comercial dentro do perímetro urbano..

.....

Cabe mencionar, ainda, que a localização no perímetro urbano não só não enseja a alteração do uso, de rural para o urbano, como também não obriga a cobrança de IPTU, já que o Código Tributário Nacional vincula a cobrança dessa a localização em zona urbana e a define como aquela que possua ao menos dois equipamentos de infraestrutura básica

.....

Assim não há necessidade de se excluir os imóveis rurais do perímetro urbano, já que esse deve compreender a área urbana consolidada e aquela prevista para a expansão da ocupação nos próximos 10 anos (prazo da revisão do Plano Diretor).

.....

2.3. Da proposta de Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre o Zoneamento Uso e Ocupação do Solo do Município de Toledo.

Inicialmente cabe mencionar a dificuldade em se avaliar a Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo proposta, pois a análise temática elaborada pelo Plano Diretor não apresenta elementos básicos para o subsídio dessa leitura, como, por exemplo, (i) caracterização do meio físico natural, (ii) indicativos de restrição à ocupação, (iii) usos do solo predominantes, (iv) parâmetros urbanísticos da ocupação atual (altura das edificações, taxa de permeabilidade, coeficientes de aproveitamento), (v) número e tipologia dos alvarás que vem sendo emitidos, (vi) densidade populacional e habitacional, (vii) renda da população residente, apenas para mencionar os mais usuais. Tal ausência limita a análise em tela, pois dificulta a articulação da proposta com os elementos da realidade, restando a mera análise do texto da lei e da comparação entre a Lei de Zoneamento proposta e a existente.

....

A seguir destacamos os artigos que necessitam revisão:



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

Art. 9º *Serão mantidos os usos das atuais edificações, desde que autorizadas pelo Município ou protocoladas nos órgãos competentes, vedando-se as modificações que contrariem as disposições nela estatuídas.*

Os alvarás de localização e Funcionamento de Atividades devem, normalmente, conter um prazo de validade. Tal limitação temporal é indicada, justamente porque a compatibilização de determinados usos pode se modificar em função das transformações do espaço urbano. Assim não é recomendável a perenidade de usos e sim a sua permanência enquanto for compatível com os objetivos da zona em que está inserido.

Art. 12 *As informações constantes nas consultas de construção e parcelamento do solo expedidas com data anterior à vigência desta Lei terão validade de noventa dia, contados da data de sua expedição, e poderão ser revalidadas pelo mesmo prazo, uma única vez, mediante solicitação do interessado.*

A proposta de Lei concede aproximadamente 6 meses para a validade de uma consulta de construção e parcelamento, há que se rever esse prazo e, inclusive, em se tratando de mera consulta, avaliar se é o caso de manutenção, visto que trata-se apenas de informação para subsidiar estudos e projetos e não alvará (autorização) para edificação e parcelamento.

Art. 22 (...) *§2º Para os imóveis situados em áreas limítrofes de Zonas frontantes com vias urbanas, adotar-se-ão, dentre os parâmetros estabelecidos para as duas zonas, os que melhor se adequarem ao empreendimento.*

Cabe ao Município estabelecer regras para dirimir eventuais dúvidas quanto ao enquadramento no zoneamento, esse deve estar pautado no interesse coletivo, expresso na função social da cidade e da propriedade, conteúdos obrigatórios do Plano Diretor, e não nas necessidades dos empreendedores.

Os artigos 29 e 30 delimitam as zonas do Lago A e B e as definem como "áreas específicas de interesse ambientais relevantes".

Os parâmetros urbanísticos propostos para as zonas não são compatíveis com áreas de interesse ambiental, pois permitem uma densidade construtiva bastante elevada (mesmo as zonas estando classificadas como de baixa e média densidade), com edificações com 4 e 7 pavimentos respectivamente e com possibilidade de se edificar até 3 vezes a área do terreno.



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

Art. 42 *A Zona Especial de Interesse Social – ZEIS fica determinada como sendo aquela destinada para ocupação com empreendimentos habitacionais com características sociais e vinculados com entidades públicas que tratam da questão habitacional, sendo que os parâmetros de ocupação são os especificamente estabelecidos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano. §1º As ZEIS são constituídas por todas as áreas compreendidas nas Zonas Urbanas 1 (Z1) e 2 (Z2);*

A Lei 11.977/2009 definiu as Zonas Especiais de Interesse Social como: Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

A Zona Especial de Interesse Social é uma delimitação que se sobrepõe ao zoneamento, criando parâmetros especiais para o uso e ocupação do solo. Afirmar que todas as áreas compreendidas na Zona Urbana 1 e 2 são ZEIS seria o mesmo que extinguir essas duas categorias (Z1 e Z2) do zoneamento. Entretanto, aparentemente, não foi essa a intenção do legislador, mas sim a de afirmar que as ZEIS podem ser delimitadas somente nas Zonas Urbanas 1 e 2, entretanto isso não garante nenhuma efetividade ao instrumento, já que não há qualquer delimitação e garantia da destinação de áreas para a produção de habitação de interesse social ou regularização fundiária de assentamentos precários. Cabe destacar que, de acordo com a Fundação João Pinheiro, Toledo possuía em 2010 uma demanda de 3.860 novas moradias e a demarcação de ZEIS na sede e nos distritos foi uma das demandas das Audiências Públicas: “*Demarcação de Zonas de Interesse Social em todos os novos loteamentos ou áreas de expansão da área urbana da cidade e distritos de Toledo.*”

Art. 45 *As áreas urbanas situadas fora da sede municipal deverão atender os Parâmetros de Uso e Ocupação do Solo e Parâmetros Urbanísticos da Zona Urbana 2 – Z2, constantes na Tabela 3, e da Zona Especial – Alta Densidade – ZE, constantes da Tabela 14, anexas a esta Lei.*

Tal artigo revela a falta de aprofundamento nas análises realizadas pelo Plano Diretor ao tratar os 14 distritos e vilas do Município de forma homogênea. Como se os usos e aptidões de todas as localidades fossem iguais e sem especificidades a serem reconhecidas. Ainda que assim o fossem, o referido artigo não delimita quais serão as áreas delimitadas como



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

Zona Urbana 2 e quais serão delimitadas como Zona Especial de Alta Densidade.

Art. 67 *Para efeito de proteção necessária dos recursos hídricos do Município, ficam definidas as faixas de preservação ao longo dos cursos d'água ou fundos de vale, de forma a garantir o perfeito escoamento das águas pluviais das bacias hidrográficas, a qualidade da água dos mananciais superficiais, a preservação da biodiversidade de flora e fauna e a preservação de áreas verdes. (...)§ 2º As nascentes dos cursos d'água terão raio de preservação de 30,0m (trinta metros no seu entorno).*

As disposições do artigo contrariam o disposto em legislação nacional acerca do tema, destacadamente no artigo 4º, inciso IV da Lei 12.651 (Código Florestal): Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Art. 78 *Os limites entre as zonas indicadas no Mapa de Zoneamento anexo, parte integrante dessa Lei, poderão ser ajustados pela Comissão de Urbanismo, quando verificada a necessidade de tal procedimento, com vista a maior precisão dos limites ou para obter-se melhor adequação no local onde se propuser a alteração, considerando-se as divisas dos imóveis, o sistema viário ou a ocorrência de elementos naturais e outros fatores condicionantes.*

A Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo integra materialmente o Plano Diretor, só podendo ser alterada com a observância dos mesmos ritos utilizados na elaboração deste, qual seja garantia da participação da população e embasamento em estudos técnicos.

.....

Diversos artigos da Proposta de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo fazem menção à Comissão de Municipal de Urbanismo e ao Conselho de Acompanhamento e Execução do Plano Diretor.

Os artigos 18, 48, 60 e 78 estabelecem atribuições para a Comissão de Urbanismo e Conselho de Acompanhamento e Execução do Plano Diretor,



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

criados pelo antigo Plano Diretor e não previstos na atual proposta, restando prejudicadas tais designações. Cabe salientar também que no Plano Diretor em vigência fazem parte de uma estrutura de Monitoramento e Gestão do Plano Diretor e observam os princípios da Gestão Democrática, preceitos que, aparentemente, não estão sendo seguidos pela atual proposta de Lei de Plano Diretor.

.....

Superdimensionamento dos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo. Cabe mencionar que os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo em vigência e mantidos pela proposta de revisão para o Município de Toledo estão superdimensionados. Tomando-se como exemplo os índices definidos para a Zona Central de Toledo onde a possibilidade de construção é de 6 vezes a área do terreno e sem limite de altura e comparando-se com a atual configuração da paisagem, observa-se o quão descabida é a proposta.

....

3. Conclusão

Diante do analisado, impõem-se a conclusão de que os projetos de lei encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Toledo à Câmara Municipal pela Mensagem 157/2016 (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE TOLEDO 2050) não apresentam condições de terem validade jurídica reconhecida, por ofenderem flagrantemente a Constituição Federal (art. 30, VIII e art. 182) e Estadual (art. 152) e Legislações Federais e Municipais a que o Município está vinculado (Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, art. 42 e art. 42-A e Lei Estadual n.º 15.229/2006).

A rigor, o que foi apresentado à Câmara Municipal sequer pode ser considerado um plano diretor. Não há um diagnóstico consistente, nem propostas para melhoria das diretrizes e instrumentos promotores do desenvolvimento urbano, social, econômico e ambiental sustentável do Município de Toledo. Bem pelo contrário, sua eventual aprovação configurará um retrocesso crônico em comparação à institucionalidade vigente com o Plano Diretor e as Legislações Urbanísticas atualmente em vigor naquele Município, principalmente no que tange à gestão democrática das cidades e ao



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

sistema de monitoramento/acompanhamento e controle da implementação do Plano Diretor e na revogação dissimulada de todos os instrumentos que possibilitam o cumprimento da função da Administração Pública de ordenar o uso e a ocupação do solo urbano, estabelecida na Constituição Federal como de competência do Município”

XVI – 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;

XVII - CONSIDERANDO que os Projetos de Lei em questão apresentam visíveis inconformidades em relação à Constituição Federal (artigo 30, inciso VIII e artigo 182), à Constituição do Estado do Paraná (artigo 152), ao Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), às Resoluções nº 25/2005, nº 34/2005 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 e desenvolvimento estadual;

XVIII - CONSIDERANDO que os projetos de revisão do Plano Diretor não atendem às exigências legais, estando desamparados de estudos técnicos específicos, contendo dispositivos *contra legem*, prevendo a revogação de instrumentos normativos que impossibilitam o cumprimento das diretrizes urbanísticas, estabelecendo um manifesto retrocesso legislativo para o desenvolvimento urbano, social, econômico e ambiental do município;

XIX - CONSIDERANDO que na forma como se encontram, a continuidade da tramitação e eventual aprovação dos referidos Projetos de Lei representarão manifesto risco de insegurança normativa, devendo ser objeto de questionamentos judiciais por esta Promotoria de Justiça por intermédio de Ações Civis Públicas,

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



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

I – Que diante das inúmeras irregularidades envolvendo a revisão do Plano Diretor do Município de Toledo e os respectivos Projetos de Lei que o compõe, promovam a suspensão da tramitação dos projetos de lei perante a Câmara de Vereadores ou alternativamente a retirada das proposições pelo Poder Executivo para readequação das matérias em conformidade com a legislação pertinente, sanando todas as irregularidades apontadas.

II – Que, no limite de suas atribuições, encaminhem 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, 01 de julho de 2016.


GIOVANI FERRI
Promotor de Justiça