



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

PROCESSO Nº 2006.0010.6760-5

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE BEBERIBE

TRIBUNAL PLENO

RELATORA: DESEMBARGADORA MARIA CELESTE THOMAZ DE ARAGÃO

Egrégio Tribunal,

O presente feito questiona a validade de estatuto normativo municipal em face da Constituição do Estado do Ceará.

A competência dessa Corte, em sua composição plenária, é inequívoca, derivando do que determina o artigo 108, VII, "f", da Carta Estadual.

O controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos em relação à Constituição Estadual encontra disciplinamento nos artigos 127 e 128 daquela *Lex Magna* e nos artigos 111 a 117 do Regimento Interno desse Tribunal.

O diploma municipal em discussão é a Lei nº 827, de 03 de fevereiro de 2006, do Município de Beberibe, que dispõe sobre a desafetação de áreas no loteamento de Morro Branco e Loteamento Planalto do Beberibe. Entende o Ministério Público que a alteração da destinação daquelas áreas, que passaram do uso comum do povo para a natureza de bens dominiais, constitui evidente agressão aos dispositivos contidos nos arts. 28, II, 23, 24, § 2º e 259, todos da Constituição do Estado do Ceará.

O Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores daquela municipalidade, apesar de devidamente intimados, deixaram fluir *in albis* o prazo para apresentarem suas considerações.

O Procurador Geral do Estado apresentou a peça que repousa às fls. 138/143 dos autos.

Este, o breve relatório.

Passamos, a seguir, ao enfrentamento do mérito.

O Ministério Público do Estado do Ceará solicitou a esse Egrégio Tribunal a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 827, oriunda do Município de Beberibe, por entender que a mesma padece daquela grave eiva, vez que ofende os artigos 28, II, 23, 24, § 2º e 259 da Constituição do Estado.

Todos os argumentos lançados na exordial merecem prosperar e ser acolhidos pelo Plenário dessa Excelsa Corte.

Em primeiro lugar, a lei objurgada exorbita da competência conferida aos Municípios para legislar, pois a estes entes federativos foi vedada a possibilidade de que suas leis originárias versem sobre direito urbanístico. O diploma legal em apreço promove a desafetação de áreas públicas, localizadas em loteamentos, para disponibilizá-las a empreendimentos da iniciativa privada.

Ainda que fosse meritória a finalidade, não pode ser levada adiante ao arrepio das normas constitucionais que regem os temas envolvidos, pois estas traduzem, em seu mais alto nível, a vontade política global que deve nortear as ações governamentais no território brasileiro.

À guisa de prequestionamento, para possibilitar o prosseguimento do feito no Supremo Tribunal Federal, em caso de não acolhimento das teses ora defendidas por esse Tribunal, o que se faz apenas por amor ao debate, deve-se acrescentar que a Lei 827, de Beberibe, também colide com o artigo 24, I, da Constituição da República de 05 de outubro de 1988.

De mais a mais, a edição de lei desrespeitosa de legislação federal e da divisão de competências legislativas agride a estabilidade da federação. Portanto, afronta o artigo 18, *caput*, da Carta Magna.

O que pode o Município, no máximo, é suplementar a legislação federal e estadual no que toca à matéria, conforme previsão expressa contida no artigo 30, VIII, da Carta Magna. E a Lei Municipal nº 827, ao promover a desafetação de área institucional de loteamento, não seguiu essa orientação, pois o tema desborda de simples decisões sobre ordenamento territorial, planejamento, controle, parcelamento e ocupação do solo urbano. Promovendo aquela desafetação, o Município de Beberibe abriu possibilidades para a especulação imobiliária, com a conseqüente desorganização do solo urbano, além dos conseqüentes e previsíveis prejuízos ao meio ambiente e ao interesse social daquela coletividade.

Por outro lado, o artigo 28, II, da Constituição Estadual permite aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

E não lhes cabe, obviamente, proceder a essa suplementação em marcante descompasso com a legislação federal que disciplina de forma vinculante determinada matéria.

O Procurador Geral do Estado, quando argumenta, em sua manifestação, que o instrumento de desafetação não é tema de Direito Urbanístico, desvia o foco da discussão. Não é colocada em dúvida o poder-dever da administração pública de proceder às desafetações que se lhe afigurem necessárias. Mas o instrumento deve ser utilizado de acordo com as regras vigentes.

O que se discute, na realidade, é a flagrante inconstitucionalidade de desobedecer lei federal que tem eficácia vinculante sobre as regras de loteamento.

Como já explicitado na inicial, o artigo 28 da vigente Lei 6.766/79, que rege o planejamento do solo urbano e traça os contornos gerais para a implantação de loteamentos e desmembramentos, determina que qualquer alteração no parcelamento dependerá do acordo entre o loteador e adquirentes. Portanto, não poderá ser realizada por decisão unilateral. Houve claro desrespeito à legislação da União, o que implica na inconstitucionalidade do estatuto legal.

As normas atinentes a loteamentos destinam-se a possibilitar que os mesmos tenham condições urbanísticas mínimas de auto-sustentabilidade, com respeito ao meio-ambiente e à habitabilidade digna.

O disciplinamento dos loteamentos contido na Lei 6.766/79 é impositivo para os Municípios, pois as áreas institucionais previstas naqueles espaços urbanos são proporcionais à sua densidade de ocupação. Aquelas normas são vinculantes para a União, os Estados e os Municípios, de acordo com a excelente doutrina de Lúcia Valle Figueiredo:

“[É] dever do Município o respeito a essa destinação, não lhe cabendo dar às áreas que, por força da inscrição do loteamento no Registro de Imóveis, passaram a integrar o patrimônio municipal qualquer outra utilidade. Não se insere, pois, na competência discricionária da Administração resolver qual a melhor finalidade a ser dada a estas ruas, praças, etc. A destinação já foi preliminarmente determinada”. (Os grifos não constam do original: “Disciplina Urbanística da Propriedade”, p. 41, Editora Revista dos Tribunais, 1980).

Paulo Affonso Leme Machado, em obra já clássica, “Direito Ambiental Brasileiro”, assim discorre sobre a necessidade de se deixar a matéria concernente a loteamentos para a competência legislativa da União:

“A Lei 6.766/79 não colocou à margem o princípio da autonomia municipal e nem poderia fazê-lo, pois seria inconstitucional. O Senador Otto Lehmann – autor do Projeto n. 18, de 1977, que, com algumas modificações, veio a se transformar em lei – salienta ter o projeto se orientado ‘no sentido de estabelecer os requisitos urbanísticos mínimos para o loteamento e desmembramento, permitindo aos estados e municípios legislar complementarmente, estabelecendo outras exigências para melhor adaptação às peculiaridades regionais e locais’. Como desse entendimento com o legislador podemos mencionar que matérias atingindo o peculiar interesse da Administração municipal – prazos para a Administração aprovar ou recusar o loteamento – foram deixados para a legislação municipal.

“(…)”

“Transcende o interesse particular do município a estruturação básica de um loteamento. Apontar as mesmas condições mínimas de sanidade para todas as comunidades da Nação é tarefa que se fazia improrrogável, pois, do contrário, propiciavam-se num mesmo país pontos de convulsão social e locais onde não se mora, não se habita mas se sobrevive a duras penas. De outro lado, a continuação da manifesta diferença de exigências urbanísticas para lotear, concorria para aumentar as desigualdades regionais e estimulava a concorrência entre cidades, possibilitando que poderosos loteadores só investissem onde menos se exigisse. Não se pode, pois, negar que a Lei 6.766/79 representa um formidável elenco de normas, que é preciso colocar em prática.”. (Op. cit. , 6ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1996, p. 298).

E uma dessas normas, precisamente, é a que determina a indisponibilidade das áreas institucionais:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

*I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, **bem como a espaços livres de uso público**, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))*

II - os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; ([Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004](#))

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. ([Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004](#)).

Repise-se que, mesmo que boa a alegada intenção que originou a legislação municipal em comento, a violação da ordem constitucional retira-lhe toda a viabilidade.

Por fim, resta fazer alguns comentários quanto à possibilidade de argüição de inconstitucionalidade de leis da espécie da que é ora contestada.

Como é de notória sábeça, a orientação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade tem recebido

notável arejamento, mercê da crescente complexidade do Estado brasileiro, que exige novas visões a respeito das questões constitucionais.

Assim, a Suprema Corte tem revisto a sua jurisprudência no que diz com o controle concentrado de leis e atos normativos de efeito concreto. A Corte Constitucional brasileira está cada vez mais em evidência, graças aos candentes temas da vida nacional que têm sido colocados perante aquela elevada instância para pronunciamento.

A imprensa nacional, nos últimos meses, tem veiculado importantes matérias relativas à polêmica que se instaurou em torno da demarcação, por Decreto do Poder Executivo, da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol.

Na dogmática jurídica, nada pode ter mais concretude do que um decreto. Como se sabe, decreto é instrumento destinado a regulamentar questões pontuais relativas ao cumprimento das leis. No decreto em discussão no STF, questiona-se vigorosamente a demarcação contínua de terras indígenas, sob o argumento de que a concessão de grande porção de terras para ocupação exclusiva por silvícolas colocará em risco a soberania e a autonomia do Estado de Roraima. Por outro lado, essa demarcação prejudicaria a economia do Estado, pois na região existe grande número de rizicultores, que devem deixá-la, caso se mantenha a decisão.

Outro caso recente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, este versado em Ação Direta de Inconstitucionalidade, tratou da Lei Distrital nº 1.713, de 1997, que foi expungida do ordenamento jurídico e que também cuidava de diversos aspectos de zoneamento urbanístico e administração municipal – no caso, do Plano Piloto. Poderia ser tida, portanto, como “lei de efeitos concretos”, mas nem por isso os Ministros deixaram de analisá-la e de reconhecer-lhe a pecha de inconstitucional.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Lei n. 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao texto da Constituição do Brasil --- artigo 32 --- que proibe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios. 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88]. 3. Ninguém é obrigado a associar-se em "condomínios" não regularmente constituídos. 4. O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum. 5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil. 6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às "Prefeituras" das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas "Prefeituras" não detêm capacidade tributária. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal.

(ADI 1706, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 PP-00007) .

Como se vê, a matéria tratada na ADI cuja ementa transcrevemos não poderia ter natureza mais concreta, pois tratava da administração das quadras residenciais do Plano Piloto, em Brasília.

Ante todo o exposto, o Ministério Público reitera a argumentação expendida na peça vestibular e manifesta-se favoravelmente à procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Fortaleza, 05 de janeiro de 2009

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora Geral de Justiça