



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Excelentíssimo Senhor Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE C/ PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR"**

“ Entre o Poder Legislativo e a Constituição existem os tribunais; e é para eles que os interesses feridos hão de apelar, sempre que o legislador se esqueça na sua obra de que neste regime não é soberano, isto é, que a sua função de fazer leis está limitada pelo seu dever de obedecer à Constituição” (RUI BARBOSA, in Obras Completas, vol. XXIV, tomo I, pg. 247)

**A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ**, infra-firmada, na condição de Chefe do Ministério Público do Estado do Ceará, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, sob o pálio do art.127, inciso III, da Constituição do Estado do Ceará de 1989 c/c as disposições constante do art.111, III, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, aforar **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** *inaudita altera pars*, colimando o decreto de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 8.915/2004, de 23 de dezembro de 2004**, que estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada na área denominada Dunas do



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

Cocó, no Município de Fortaleza-Ce, por afrontar o artigo 259 da Constituição do Estado do Ceará, mais precisamente por permitir o adensamento populacional em áreas de preservação ambiental, em descompasso com as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades, bem como por hostilizar o disposto no artigo 194 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

**Resenha fática da impetração**

A Câmara Municipal de Fortaleza, a pretexto de estabelecer diretrizes para a realização de Operação Urbana Consorciada, prevista no art. 32 *usque* 34 do Estatuto da Cidade( Lei nº 10.257, de 10/07/2001) e ainda com albergue no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza c/c as disposições da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, promulgou a Lei 8.915 em 23 de dezembro de 2004 ( DOM de 04/01/2005), em franca e especiosa afronta aos arts 23, 26, 154 *caput*, 259 *caput* 288 e 289, todos da Constituição do Estado do Ceará.

Utilizou-se o legislador municipal de Fortaleza, como doravante se demonstra de artifício legal para conferir a legislação indigitada, uma certa impressão de desenvolvimento sustentável, o que não ocorre.

Eis o teor do preceptivo legal dardejado:



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



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

## PODER EXECUTIVO

### GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 8915 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2004

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

#### CAPÍTULO I DA CONCEITUAÇÃO

Art. 1º - Fica autorizada, nos termos dos arts. 10 e 11, inciso V, da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), e do art. 11 (preservação dos espaços de valor ambiental) da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, que se combinam com os arts. 32 e 33 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), tomando-se por base convênio a ser firmado a partir das diretrizes fixadas por esta Lei, com a participação e recursos dos proprietários dos terrenos da área delimitada no art. 2º desta Lei, visando aos novos parâmetros de parcelamento para a área, possibilitando o loteamento para a implantação de uso residencial unifamiliar em lotes ou em forma de condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si. Art. 2º - A área objeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei está inserida na área de interesse ambiental Dunas Praia do Futuro e na área de preservação do Rio Cocó, definidas na Lei nº 7.987/96, apresentando a seguinte delimitação: inicia no cruzamento da Rua Magistrado Pompeu (antiga Rua W do Loteamento Jardim Fortaleza) com a Av. das Adenateiras (antigo prolongamento da Av. Antônio Sales), segue pela Av. das Adenateiras e seu prolongamento no sentido oeste-leste até encontrar a Av. Trajano de Medeiros, deste ponto segue em linha reta pela Av. Trajano de Medeiros na direção sudeste até encontrar a calha do Rio Cocó, partindo deste ponto segue pelo Rio Cocó no sentido leste-oeste até encontrar uma reta, prolongamento do alinhamento da Rua Magistrado Pompeu, seguindo então no sentido sul-norte até encontrar o ponto inicial, em conformidade do Anexo 01 desta Lei. Art. 3º - O sistema viário incidente na área passa a ser composto de uma via coletora, prolongamento da Avenida Antônio Sales, de uma via paisagística que delimita a área de preservação do Rio Cocó e vias locais de acordo com o Anexo 02 desta Lei, que passa a fazer parte do Anexo 10 - Tabela 10.5 da Lei nº 7.987/96, consolidada. Parágrafo Único - A classificação viária a que se refere este artigo está indicada no Anexo 02 desta Lei.

#### CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 4º - A Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó tem os seguintes objetivos: I - dotar o Município de área com uso residencial exclusivamente unifamiliar a se implantar nos lotes existentes ou nos parcelamentos a serem implantados, em forma de condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si com baixa densidade, assegurada assim uma ocupação rarefeita em área ambiental sensível; II - viabilizar a implantação do Sistema Viário Principal para a área, estabelecido por diretrizes elaboradas pela SEINF e composto das seguintes vias: prolongamento da Avenida Antônio Sales no trecho entre a Cidade 2000 e a Avenida Trajano de Medeiros; abertura de avenidas paisagísticas que delimita a área de preservação do Rio Cocó no trecho entre a Avenida Sebastião de Abreu e a Avenida Trajano de Medeiros; III - implantar o Parque Linear do Rio Cocó ao longo da via paisagística como forma de garantir a preservação das margens do referido recurso hídrico; IV - implantar as atividades de atendimento ao público, inerentes aos objetivos do Parque, com a oferta de seus serviços a promoções populares, a atividades escolares e à pesquisa científica; V - incrementar, em seu espaço, a visitação pública, com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; VI - desenvolver em seu espaço técnicas pedagógicas de interação com o meio ambiente; VII - contribuir no sentido de conscientizar o público que o freqüenta da importância de preservação da natureza; VIII - oferecer aos seus usuários um centro integrado de lazer e de incentivo de preservação ambiental, com experimentação de um modelo interativo de incremento conservacionista da natureza, em compatibilidade e integração com os objetivos e propostas do Parque Ecológico do Rio Cocó. Art. 5º - A Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó tem as seguintes diretrizes: I - possibilitar o loteamento das glebas com loteamentos já aprovados, seguindo diretrizes e padrões estabelecidos nesta Lei; II - redefinir o sistema viário estrutural e de apoio incidente na área; III - propiciar novas alternativas de acesso ao litoral leste do município; IV - diminuir o adensamento populacional em áreas contíguas à área de preservação do Rio Cocó; V - propiciar a urbanização e proteção das áreas públicas contidas na área de preservação do Rio Cocó.

#### CAPÍTULO III DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 6º - Para viabilização da aplicação desta Lei, a área a que se refere o art. 2º desta Lei fica dividida em 4 (quatro) zonas: I - Área de Proteção Especial, situada entre a via paisagística e a Área de Preservação do Rio Cocó, no trecho da Operação Urbana Consorciada; II - Área de Preservação do Rio Cocó; III - Zona de Uso Exclusivo Residencial Exclusivamente Unifamiliar 01 - ZR-1: Formada pelas glebas inseridas na área da Operação Urbana Consorciada que não foram objeto de parcelamento do solo; IV - Zona de Uso Exclusivo Residencial Exclusivamente Unifamiliar 02 - ZR-2: Formada pelas quadras de loteamentos aprovados e que estão inseridas no trecho da área da Operação Urbana Consorciada, entre a via coletora ao norte e via paisagística ao sul. § 1º - As Zonas a que se refere este artigo estão indicadas no Anexo 03 desta Lei. § 2º - A Área de Proteção Especial corresponde a trechos da Área de Interesse Ambiental Dunas - Trecho I - Praia do Futuro estabelecida e delimitada na Lei nº 7.987, de





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

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 (CF, art. 127)



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

"Bem aventurada é a nação cujo DEUS é o Senhor"

 <b>LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS</b> Prefeita de Fortaleza  <b>JOSÉ CARLOS VENERANDO</b> Vice-Prefeito			<b>SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO</b>    <b>IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO</b> CRIADA PELA LEI Nº 461 DE 24 DE MAIO 1952 <a href="http://www.fortaleza.ce.gov.br/sen/dom.asp">www.fortaleza.ce.gov.br/sen/dom.asp</a>
<b>SECRETARIADO</b>			<b>BENEDITO CÉSAR BRAÚNA B. MARTINS</b> Diretor  <b>MARIA IVETE MONTEIRO</b> Assistente Técnico  AV. JOÃO PESSOA, 4180 - DAMAS FONE: (0XX85) 494.5886 (0XX85) 452.1746 Fax: (0XX85) 494.0116 CEP: 60.425-680 FORTALEZA - CEARÁ
<b>DEODATO JOSÉ RAMALHO JÚNIOR</b> Procurador Geral do Município  Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento  Secretaria de Administração do Município  Secretaria de Finanças do Município  <b>JOSÉ DE FREITAS UCHOA</b> Secretaria de Desenvolvimento Econômico	<b>LUIZ ODORICO M. DE ANDRADE</b> Secretária Municipal de Saúde  Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social  <b>LUCIANO LINHARES FEIJÃO</b> Secretária Municipal de Desenvolv. Urbano e Infra-Estrutura  <b>PEDRO IVO DE SOUZA BATISTA</b> Secretária Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano  Secretaria de Defesa do Consumidor - PROCON-Fort.	Secretaria Executiva Regional I  Secretaria Executiva Regional II  <b>RAIMUNDO MARCELO C. DA SILVA</b> Secretária Executiva Regional III  <b>JOSÉ MARIA ARRUDA PONTES</b> Secretária Executiva Regional IV  <b>LUIZ ANTÔNIO ORIÁ FERNANDES</b> Secretária Executiva Regional V  <b>PAULO BARRETO RIBEIRO MINDÉLLO</b> Secretária Executiva Regional VI	

20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, § 3º - A Área de Preservação corresponde aos limites estabelecidos na Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo e no Decreto Estadual nº 20.252, de 05 de setembro de 1989. § 4º - As zonas de uso residencial exclusivamente unifamiliar correspondem a trechos da Área de Interesse Ambiental Dunas - Trecho I - Praia do Futuro estabelecida e delimitada na Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo. Art. 7º - O parcelamento e o loteamento dos terrenos inseridos na área desta Operação Consorciada obedecerão ao disposto na Lei nº 5.122-A/79 e suas complementações, na Lei nº 6.543, de 21 de novembro de 1989, na Lei Federal nº 6.766/79 e na Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, e nas seguintes disposições gerais: I - deverá ser respeitado o sistema viário estabelecido no Anexo 02 desta Lei; II - as dimensões máximas das quadras, para implantação de condomínios, ficam limitadas à observância do sistema viário estabelecido no Anexo 02 desta Lei; III - as dimensões máximas das quadras internas ao condomínio não poderão ultrapassar as dimensões estabelecidas na legislação de parcelamento em vigor; IV - a dimensão mínima dos lotes nos projetos de parcelamento e reparcelamento é de 400,00m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), com profundidade mínima de 25,00m (vinte e cinco metros); V - o percentual mínimo da área pública é aquele definido na legislação de parcelamento em vigor; VI - as áreas não parceladas inseridas no perímetro da Operação Consorciada de que trata esta Lei, à opção dos interessados, estarão sujeitas ao disposto nesta Lei ou na Lei de parcelamento em vigor, respeitadas as diretrizes do Sistema Viário constante do Anexo 02 desta Lei; VII - O percentual de áreas relativas ao sistema viário deverá atender prioritariamente às vias definidas no Anexo 02; VIII - a doação do percentual das áreas destinadas às áreas institucionais e às áreas verdes, quando dos projetos de reparcelamento deverá ocorrer prioritariamente na área de proteção especial; IX - caso os percentuais das áreas públicas nos projetos de reparcelamento sejam inferiores ao do parcelamento original, os proprietários dos terrenos ficam obrigados a repassar para o Município de Fortaleza os recursos necessários à complementação das áreas. § 1º - A avaliação do custo do metro quadrado de terreno das áreas a que se refere o inciso IX deste artigo será realizado pelo setor competente municipal. § 2º - De acordo com o disposto no § 1º do art. 33 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, o emprego dos recursos obtidos em decorrência da operação autorizada por esta Lei se dará exclusivamente na própria área definida no seu art. 2º. Art. 8º - Os padrões e normas de uso e ocupação do solo para as Zonas ZRU.01 e ZRU.02 são os estabelecidos pela Lei nº 7.987, de

23 de dezembro de 1996, para a Área de Interesse Ambiental Dunas - Trecho I - Praia do Futuro, obedecidas as demais disposições desta Lei. § 1º - O uso residencial adequado nas áreas de uso exclusivo dos Condomínios é o Residencial Unifamiliar, Classe R.1. § 2º - Serão permitidos nos Condomínios: a) as atividades e equipamentos de apoio ao uso residencial adequados à via local; b) as atividades e equipamentos para cultura e lazer (ECL), de que trata o Anexo 06, Tabela 6.21 da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996. § 3º - A aprovação das atividades relacionadas nos parágrafos anteriores dependerão de Análise de Orientação Prévia com parecer da Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), que avaliará, em função da preservação, a proteção e a conservação do meio ambiente, a segurança e o bem-estar da população. Art. 9º - Na área de proteção especial, Trecho I, só será permitida a implantação de usos de atividades de apoio à utilização do Parque Linear do Cocó, através de projetos urbanísticos ou paisagísticos orientados pelo Poder Público Municipal.

**CAPÍTULO IV**  
**DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO**

Art. 10 - A Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó realizar-se-á mediante convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), e os proprietários dos terrenos localizados na área de que trata esta Lei, inseridos no perímetro objeto da Operação Consorciada em apreço, compreendendo os seguintes procedimentos e com as seguintes e recíprocas outorgas das partes convenientes: I - pelo Município de Fortaleza: a) reanalisar os projetos de parcelamento existentes na área da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, redefinindo a localização das áreas públicas, compreendendo as vias, áreas verdes e institucionais; b) estabelecer diretrizes para as áreas não parceladas inseridas na área da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó em consonância com o disposto nesta Lei ou na Lei de Parcelamento do Solo em vigor, respeitando as diretrizes do sistema viário constante do Anexo 02; c) elaborar o projeto do Parque Linear do Cocó e das vias incluídas na área da Operação Componentes do Sistema Viário Estrutural; II - pelos Convenientes Consorciados, compreendidos aqui para efeito do presente item os proprietários dos terrenos afetados pela Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, ora autorizada por esta Lei: a) submeter à aprovação do Município os projetos de parcelamento e reparcelamento e ocupação dos terrenos inseridos na área da Operação Urbana Consorciada; b) doar ao Municí-

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 (CF, art. 127)





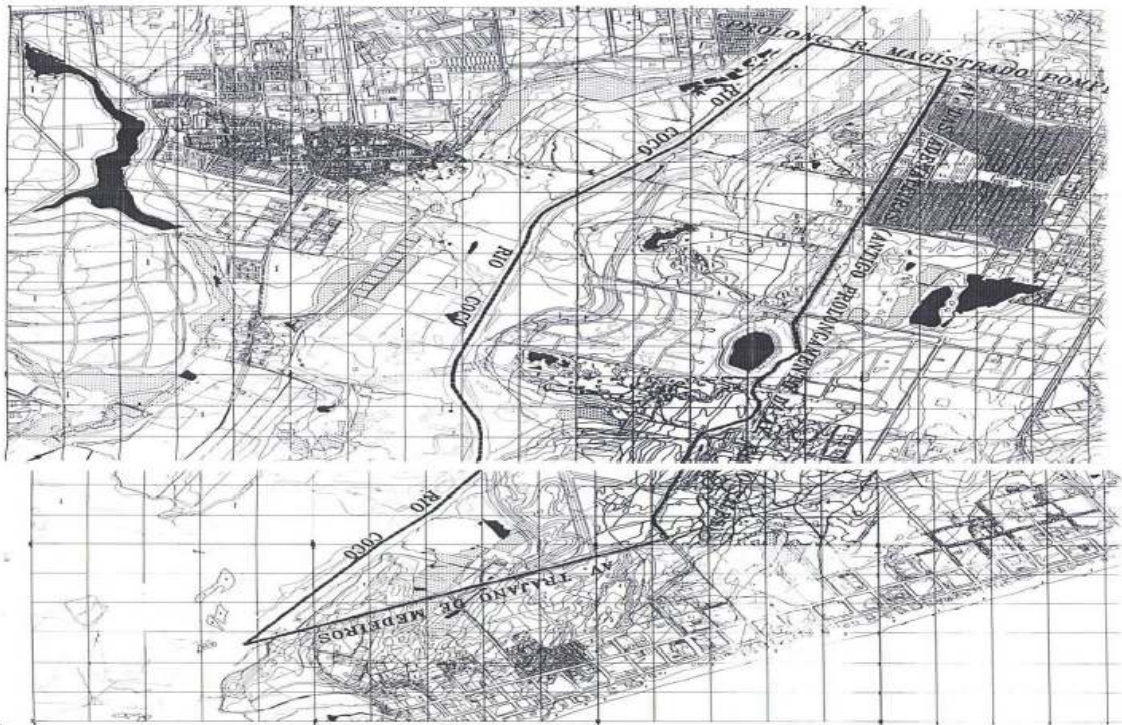
**ESTADO DO CEARÁ**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

pio, quando do parcelamento, reparcelamento ou loteamento, as áreas públicas, as áreas destinadas ao sistema viário, áreas verdes e institucionais na mesma metragem do loteamento inicial; c) implantar e executar, às suas expensas, toda a infraestrutura e urbanização da área de acordo com as diretrizes definidas pelo Poder Público Municipal, de acordo com o disposto nesta Lei; d) manter, sem quaisquer encargos financeiros ou indenizatórios para o Poder Público, todas as áreas de proteção e de preservação especial definida nos incisos I e II do art. 6º desta Lei, como espaço de interesse ambiental e paisagístico; e) responder pelos custos de manutenção, conservação, administração e limpeza das áreas definidas na alínea "d" deste artigo, pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data da assinatura do convênio, tudo previamente aprovado por laudo expedido por técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM).

**CAPÍTULO V**  
**DA GESTÃO DA OPERAÇÃO E DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 11 - Os projetos de parcelamento, reparcelamento, ocupação e de urbanização da área serão analisados ao nível de Análise de Orientação Prévia pela CNDU e submetidos à apreciação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) e Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). Art. 12 - Não havendo qualquer ocupação na área pretendida à operação Consorciada aqui estabelecida, a celebração e o aperfeiçoamento do convênio de que trata o art. 10 desta Lei não prescindirá dos essenciais estudos de impacto de vizinhança e do programa de atendimento econômico e social das comunidades diretamente afetadas pela operação. § 1º - O convênio a que se refere o art. 10 desta Lei estabelecerá o

Programa de Investimentos para a área objeto da Operação Consorciada aqui estabelecida que integrará os objetivos desta Lei. § 2º - Os proprietários dos imóveis inseridos no perímetro da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó que deseja rem integrar à operação consorciada autorizada por esta Lei subscreverão de per si o convênio a ser firmado nos moldes aqui estabelecidos. § 3º - Tomando-se os empreendimentos consorciados previstos nesta Lei impossibilitados de serem executados, seja por motivo de força maior ou em decorrência da intervenção judicial de terceiros, ou outro qualquer, a Operação Consorciada tratada nesta Lei, pactuada entre as partes convenientes, Município e proprietários da área, será considerada rescindida, para todos os fins e efeitos de direito. Art. 13 Fica a Secretaria Executiva Regional II (SER II), juntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), responsável pela fiscalização da implantação do projeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei, competindo-lhes acompanhar a manutenção das áreas de proteção e de preservação especial definida nos incisos I e II do art. 6º desta Lei. Art. 14 - As disposições desta Lei atinentes à Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó e ao convênio dela resultante vigorarão pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo ser revista a partir do quinto ano de sua vigência, podendo ser prorrogadas por iguais e sucessivos períodos desde que haja manifestação do Município de Fortaleza, através de instrumento notificador com o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias de antecedência do ato rescindente. Art. 15 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 23 de dezembro de 2004 Juraci Vieira de Magalhães - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA. (REPUBLICADA POR INCORREÇÃO).



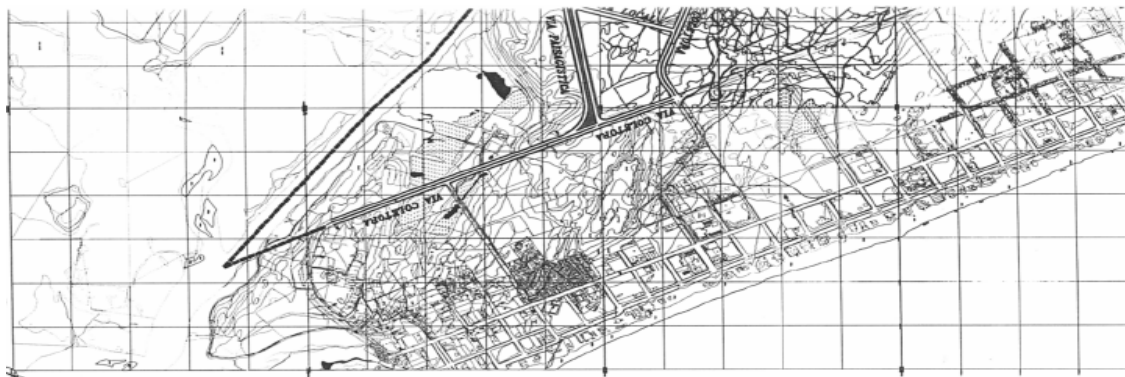
**ANEXO 01**  
**DELIMITAÇÃO DA ÁREA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ**

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 (CF, art. 127)





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



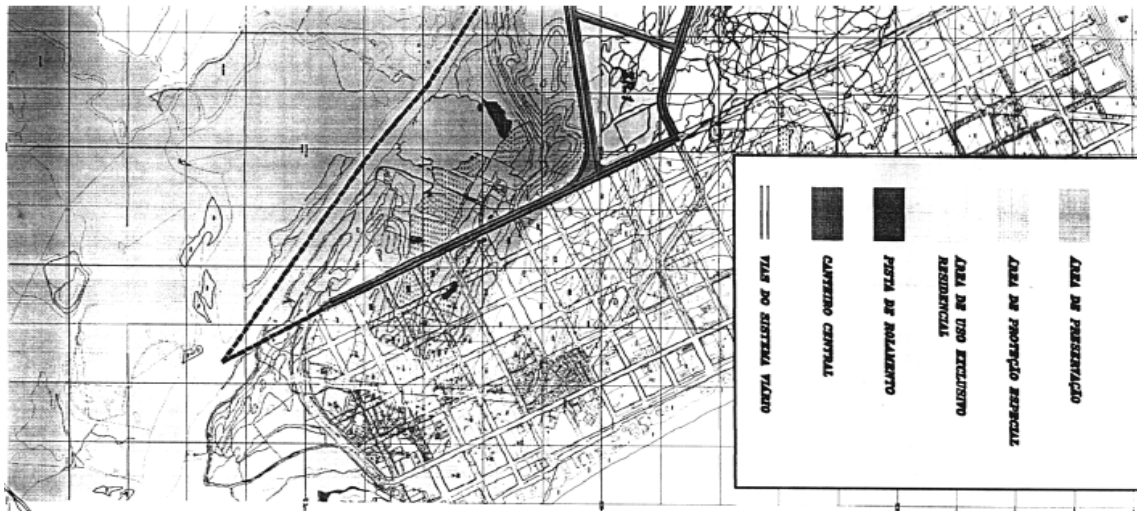
**ANEXO 02  
SISTEMA VIÁRIO DA ÁREA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ**

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 (CF, art. 127)





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



**ANEXO 03  
ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO  
DA ÁREA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ**

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 (CF, art. 127)






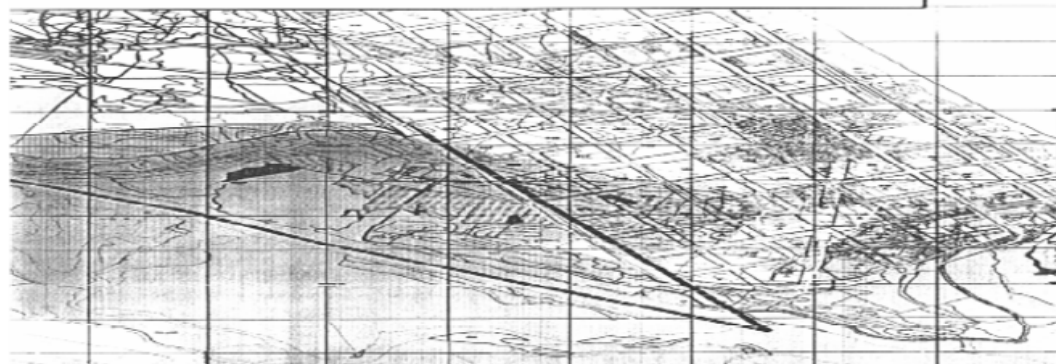
**ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**



**LEGENDA**

**1 7.987/96 DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

-  **ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL DUNAS TRECHO I**
-  **ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL DUNAS TRECHO I**
-  **ÁREA DE PRESERVAÇÃO**



\*\*\* \*\*\* \*\*\*

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 (CF, art. 127)





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

Embora inspire nos incautos um ar de benfazeja transformação urbanística estrutural, a legislação em combate, traz imanente o bacilo de inconstitucionalidade por conspirar contra o já combalido ecossistema de Fortaleza cuja sanha predatória dos empreendimentos de Construção Civil, vem descaracterizando com graves e irrecuperáveis danos, o dadivoso meio ambiental da Capital Cearense.

A pretensão manifesta da Lei alvejada não é a de promover parcerias que propiciem correções urbanísticas, na forma autorizada pelo Estatuto da Cidade, mas um temerário meio encontrado para devastar os nossos últimos patrimônios ambientais representados por nascentes de rios, dunas e vegetações nativas, em prol da especulação imobiliária que, decerto, privilegiará tão-somente parcelas da população mais abastada, em prejuízo dos interesses difusos dos cidadãos fortalezenses de viver em condições adequadas, dentro de um ambiente saudável.

Nem se diga que a operação consorciada assegure o prodígio de um desenvolvimento urbano sustentável, porquanto tal modismo liberal, como concebido na legislação objurgada, não favorece a manutenção das bases vitais do ecossistema que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, como prescreve o art. 225 da Constituição Federal e o art. 259 da Constituição Estadual. Constitui dever do Poder Público e da própria coletividade, defender e proteger o meio ambiente, a fim de que as futuras gerações tenham também oportunidade de desfrutar dos mesmos recursos que hoje dispomos. Nessa tarefa ingente, dúvida não paira sobre o alcance das expressões constitucionais “defender e proteger”. A linguagem utilizada pelo legislador constituinte exclui qualquer possibilidade de transação em matéria





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

ambiental, eis que numa ambiência de lutas entre os interesses particulares e os interesses públicos, estes últimos devem ser prestigiados.

A supremacia constitucional consagrada no império da *lex legum* sobre as demais normas estatais constituem a coluna vertebral dos Estados Democráticos, sendo de sua própria alma o princípio da interdição da arbitrariedade legislativa, e sobre esse tema, oportuno transcrever o que pensa o professor lusitano Luís S. Cabral de Moncada:

*“ É a partir da referida compreensão do Direito, alicerçada nos princípios constitucionais expostos, que se compreende que a lei não possa ser alheia à riqueza material própria do Estado Constitucional actual. O elenco desses princípios já foi por nós feito noutra altura e não será aqui repetido. Importante é agora evidenciar que é a partir deles se tem consolidado na doutrina e jurisprudência constitucionais o entendimento segundo o qual as normas legislativas estão sempre e necessariamente sujeitas a critérios internos de razoabilidade. Mesmo que na Constituição não decorra explicitamente tal exigência, sempre ela flui do contexto de princípios gerais como igualmente, imparcialidade e proporcionalidade, entre outros, vinculativos para o legislador( in Ensaio sobre a Lei, Coimbra Editora, Coimbra Portugal, 2002, p. 146 e 147)”*

Diante do esclarecedor excerto doutrinário, indisputável que a legislação infra-constitucional encontra na Constituição um anteparo para aventuras legislativas arbitrárias, estando assim o Poder Judiciário autorizado pela própria Carta Magna a sindicat tais instrumentos legislativos, extirpando-lhe do mundo jurídico por incompatibilidade vertical com a Lei fundamental.

O Supremo Tribunal Federal, em histórico julgado( ADIN nº 830-7-DF), em voto do Ministro Marco Aurélio, repudiando a transigência no campo de



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

princípios Constitucionais utilizou-se de um vigoroso poema de Eduardo Alves da Costa intitulados “No caminho com MaiaKowsk” Eis as estrofes:

**“Na primeira noite, eles se aproximaram e colhem uma flor de nossa jardim. E não dizemos nada. Na segunda noite já não se escondem: pisam as flores, matam nosso cão, e não dizemos nada. Até que um dia, mais frágil deles entra sozinho em nossa casa, rouba-nos a lua e, conhecendo o nosso medo, arranca-nos a voz da garganta. E porque não dissemos nada, já não podemos dizer nada”.**

Quando o meio ambiente é ameaçado pela cobiça humana, visando exclusivamente o vil metal, mesmo que o preço seja a destruição da biota que abriga a fauna e flora nativas, privando as gerações futuras de um ecossistema equilibrado, cabe ao Ministério Público, que é vocacionado para a tutela dos interesses difusos e coletivos, o indeclinável dever de não silenciar diante de tal ameaça a higidez ambiental.

A legislação que é alvo da presente ADIN, não gera dúvidas quanto aos seus propósitos, pois despudoradamente lança a pedra fundamental da devastação dos últimos mananciais na área urbana de Fortaleza.

Os tribunais do país têm, iterativamente, decidido que toda e qualquer legislação que tenha a potência de vulnerar o meio ambiente, traz a chaga de inconstitucionalidade, merecendo o fadário da expulsão do ordenamento jurídico.



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

Por oportuno transcrevemos a seguinte ementa:

*“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL- MAPA DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO-ALTERAÇÃO- LOTEAMENTO POPULARES-AUTORIZAÇÃO-ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAS-REGIÃO DE “FUNDO DE VALE”- PERÍCIA-CONTAMINAÇÃO DE ÁGUAS- OFENSA AO ECOSSISTEMA-PROCEDÊNCIA”.*

*EMENTA OFICIAL: Lei complementar Municipal 18/93 editada pelo Poder Legislativo de Foz de Iguaçu, que altera o mapa de zoneamento de uso e ocupação, permite a localização de loteamento populares de elevada densidade populacional em área de proteção de mananciais de abastecimento público e região superior de “fundo de vale”. Preceito contido no art. 207 da Constituição do Estado do Paraná.*

*A proteção dos mananciais objetiva através de restrições profundas ao uso do solo, manter incólumes as fontes de alimentação de água potável para as Cidades.*

*Restabelecimento da ordem ambiental pela declaração de inconstitucionalidade da lei complementar por seus efeitos danosos ao ecossistema.*





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

*Ação Dir. De Inconst. 32.701-9- Curitiba-Autor: Ministério Público- Intdos: Prefeito Municipal de Foz de Iguaçu e outro- Rel. Des. Altair Patiluci- j. Em 29/12/1994.*

Reforçando esse entendimento, uma das mais autorizadas vozes sobre Ministério Público instiga-nos a refletir sobre o papel das instituições republicanas na proteção e defesa do meio ambiente. *In verbis* :

*“É preciso, pois, conscientizar as pessoas, o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário de que existe um dever consistente na prática de ato positivo, seja para impedir o dano ambiental, seja para reparar o dano ocorrido, seja enfim para concorrer ativamente para recomposição do meio ambiente lesado. Não basta apenas omitir-se e deixar que a natureza faça tudo: o homem leva alguns segundos para atear o fogo que destrói uma floresta, mas a natureza levará séculos para recompô-la... e assim mesmo só faz quando o homem o permite...”*( Mazzilli, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Saraiva, São Paulo, 1995, p. 104)

Mencionada legislação padece de vícios incontornáveis de inconstitucionalidade sob o ângulo material, vulnerando ostensivamente a supremacia da Carta do Estado do Ceará, enquanto expressão máxima do ordenamento estadual.

O vilipêndio que a norma municipal perpetra contra a Constituição do Estado do Ceará diz respeito a agressão potencial ao artigo 259 da mencionada carta estadual que prescreve:

***Artigo 259- O meio ambiente equilibrado e uma sadia qualidade de vida são direitos inalienáveis do povo, impondo-se ao Estado e à comunidade o dever de preservá-lo e defendê-los.***



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

O Município de Fortaleza não tem cumprido o seu papel de proteger o meio ambiente. Dependendo da forma com que o Administrador Municipal exerce a sua discricionariedade, ele se transforma em herói ou vilão, quanto à preservação das áreas públicas de uso comum do povo. Prefeitos e vereadores têm equivocadamente sustentado que basta uma lei autorizando a denominada operação consorciada urbana para que o patrimônio ambiental seja apropriado por particulares.

Dessume-se desse contexto que não é qualquer área urbana que pode dar ensejo ao consórcio a que se refere o artigo 32 e seguintes do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001). A área objeto da lei em tela já constitui área de preservação ambiental, o que afasta a possibilidade de implantação da operação urbana consorciada pretendida, uma vez que esta prevê o seu fracionamento, com substancial redução da área que será efetivamente preservada.

Verifica-se a ausência de requisitos exigidos no artigo 33 da mencionada lei 10.257/01, como por exemplo, ressen-te-se o instrumento legislativo impugnado de “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” e “estudo prévio de impacto de vizinhança”(incisos III e V).

O legislador deixou tal tarefa ao administrador, delegando atribuição que lhe é exclusiva, em perigoso precedente que vulnera a separação dos poderes.

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 (CF, art. 127)



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

Tal “cheque em branco” é de inconstitucionalidade estridente por violar o princípio da legalidade inserido no artigo 154 da Constituição Estadual. *In litteris*:

***Artigo 154- A administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado do Ceará obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e ao seguinte:***

Deixando de observar tais determinações legais, a lei municipal malferiu o próprio princípio da legalidade, que é baseado no Estado Democrático de Direito.

A lei impugnada avançou, imprudentemente, sobre a intenção na Lei Federal que rege o Estatuto da Cidade.

A bem da verdade, o consórcio em enfoque, constitui um verdadeiro *rito de passagem* para a implantação de mega-empresendimentos, em clara afronta ao interesse público, e clarividente vulneração ao caráter social da política urbana previsto no artigo 288 e 289 da Constituição Estadual:

***Artigo 288- A política urbana, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais de cidades e garantir o bem estar de seus habitantes.***

***Artigo 289- A execução da política urbana está condicionada ao direito de todo cidadão a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança.***





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

A enfermidade de inconstitucionalidade também atinge a lei impugnada sob o seu aspecto material, eis que entra em rota de colisão com a substância dos preceitos normativos insertos nos artigos 23, 24, § 2º e 259, todos da Constituição Estadual.

Não há dificuldade invencível para concluir que a Lei Municipal questionada também verbera o dever dos Municípios em proteger as dunas, consideradas pela constituição estadual área de praia, em desarmonia com o art. 23, da Carta Estadual, tendo em vista que a área a ser consorciada é daquelas em que se impõe preservação.

O cânon constitucional (Constituição Estadual) vulnerado traz a seguinte dicção:

**“Art. 23 – As praias são bens públicos de uso comum, inalienáveis e destinadas perenemente à utilidade geral dos seus habitantes, cabendo ao Estado e a seus municípios costeiros compartilharem das responsabilidades de promover a sua defesa e impedir, na forma da lei estadual, toda obra humana que as possam desnaturar, prejudicando as suas finalidades essenciais, na expressão de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, incluindo, nas áreas de praias:**

**I – recursos naturais, renováveis ou não-renováveis;**

**II- (...)**

**III – restingas e dunas;**

**IV – florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;**



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**V – sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades de preservação permanente;**

**VI – (...)**

**VII – sistemas fluviais, estuários e lagunas, baías e enseadas;**

**VIII – (...)**

Ao invés de impedir o avanço privado sobre área de relevância ambiental, o legislador municipal de Fortaleza, em nome de um questionável progresso, transformou um espaço público perene em “quintais empresariais”, sangrando o conteúdo axiológico do art. 23 da Constituição Cearense. Tal inconstitucionalidade é estridente.

Na espécie acima verificada, vê-se a ocorrência de inconstitucionalidades de natureza material. Acerca desta forma de inconstitucionalidade, assim se pronuncia o Prof. *José Joaquim Gomes Canotilho*, *in verbis*:

*"Vícios materiais: São aqueles que respeitam ao conteúdo do acto, derivando do contraste existente entre os princípios incorporados no ato e as normas ou princípios da Constituição. No caso de inconstitucionalidade **material** ou **substancial**, viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas."*

*(in Direito Constitucional, 5ª edição - Coimbra: Almedina, 1992, p. 1024).*



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

*In casu*, o vício de inconstitucionalidade é material, porque não diz respeito ao procedimento com que a Lei foi feita, mas sim com o específico conteúdo de suas disposições.

Com a reiteração da jurisprudência, o Pretório Excelso vem prestigiando a chamada ordem constitucional global, a que alude J. J. Gomes Canotilho em seu festejado tratado sobre Direito Constitucional:

*“A ordem constitucional global seria mais vasta do que a constituição escrita, pois abrangeria não apenas os princípios jurídicos fundamentais informadores de qualquer Estado de direito, mas também os princípios implícitos nas leis constitucionais escritas.*

*Não estando aqui em causa o problema da validade material da ordem jurídica (= legitimidade material), mas apenas o de saber quais as normas e princípios a que os órgãos de controlo podem apelar para aquilatar da constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos actos normativos, a resposta, em tese geral, é dada pela própria Constituição: só são inconstitucionais as normas que infringem as normas e princípios consignados na Constituição (cfr. arts. 3.º/3 e 277.º/1).*

*Mas o que deve entender-se por princípios consignados na constituição? Apenas os princípios constitucionais escritos ou também os princípios constitucionais não escritos? A resposta mais aceitável, dentro da perspectiva principialista subjacente ao presente curso, é a de que a consideração de princípios constitucionais não escritos como elementos integrantes do bloco da constitucionalidade só merece aplauso relativamente a princípios reconduzíveis a*





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

*uma densificação ou revelação específica de princípios constitucionais positivamente plasmados. (cfr. infra. Parte IV, Metodica Constitucional). O parâmetro da constitucionalidade não se reduz positivisticamente às regras e princípios escritos nas leis constitucionais; alarga-se, também, a outros princípios não expressamente consignados na constituição, desde que tais princípios ainda se possam incluir no âmbito normativo-constitucional. Vejamos alguns exemplos. O princípio da proporcionalidade ou o <<uso moderado do poder>> embora esteja explicitamente consignado na constituição apenas como princípio director da administração (cfr. art. 266.º/2 na redacção da LC 1/89), é também um subprincípio densificador do princípio constitucional do Estado de direito democrático (cfr. supra) e está claramente implícito em várias normas constitucionais (ex.: arts. 18.º/2, 19.º e 273.º/2). O princípio da não retroatividade só está expressamente consagrado como princípio constitucional em certas matérias (cfr. art. 18.º/3, 19.º6, 29.º/1 e 2,103.º/3), mas pode ter potencialidade normativas mais amplas quando considerado como princípio densificador do Estado de direito (cfr. supra). O princípio do não retrocesso social ou princípio da proibição da evolução reaccionária não é um princípio constitucional expresso, mas contribui para a densificação das normas e princípios constitucionais referentes aos direitos económicos, sociais e culturais (cfr. supra).*

*Como se vê, só a constituição pode ser considerada como a norma de referência ou parâmetro normativo do controlo da constitucionalidade dos actos normativos. Saliente-se ainda: <<é a constituição no seu todo, tanto, pois, no que toca às suas regras de competência e de procedimento legislativo, como aos seus princípios materiais e valores nela incorporados – que é tomada como padrão do julgamento da inconstitucionalidade>><sup>8</sup>. Todavia, e mais uma vez, o programa normativo-constitucional não se pode reduzir, de forma positivística, ao <<texto>>*

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 (CF, art. 127)



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

*da constituição. Há que densificar, em profundidade, as normas e princípios da constituição, alargando o <<bloco da constitucionalidade>> a princípios não escritos desde que reconduzíveis ao programa normativo-constitucional como formas de densificação ou revelação específicas de princípios ou regras constitucionais positivamente plasmadas.*

<sup>8</sup> *Assim, precisamente, J. M. CARDOSO DA COSTA, <<A Justiça Constitucional no quadro das funções do Estado, vista à luz das espécies, conteúdo e efeitos, das decisões sobre a constitucionalidade das normas jurídicas>>, in VII Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus, 1987, p. 51”<sup>1</sup>*

Sob perspectiva do magistral escólio do constitucionalista lusitano, a Constituição, enquanto norma fundamental reitora do ordenamento jurídico, não poderá ser objeto de apreciação isolada, mas, ao revés, deve ser interpretada tendo em mente tanto os princípios explícitos em seu corpo positivado quanto os implícitos, que são extraídos do seu programa normativo.

Sindicando o teor da Lei Municipal 8.915/2004, verifica-se com razoável facilidade a ofensa tanto a princípios nominados quanto a princípios implícitos.

No rol dos princípios explícitos, fraturados pela lei vergastada, apontamos o princípio da legalidade por afrontar diretamente a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, bem como o princípio da moralidade e impessoalidade insculpidos no *caput* do art.37, da Constituição Federal e reproduzidos fielmente no art. 154, da Carta alencarina.

---

<sup>1</sup> In, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 5ª ed., Lisboa – Portugal, pág. 910/911  
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 (CF, art. 127)



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

Sobre a possibilidade do reconhecimento de violação ao princípio da legalidade, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, colacionamos o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 25 DA LEI ESTADUAL Nº 10.330/94. FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – FEMA. JUNTA ADMINISTRATIVA. PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NECESSIDADE. ARTIGO 13 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO E DA LEGALIDADE.**

O art. 25 da Lei Estadual nº 10.330/94 apresenta inconstitucionalidade material, porquanto excluiu a participação do Ministério Público da junta administrativa instituída para a gestão do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, contrariando, destarte, o art. 13 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que versa sobre a criação de fundos para defesa de direitos difusos, dispondo sobre a participação do Ministério Público na sua gestão. Ofensa ao Princípio Federativo e ao Princípio da Legalidade.

**Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade material do art. 25 da Lei Estadual nº 10.330/94. (TJ/RS, ADIN nº 70005127709, Tribunal Pleno)**



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

**Do Controle Concentrado da Constitucionalidade das Leis Municipais em face da Constituição do Estado**

Conforme bem demonstram os dispositivos da Carta Estadual transcritos acima, que são de reprodução compulsória, visto que espelham determinações emanadas do Constituinte Federal, percebe-se com clareza a absoluta incompatibilidade vertical entre a norma municipal hostilizada com as que lhes são hierarquicamente superiores.

Providencial importância adotou o constitucionalismo ao acentuar a supremacia do corpo constitucional em relação às demais normas presentes no ordenamento jurídico. É através da Constituição que se postula a unidade e sistematização de todo o aparato legal, objetivando-se a preservação e garantia de sua força ordenadora, gerando, assim, efeitos na realidade social.

Vemos, que no Brasil, a superioridade da Lei maior está explicitamente mencionada em diversos dispositivos dispersos no texto constitucional.

Assinala **HANS KELSEN** que a Norma Fundamental:

*“é a fonte comum de validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum”<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p.269, 2<sup>a</sup> ed. Brás. São Paulo: Martins Fontes, 1987 p. Tradução de: Reine Rechtslehre. Viena, 1960

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 (CF, art. 127)



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

De concluir-se assim que é a Constituição o fundamento de validade das demais normas contidas no Ordenamento Jurídico, é na lição de **ANDRÉ RAMOS TAVARES**:

*“o patamar último de determinado ordenamento positivo, com que a importância em seu cumprimento se exige com mais intensidade do que aquela normalmente exigida para os demais textos normativos”<sup>3</sup>.*

Leciona ainda o brilhante Prof. **MÁRCIO AUGUSTO VASCONCELOS DINIZ** que:

*“o sentido político do princípio da supremacia constitucional implica que todo o exercício do poder do Estado encontra seus limites na Constituição e deve se realizar de acordo com os parâmetros formais e materiais nela estabelecidos. Por sua vez, o sentido jurídico outorga à Constituição o caráter jurídico de norma suprema do ordenamento jurídico, diferenciando-a, formalmente, das normas provenientes da legislação ordinária, editadas em função das competências, procedimentos e conteúdos nela estabelecidos.”<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> TAVARES, André Ramos. *Tratado de Arguição de Preceito Fundamental*, ed. Saraiva, São Paulo, 2001, p.72.

<sup>4</sup> DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. *Op.Cit.*, p.100.

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 (CF, art. 127)





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

É somente através do controle de constitucionalidade das leis que se pressupõe a supremacia constitucional e é por esse motivo que, no caso específico, é de salutar importância a declaração inconstitucional do dispositivo acima esposado.

Sabe-se que o ordenamento jurídico se constitui numa estrutura escalonada de normas, exatamente porque a Constituição – norma fundamental desse ordenamento - goza de superioridade em relação às demais, é que se pode examinar a adequação das normas inferiores à superior. Portanto o controle é resultante lógico da supremacia constitucional, existindo, enfim, para garanti-la. Desta forma, o que fez, no presente caso, legislador ordinário, foi ignorar mencionada supremacia constitucional, posto que, vulnerou o texto constitucional no seu aspecto material.

Isto posto, é de fácil constatação que os dispositivos da **Lei Municipal 8.915/2004 de Fortaleza** estão eivados dos vícios de inconstitucionalidade material.

E sobre essa desarmonia comenta **JOSÉ AFONSO DA SILVA**:

*“Essa incompatibilidade vertical das normas inferiores (leis, decretos, etc) com a Constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou atos do poder público, e que se manifesta sob dois aspectos: a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desconformidade com formalidade ou procedimento estabelecidos*



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

*pela Constituição; b) materialmente, quando o conteúdo de tais normas contraria preceito ou princípio da Constituição.*<sup>5</sup>

Nem se alegue que a lei vergastada estaria sendo contestada em face da Constituição Federal, pois, em se tratando de norma de reprodução compulsória, como é o caso em tela, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já admitiu a possibilidade de propositura de ação de inconstitucionalidade direta perante o Tribunal de Justiça local:

**EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. – admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida,**

---

<sup>5</sup> SILVA. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 17<sup>a</sup> ed., Malheiros, 2000, p. 49.

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 (CF, art. 127)



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

**mas julgada improcedente.** (Rcl 383/SP – São Paulo; Relator: Min. Moreira Alves; julgamento: 11/06/1992 – Tribunal Pleno).”

Nenhuma dúvida paira, assim, da viabilidade desta ação direta de inconstitucionalidade como meio de impugnação da Lei Municipal referida, que contraria frontalmente determinações da Carta Alencarina que reproduzem fielmente os preceptivos constitucionais atinentes à matéria.

Ressalte-se, ainda, que o Município, apesar de gozar de autonomia própria de ente da federação – inovação da Constituição de 1988 – deve respeito tanto à Constituição Federal quanto à Estadual.

Embora ocioso, vale a pena transcrever o que dimana do artigo 26 da Carta Estadual:

***Art. 26. O Município reger-se-á por sua própria Lei Orgânica e leis ordinárias que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.***

Finalmente, qualquer dúvida quanto à admissibilidade desta ação está fulminada pelo artigo 125 da Constituição Federal, que expressamente determina:

***Art. 125. Os Estados organizarão suas Justiças, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.***

(...)



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

***§ 2º. Cabe aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimidade para agir a único órgão;***

Em obediência a tal preceito, a Constituição do Estado do Ceará consagrou a competência dessa Egrégia Corte para processar e julgar pedidos deste jaez, no seu artigo 108, inciso 7º., alínea “f”:

***Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:***

***(...)***

***VII – processar e julgar, originariamente:***

***(...)***

***f) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição;***

Complementando a normatização da matéria, o Regimento Interno desse Tribunal, no artigo 111, inciso III, comete ao Procurador Geral da Justiça, concorrentemente com outros órgãos, a legitimidade ativa para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade:

***Art. 111. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:***

***(...)***

***III – o Procurador-Geral da Justiça;***

**DA MEDIDA CAUTELAR**



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

Dispõe a Constituição Federal, no mandamento fundamental assente no inciso XXXV, do artigo 5º, que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, o que importa na necessária prestação de tutela jurisdicional, formulando juízo sobre a existência do direito reclamado, e mais do que isso, impondo as medidas necessárias à manutenção e/ou à reparação dos direitos assim reconhecidos.

Conseqüentemente, o princípio constitucional básico do direito à tutela jurisdicional assegura também, ao jurisdicionado, o direito a uma sentença potencialmente eficaz, capaz de evitar dano irreparável a direito relevante.

Não resta dúvida de que, nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, não se pretende a aplicação da norma ao caso concreto, mas seu exame em tese, para que seja decretada sua inconstitucionalidade, exatamente por sua incongruência com os preceitos maiores e os efeitos deletérios dela advindos.

De outra, está sobejamente comprovada a inconstitucionalidade do dispositivo municipal açoitado. A farta transcrição jurisprudencial e doutrinária comprovam a forte densidade do direito suplicado, sendo evidente, *data venia*, a presença do *fumus boni juris*, que decorre da meridiana clareza da própria exegese sistemática das normas constitucionais pertinentes.

Ao mesmo tempo, fica claro também que a demora na decisão importará em severos prejuízos para população de Fortaleza que ficará privada de um bem ambiental, naturalmente, destinado à sua fruição, além de viabilizar a sanha predatória da especulação imobiliária.

Tudo isto caracteriza situação que tipicamente justifica e exige, *permissa venia*, do alto espírito de justiça dessa Egrégia Corte, a concessão de medida





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

liminar, com esteio na prescrição normativa contida no art. 102, inciso I, alínea “p”, da CR/88, e segundo a consolidada jurisprudência do STF.

**DO PEDIDO:**

Diante do exposto, a Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Ceará, nos termos do artigo 127, III, da Constituição Estadual, considerados os argumentos acima expendidos, vem requerer a essa Egrégia Corte de Justiça:

I – O conhecimento e o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;

II – A urgente concessão de medida liminar para que seja imediatamente suspenso o inteiro teor da **Lei Municipal nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004, publicado no DOM nº 12.989 de 4 de janeiro de 2005;**

III – seja recebida a presente inicial, mandando-se intimar o Procurador-Geral do Estado do Ceará, representante judicial do Poder Legislativo de Fortaleza (art.30,I, da LOMF), e a Prefeita Municipal de Fortaleza( art. 61 e 76,II da LOMF) para prestar informações, no prazo de 30 dias, para a defesa do ato impugnado;

IV) a oitiva do Ministério Público, para ofertar parecer sobre o pedido;

V – A declaração da inconstitucionalidade, com efeito *erga omnes* e *ex-tunc* da **Lei Municipal nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004;**

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 (CF, art. 127)



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

VI) a comunicação da declaração de inconstitucionalidade à Câmara Municipal de Fortaleza, na pessoa de seu Presidente.

PEDE DEFERIMENTO.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais),

Fortaleza, 25 de setembro de 2008

***MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO***  
***Procuradora-Geral de Justiça***