



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO N. MPPR 0103.16.000523-9

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio da Promotora de Justiça que adiante assina, no exercício das suas funções institucionais;

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe 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”;

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”;

CONSIDERANDO o artigo 2º, caput, da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal em seu art. 30, inciso VIII, preceitua:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

Recebi em
13/08/2018
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ
Turchetti da Costa Leite
PRESIDENTE

Recebi em
13/08/2018
Ena. Koiti Cláudio Takiguti



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Paraná dispõe, em seu art. 150:

*Art. 150. A política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.
(vide Lei Complementar 82 de 24/06/1998)*

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica de Paranaguá explicita em seu art. 7º, inciso

XVIII:

Art. 7º Compete ao Município:

(...)

XVIII - elaborar e executar o plano diretor;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal prevê, em seu art. 14, inciso XII:

Art. 14 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

(...)

XII - plano diretor;

CONSIDERANDO, ainda, que o referido dispositivo legal, predispõe em seu art. 200, §

2º:

Art. 200 O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município.

(...)

§ 2º O plano diretor deverá ser elaborado com a participação das entidades representativas da comunidade diretamente interessadas.

CONSIDERANDO que o art. 182 da Constituição Federal explicita:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado, em seu art. 152, **reitera** o explicitado na Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, consigna:

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:

(...)

*II – **gestão democrática** 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, como já ensinava HELY LOPES MEIRELLES, a elaboração do Plano Diretor bem como dos outros planos urbanísticos é tarefa de especialistas nos diversos setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico do município ou contratada pessoa jurídica com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Poder Executivo ("Direito Municipal Brasileiro", pág. 397, Ed. RT, 1985);

CONSIDERANDO que é entendimento consolidado dos Tribunais de Justiça de que para a alteração do plano diretor e das leis correlatas faz-se necessária tanto a realização de estudos técnicos quanto a participação popular, veja-se:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DIFUSO EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CAUSA DE PEDIR. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. 2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. PLANEJAMENTO NA OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE CONFERE TAL COMPETÊNCIA AO PODER LEGISLATIVO. INEXISTÊNCIA DE DISPOSIÇÃO CONTRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 3. INOBSERVÂNCIA DOS DITAMES LEGAIS PARA ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA LEI DE ZONEAMENTO URBANO. MÁCULA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. AUSÊNCIA DE ESTUDO URBANÍSTICO E



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*PARTICIPAÇÃO POPULAR. FLAGRANTE ILEGALIDADE. 4. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE. EXEGESE DOS ARTS. 948 E 949, CPC. JULGAMENTO DO RECURSO SUSPENSO. 1. Destaca-se que o fato de o pedido principal consistir na obrigação de não-fazer não descaracteriza o caráter incidental da declaração de inconstitucionalidade. A propósito, pede-se licença para colacionar parte do voto do Excelentíssimo Ministro Sérgio Kukina, no julgamento do AgInt no REsp 1364679/MG, julgado em 19/02/2019: No caso concreto, o Ministério Público mineiro, por intermédio da ação civil pública, formulou pretensão objetivando, nuclearmente, a condenação dos réus à "obrigação de não fazer consistente em absterem-se de aplicar o texto da Lei nº 16.133/2006 para a prática de qualquer tipo de ato administrativo", já que eventual expedição de licença ou autorização ambiental implicaria na alteração dos limites territoriais da Unidade de Conservação da Serra da Piedade, o que somente poderia ocorrer mediante lei específica, hipótese na qual a combatida Lei Estadual nº 16.133/2006 não se enquadraria. (...) Como se vê, a pretendida inconstitucionalidade da norma doméstica veio erigida em modo de questão prejudicial e indispensável à resolução do pedido principal, despontando inegável seu caráter incidental. Diante disso, verifica-se que o acórdão recorrido está em desalinho com a jurisprudência do STJ, cuja orientação assevera que "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público" (REsp 437.277/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13/12/2004). (AgInt no REsp 1364679/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/02/2019, DJe 22/02/2019). 2. No caso específico, inexistente disposição expressa de se tratar de competência privativa do Executivo, assim, descabe a interpretação restritiva contrária à competência estabelecida pela Lei Orgânica da municipalidade de São Mateus do Sul. 3. **Não havendo um estudo urbanístico prévio ao projeto de lei, bem como não havendo realização de audiência pública para a participação da população e de entidades representativas para a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano,***



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

a lei questionada merece ser declarada inconstitucional. 4. A aparente inconstitucionalidade da legislação municipal deve ser solvida pelo Órgão Especial desta Corte, conforme previsões da Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal e art. 270 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

(TJPR - 5ª C.Cível - 0003832-75.2016.8.16.0158 - São Mateus do Sul - Rel.: Juiz Luciano Campos de Albuquerque - J. 21.05.2019) (grifo nosso)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADIN. MUNICÍPIO DE VIÇOSA. LEIS MUNICIPAIS Nº 2.136/2011 E 2.139/2011. ALTERAÇÃO DAS REGRAS DE ZONEAMENTO URBANO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E AUDIÊNCIA PÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS.

As Leis Municipais nº 2.136/2011 e 2.139/2011 do Município de Viçosa padecem de inconstitucionalidade material, na medida em que não houve realização de estudo prévio de impacto ambiental, tal como exigido pelo art. 214, §2º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O processo de elaboração das citadas leis fere também o princípio da democracia participativa por violar o Estatuto da Cidade, que estabelece a realização de audiência pública para a participação da população e de associações representativas para a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.
(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.063910-7/000, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/02/2014, publicação da súmula em 14/03/2014) (grifo nosso)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADOÇÃO DO RITO DA MEDIDA CAUTELAR NO DESPACHO DA PETIÇÃO INICIAL. JULGAMENTO DEFINITIVO APÓS O PRÉSTIMO DAS INFORMAÇÕES E DA MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA MUNICIPAL E DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE. ARTIGO 12 DA LEI ESTADUAL N. 12.069, DE 27-12-2001. PRECEDENTES DESTA CORTE. MÉRITO. LEI COMPLEMENTAR 336 DO MUNICÍPIO DE RIO DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR, COM AUMENTO DA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. PROVIDÊNCIA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO EM SEU ARTIGO 141, III, BEM COMO NO



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL N. 10.257/2001). EXIGÊNCIA DE PROCESSO DEMOCRÁTICO, COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. INOBSERVÂNCIA DA NORMA EM VOGA. EXISTÊNCIA DE ABAIXO-ASSINADO. IRRELEVÂNCIA. VÍCIO INSANÁVEL VERIFICADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECRETADA. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECISÃO PARA QUE TENHA EFICÁCIA 4 (QUATRO) MESES APÓS A PUBLICAÇÃO DESTE ACÓRDÃO. PEDIDO PROCEDENTE. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 8000404-13.2016.8.24.0000, de Rio do Sul, rel. Des. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 20-03-2019).(grifo nosso)

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, em seu art. 40, §3º, prevê que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.”;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do Município de Paranaguá, em seu art. 200, §4º, dispõe:

Art. 200 (...) § 4º O plano diretor deverá ser reavaliado periodicamente de 4 em 4 anos, pelo órgão competente do Poder Executivo, submetendo-o à apreciação do Legislativo.

CONSIDERANDO que, por meio do contrato n. 109/2019, foi contratada empresa especializada para atualização do diagnóstico de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento integrado – PDI e legislação correlata;

CONSIDERANDO a existência do projeto de lei complementar n. 291/2019, que busca alterar os dispositivos da lei complementar n. 62, de 27 de agosto de 2007 (Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo);

CONSIDERANDO que tal projeto não está acompanhado de estudos técnicos nem nele foi oportunizada a participação popular;

CONSIDERANDO que foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e o Poder Executivo de Paranaguá, no qual este último se compromete, na revisão do plano diretor e das leis correlatas, a observar as disposições do Estatuto da Cidade, em especial, a garantir a gestão democrática da cidade;

Expede-se a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao **Prefeito Municipal**, Marcelo Elias Roque, ao **Secretário Municipal de Urbanismo**, Cláudio Koiti, e ao **Presidente da**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Câmara Municipal, Waldir Leite, bem como a quem venham lhes sucederem ou substituírem nos seus cargos, a fim de que, observando suas competências/atribuições, abstenham-se de promover qualquer alteração legislativa referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDI e legislação correlata, como, por exemplo, a pretendida pelo projeto de lei complementar n. 291/2019, sem o necessário estudo prévio técnico e participação popular.

Registre-se que o estudo técnico para a revisão do plano diretor e leis correlatas está sendo realizado por empresa contratada pelo Município de Paranaguá, através do contrato n. 109/2019, conforme já exposto.


Dessa forma, neste momento, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo acompanhar e fiscalizar a realização dos estudos técnicos, bem como participar das oficinas, reuniões e audiências públicas a serem realizadas e, posteriormente, avaliar as minutas de projetos/projetos de leis decorrentes de tais ações, aprovando-os (as) ou não.

Seguem anexos: i) cópia do Termo de Ajustamento de Conduta e de seu aditivo firmado entre o Ministério Público e o Poder Executivo de Paranaguá, no qual este último se compromete à realização dos estudos técnicos citados e a garantir a gestão democrática da cidade; ii) cópia do contrato n. 109/2019; iii) cópia parcial do projeto de lei complementar n. 291/2019.

Requisita-se que as autoridades destinatárias da presente recomendação, nos limites de sua atribuição, encaminhem à representante da 2ª Promotoria de Justiça de Paranaguá, **no prazo máximo de 10 (dez) dias**, conforme artigo 8º, §1º, da Lei n.º 7.347/1985, informando **sobre o acolhimento ou não da presente recomendação**, providência respaldada na previsão legal do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93.

Cópia da presente Recomendação Administrativa será entregue ao Conselho Municipal de Urbanismo e ao Conselho Municipal do Plano Diretor.

Paranaguá, 13 de agosto de 2019


Juliana Weber
Promotora de Justiça