~~N.N 34~~ 19

000001

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
Promotoria de Proteção à Educação
Rua Almirante Barroso, nº 3200 – Centro Cívico
CEP: 85905-010 – Toledo/PR

Ofício n.º 688/2015
(NF MPPR-0148.15.000507-9)

Toledo, 18 de junho de 2015.

Prot. 1033/2015
18/06 - 11:14
Jairo L. Lima
Câmara Municipal de Toledo

A(o) Senhor(a)
Presidente da Câmara de Vereadores
Toledo/PR

Assunto: **Encaminha recomendação.**

Senhor(a) Presidente(a),

Pelo presente, encaminha-se **cópia** da **RECOMENDAÇÃO Nº 07/2015**, expedida por esta Promotoria de Habitação e Urbanismo e, que tem como destinatário o Prefeito Municipal de Toledo, para fim de conhecimento, e adoção de eventuais providências que se entender pertinente do âmbito de suas atribuições.

Fixo o prazo de 10 (dez) dias para resposta.

Atenciosamente

SANDRES SPONHOLZ
Promotor de Justiça

Papel reciclado, menor custo ambiental.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE TOLEDO

RECOMENDAÇÃO Nº 07/2.015 - URGENTE

Ementa: LOTEAMENTO PARA FINS HABITACIONAIS ABRANGENDO ZONA INDUSTRIAL – ZI EM DESACORDO COM OS PARÂMETROS DE ZONEAMENTO – REVOGAÇÃO DO DECRETO QUE APROVA PROJETO

Senhor Prefeito Municipal:

O solicitante NEUDI MOSCONI encaminhou à Promotoria de Habitação e Urbanismo de Toledo, na data de 22 de maio de 2.015, requerimento informando a ocorrência de supostas irregularidades na aprovação de loteamentos pelo Município de Toledo.

Dentre as informações constantes do documento, o solicitante manifestou suspeita de que o empreendimento denominado LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS, de característica residencial, poderia estar localizado em Zona Industrial – ZI, em desacordo com a legislação que dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo urbano no Município de Toledo.

O Ministério Público instaurou o procedimento Notícia de Fato nº MPPR 0148.15.0000507-9 visando a apuração dos fatos.

No curso das diligências desenvolvidas, requisitou-se ao Município de Toledo as seguintes informações e documentos (Of. nº 569/2015):

a. A confirmação da data de protocolização da Mensagem nº 148, de 5 de dezembro de 2.014 (e respectivo Projeto de Lei nº 209/14), perante a Câmara Municipal de Vereadores de Toledo;
b. Esclarecimentos acerca de quem foi o autor da iniciativa de alteração das características da Zona Industrial do Alto Panorama, encaminhada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento e Acompanhamento do Plano Diretor – CMPAPD, e

Papel reciclado, menor custo ambiental.

aprovada pelo referido órgão em reunião extraordinária realizada em 27 de novembro de 2.014;

c. A remessa de cópias das atas de reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Acompanhamento do Plano Diretor – CMPAPD, no período compreendido entre janeiro de 2.014 a maio de 2.015;
d. O encaminhamento dos mapas de zoneamento da região, em cores (atual e de acordo com a proposta de alteração da lei);
e. A remessa de cópia dos procedimentos administrativos relativos à solicitação de implantação dos loteamentos NOVOS TEMPOS, ARCO ÍRIS, BEM VIVER e SCUCIATO;
f. A remessa de cópias de todos os requerimentos protocolados pela pessoa jurídica LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS LTDA;
g. Considerando a informação de reunião realizada pela *Comissão Especial* (último parágrafo do requerimento apresentado pelo solicitante Neudi Mosconi), com a presença de representantes do Poder Executivo, oportunidade que foram mencionadas as eventuais ocorrências de irregularidades, os esclarecimentos a respeito das providências administrativas porventura adotadas em relação aos loteamentos NOVOS TEMPOS, ARCO ÍRIS, BEM VIVER e SCUCIATO, além de outros que estejam em situação irregular, em razão de abrangência Zona Industrial, após o recebimento de notícia acerca dos fatos;
h. A remessa de informações acerca do atual estágio de realização de obras objetivando a implantação dos loteamentos NOVOS TEMPOS, ARCO ÍRIS, BEM VIVER e SCUCIATO pelos respectivos loteadores;

Em resposta (Of. nº 410/2015 – GAB), o município oficiado, dentre outros itens, remeteu cópia dos principais atos e documentos desenvolvidos no processo administrativo relativo à solicitação de aprovação do projeto de loteamento NOVOS TEMPOS.

Na ocasião, o referido ente público mencionou que a questão envolve a interpretação do artigo 22, § 2º da Lei nº 1.944/06, que dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano do Município de Toledo. Segundo a municipalidade, *"a própria lei de zoneamento do Município permite, expressamente, que, em imóveis limítrofes entre zonas, possa o empreendedor, valer-se daquelas regras que se mostrarem mais favoráveis ao empreendimento a ser executado, que é, exatamente, o caso vertente, em que o imóvel, sendo limítrofe entre duas zonas, contou com a aprovação, segundo as regras de uma delas, que era mais favorável à natureza do empreendimento apresentado."* Segundo o teor da resposta, a expressão "imóvel"

Papel reciclado, menor custo ambiental.

constante do referido § 2º da norma alberga amplamente a "gleba" ou mesmo "lote", e que a expressão "empreendimento" também é genérica, abarcando "loteamento", "desmembramento", "condomínio", horizontal ou vertical, conjunto de blocos, edifício, indústria, etc . Aponta ainda que esta interpretação acompanha o disposto no artigo 4º da Lei Municipal nº 1.945/2006, que em suma afirma que o parcelamento do solo urbano subordina-se às diretrizes, dentre outros instrumentos normativos, da lei de zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano, quanto à destinação e à utilização das áreas parceladas.

Ainda, apontou a municipalidade que a Zona Industrial em questão, classificada como "Zona de Indústrias – Baixa Densidade – ZI", conta com seus usos especificados no Quadro 09 da Lei Municipal nº 1.944/06, e entre os usos permissíveis à Critério da Comissão de Urbanismo, estão justamente os usos para "Habitações Unifamiliares".

No tocante às providências administrativas até então adotadas, sobretudo diante da suspeita de irregularidade, o Município de Toledo salientou que após decisão, a Comissão Municipal de Urbanismo – COMURB, por medida de precaução, notificou a empresa LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS LTDA solicitando a paralisação temporária do processo de loteamento até que a situação se esclarecesse. Porém, em nova reunião realizada em 26 de maio, a COMURB decidiu *"cancelar a notificação de 19.05.2015, tornando-a sem eficácia e ficando suspenso o trâmite do processo de referido loteamento para ulterior deliberação (cópia anexa).*

Finalmente, informou-se que o LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS está integralmente concluído, encontrando-se em fase de registro no RI, com diligência de correção de erros materiais constatados nos memoriais descritivos dos lotes.

Considerando a informação última, a Promotoria de Habitação e Urbanismo oficiou o 1º Serviço do Registro de Imóveis (Of. 667/2015), noticiando a instauração da NOTÍCIA DE FATO Nº MPPR 0148.15.000507-9, bem como o entendimento de que a suspensão do trâmite do processo do referido loteamento pelo Município de Toledo

Papel reciclado, menor custo ambiental.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE TOLEDO

consubstancia, em tese, impedimento ao registro do referido loteamento perante a serventia registral, requisitando-se outrossim cópia do requerimento de (caso formalizado perante esta serventia), bem como das diligências registrais realizadas e/ou solicitadas ao requerente, objetivando a instrução dos referidos autos de investigação. Na data de 17 de junho corrente, constatou-se a apresentação de resposta, oportunidade que o Senhor Registrador informou que o interessado LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS LTDA promoveu requerimento para fim de registro do loteamento denominado "NOVOS TEMPOS", inicialmente nos termos do PROTOCOLO Nº 250.288, seguindo-se à reapresentação do pedido, atualmente sob PROTOCOLO Nº 252.007.

Sem prejuízo das diligências adotadas, em 15 de junho corrente, representantes da Promotoria de Habitação e Urbanismo compareceram no prédio da Prefeitura de Toledo, na presença dos Srs. Secretário do Planejamento Estratégico, Jadir Claudio Donin, Assessor Jurídico, Jomah Hussein Ali Mohd Rabah, Secretário do Meio Ambiente, Leoclides Luis R. Bisognin, Secretário de Desenvolvimento e Membro da COMURB, José Augusto Souza, Diretor de Acompanhamento e Execução de Plano Diretor, Luiz Renato Zeni da Rocha, Representante da Vigilância Sanitária e Membro da COMURB, Carlinhos Luiz Fornari, Analista de Dep. de Acompanhamento e Execução do Plano Diretor e Membro da COMURB, Wagner Fernandes Quinquiolo e do Diretor do Dep. de Planejamento Urbano, Gilberto Chmulek, objetivando realização de reunião. Na referida solenidade, os participantes manifestaram que há interesse imobiliário, para fim de ocupação urbana na área em que se encontra o loteamento. Da mesma forma, o Município de Toledo reconhece que o LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS abrange zona industrial, na razão de 31,58% (trinta e um, vírgula cinquenta e oito por cento) do empreendimento. Reafirmou-se ainda na ocasião que houve interpretação do art. 22, §2º da Lei de Zoneamento Urbano, e que o Município entende ser possível que seja convertida a área em zona residencial, nas denominadas "zonas de transição"

Papel reciclado, menor custo ambiental.

conforme interesse do proprietário do imóvel, desde que também aprovado pela comissão de urbanismo, deixando-se assim de utilizar aquela área como inicialmente previsto, isto é, zona industrial. Importante ainda enfatizar, de acordo com os argumentos apresentados pelos representantes do Município, a manifestação de que não é possível a utilização mista de determinado imóvel (residencial e industrial).

***. DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE COLETIVO EM RELAÇÃO AO PARTICULAR EM RELAÇÃO À LOCALIZAÇÃO DE ATIVIDADES NO MUNICÍPIO – DA IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DOS PARÂMETROS DE USO DEFINIDOS PARA CADA ZONA – DA SITUAÇÃO IRREGULAR DO LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS**

Conforme as informações destacadas no item anterior, e os respectivos documentos que comprovam os fatos, o MUNICÍPIO DE TOLEDO aponta que agiu corretamente por ocasião da aprovação do LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS, basicamente a partir da interpretação do artigo 22, § 2º da Lei Municipal nº 1.944/06, sob dois fundamentos principais:

a) *"a própria lei de zoneamento do Município permite, expressamente, que, em imóveis limítrofes entre zonas, possa o empreendedor, valer-se daquelas regras que se mostrarem mais favoráveis ao empreendimento a ser executado" (Of. nº 410/2015 GAB/OFSEPLAN Nº 92/15). "Que pelo art. 22, §2º da Lei de Zoneamento Urbano, o Município entende ser possível seja convergida em zona residencial, conforme interesse do proprietário do imóvel"* (ata de reunião 15/06/2.015)

b) *"Que o Município considera que não é possível a utilização mista de loteamento"* (ata de reunião 15/06/2015)

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Nada obstante tais argumentos, o Ministério Público do Estado do Paraná manifesta interpretação diversa acerca da questão, considerando sobretudo os princípios e diretrizes relativos ao uso e parcelamento do solo urbano.

Inicialmente, salienta-se desde logo, adotando-se o pensamento de MIGUEL REALE, no sentido de que *"a plena imperatividade da lei de zoneamento urbano é pacificamente reconhecida por todos os trataditas, não podendo, obviamente, ser alterados por decreto ou qualquer ato do prefeito os perímetros estabelecidos por textos legais."*[1] A mesma observação há de ser dirigida aos proprietários de imóveis, inclusive no contexto da aplicação do princípio da isonomia.

No caso concreto, não existe controvérsia quanto à circunstância de que o projeto LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS está previsto em localização de área do lote rural nº 07.A.2 (matrícula nº 60.104/1º Serviço de Registro de Imóveis de Toledo) abrangendo zona residencial e zona industrial. Inclusive, por ocasião da reunião conjunta realizada, informou-se parcela considerável do loteamento, qual seja 31,58% (trinta e um, vírgula cinquenta e oito por cento) se encontra atualmente em local definido como zona industrial.

Preliminarmente a qualquer outra conclusão relacionada à interpretação e execução das regras concernentes ao zoneamento de uso e ocupação do solo, sobretudo no que concerne à localização de atividades, a premissa maior sempre será a prevalência do interesse coletivo sobre o particular. Neste sentido preconiza o artigo 3º, inciso I da Lei Municipal nº 1.944/06:

> **Art. 3º** – A presente Lei tem os seguintes objetivos:
> I – disciplinar a localização de atividades no Município, ***prevalecendo o interesse coletivo sobre o particular*** e observados os padrões de

[1] Revista dos Tribunais São Paulo | vol. 5/2014 | p. 435 | Mar / 2014. p. 3 (O referido artigo foi publicado originalmente na RDP 85/96, jan.-mar. 1988).

Papel reciclado, menor custo ambiental.

> segurança, higiene e bem-estar da vizinhança, garantindo a qualidade ambiental e de vida da população (destaque nosso);

Nesta perspectiva da observância do interesse supraindividual em relação ao particular situa-se a questão advinda do requerimento de providências dirigido à Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Toledo, em relação à pretensão de aprovação do projeto e subsequente registro do LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS.

A situação fática remonta à coexistência atual de duas zonas diferenciadas sobre a mesma área objeto de propriedade cadastrada em matrícula específica, quais sejam a Zona Urbana 1 – Z1 (art. 22, II, Lei nº 1.944/06) e Zona Industrial – ZI (art. 22, IX, Lei nº 1.944/06). A interpretação do Poder Público, responsável pela apreciação do projeto, é de que *"a própria lei de zoneamento do Município permite, expressamente, que, em imóveis limítrofes entre zonas, possa o empreendedor, valer-se daquelas regras que se mostrarem mais favoráveis ao empreendimento a ser executado"*,

O Município de Toledo ratificou o referido entendimento por ocasião da reunião realizada em 15 de junho corrente, no sentido de que pelo art. 22, §2º da Lei de Zoneamento Urbano, o Município entende ser possível seja convergida em zona residencial, conforme interesse do proprietário do imóvel.

Portanto, para bem situar a problemática, o Município de Toledo, por ocasião da análise que culminou com a aprovação do LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS, considerou que o proprietário tem a prerrogativa de excluir a incidência da Zona Industrial – ZI, prevista no mapa que acompanha a Lei nº 1.944/06, diante do fato de que o imóvel também se encontra em faixa de Zona Urbana 1 – Z1 (ou de qualquer forma influenciar a exclusão).

Ocorre que, como bem ressaltado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ao traçar os princípios que regem o zoneamento, *"o quarto e fundamentalíssimo*

Papel reciclado, menor custo ambiental.

princípio é o de que as limitações administrativas e, portanto, o zoneamento, só podem derivar de lei. E lei formal" [2]

Ademais, sobre esta questão, somando-se à premissa de que a norma de uso e ocupação do solo deve ser interpretada priorizando-se o interesse coletivo (art. 3º, Lei nº 1.944/06), sabe-se que as normas igualmente não permitem interpretação isolada.

No caso, é de significativa relevância a apresentação dos parágrafos 1º e 2º do artigo 22 da lei municipal, cujo *caput* consubstancia a apresentação do elenco de zonas que compõem o município:

> Art. 22 – Na área urbana da sede do Município de Toledo, configurando a Macrozona Urbana da Sede, definida na Lei do Plano Diretor, os parâmetros urbanísticos ou construtivos e os usos funcionais admitidos serão os constantes das Tabelas 1 a 15, integrantes desta Lei, relacionados aos setores territoriais urbanos demarcados graficamente no mapa de que trata o inciso I do artigo 2º desta Lei, com a seguinte denominação:
> (...)
> II – Zona Urbana 1 – Z1
> (..)
> IX - Zona Industrial – ZI;
> § 1º – Os critérios de uso e ocupação do solo nos lotes nas diversas zonas são os contidos nas anexas Tabelas nºs 1 a 15, partes integrantes desta Lei.
> § 2º – Para os imóveis situados em áreas limítrofes de Zonas, adotar-se-ão, dentre os parâmetros estabelecidos para as duas zonas, os que melhor se adequarem ao empreendimento. (dispositivo acrescido pela Lei nº 1.981, de 20 de junho de 2008)

Sem maior dificuldade, percebe-se que os parágrafos são complementares entre si. O parágrafo 1º informa que os "critérios de uso e ocupação do solo", conforme suas respectivas zonas, são aqueles constantes das tabelas anexas à lei. Por sua vez, constam nas respectivas tabelas os "parâmetros de uso e ocupação de solo".

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *apud* GASPARINI, Diógenes. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental | vol. 3 | p. 795 - 801 | Mar / 2011. p. 2.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE TOLEDO

Logo, as expressões "critérios de uso e ocupação do solo" e "parâmetros de uso e ocupação de solo" são equivalentes.

Não bastasse essa conclusão, entende-se também que os "parâmetros" estão contidos nas respectivas zonas, de tal maneira que um parâmetro definido para determinada zona não necessariamente pode ser também definido para outra zona, mesmo tratando-se de mesma categoria de atividade. Leva-se em conta as peculiaridades de casa zona de ocupação e uso do solo. No caso da Zona Industrial – ZI, aponta-se para o "Quadro 09":

QUADRO 09

ZONA DE INDUSTRIAS - BAIXA DENSIDADE - ZI

Parâmetros de Uso e Ocupação de Solo

USOS		OCUPAÇÃO							
	Discriminação	LOTE MÍNIMO (m²)	TESTADA MÍNIMA (m)	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁX. (%)	TAXA PERMEABILIDADE MÍN. (%)	ALTURA MÁX. (PAVIMENTOS) - Gabarito de altura	RECUO FRONTAL (m)	AFASTAM. DAS DIVISAS (m)
PERMITIDOS	Comércio e Serviço de Bairro	10.000	50	1,5	60	40	4	Domínio +15m (**)	3
	Comércio e Serviço Vicinal	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Uso industrial 1, 2 e 3	10.000	50	1,5	90 (*) 70(*)	20	4	Domínio +15m (**)	3
TOLERADOS	Uso Comunitário 2 - Saúde	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Uso Comunitário 2 - Educação	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
PERMISSÍVEIS (1)	Habitação Unifamiliar	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Habitações Unifamiliares em Série	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Habitação Coletiva	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Habitação Uso Institucional	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Uso Comunitário 2 - lazer e cultura	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3
	Uso Comunitário 2 - Culto Religioso	10.000	50	1,5	80 (***)	15 (***)	4	Domínio +15m (**)	3
	Comércio e Serviço Setorial	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	
	Habitação Transitória 1 e 2	10.000	50	1,5	60	20	4	Domínio +15m (**)	3

Observações:

(1) Usos que dependem da análise e aprovação da Comissão Municipal de Urbanismo.

(*) Para terrenos até 2.000m² - Taxa Ocupação 90% / Acima de 2.000m² - Taxa Ocupação 70%. (***) Redação dada pela Lei nº 2.156, de 11 de dezembro de 2013.

(**) Exceto para Egydio Munaretto, que possui parâmetros especiais - Consultar a Comissão de Urbanismo.

Conforme se observa, para a Zona Industrial – ZI prevê-se usos "permitidos", "tolerados" e "permissíveis". Da mesma forma, enquanto o uso industrial 1,2,3 é permitido, a Zona Industrial – ZI admite habitação, unifamiliar, unifamiliar em série ou coletiva, porém como atividade "permissível". Ainda, em se tratando de uso habitacional, a lei exige para a Zona Industrial - ZI lote mínimo de 10.000m², com

Papel reciclado, menor custo ambiental.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE TOLEDO

testada mínima de 50,00 metros para os imóveis objetivando tal finalidade (preconizando portanto baixa densidade populacional, justamente levando em conta eventuais riscos inerentes à sua localização em zona industrial). Assim, bem se percebe que apesar de admitir mais de uma atividade na mesma zona, os parâmetros, considerados em seu conjunto, são diversos entre as zonas definidas na lei municipal. Observe-se os parâmetros para a habitação definidos para a Zona Urbana – Z1:

QUADRO 02

ZONA URBANA 1 - ALTA DENSIDADE - Z1

Parâmetros de Uso e Ocupação de Solo

USOS		OCUPAÇÃO							
	Discriminação	LOTE MÍNIMO (m²)	TESTADA MÍNIMA (m)	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁX. (%)	TAXA PERMEABILIDADE MÍN. (%)	ALTURA MÁX. (PAVIMENTOS) - Gabarito de altura -	RECUO FRONTAL (m)	AFASTAM. DAS DIVISAS (m)
PERMITIDOS	Habitação Unifamiliar	250	10	4 (+ 1)	70	15	7 (*)	3	Com abertura 1,50 m; sem abertura facultativo (redação dada pela Lei nº 1.986/2008)
	Habitações Unifamiliares em Série	250	10	4 (+ 1)	70	15	7 (*)	3	
	Habitação Coletiva	250	10	4 (+ 1)	70	15	7 (*)	3	
	Habitação Uso Institucional	250	10	4 (+ 1)	70	15	7 (*)	3	
	Comércio e Serviço Vicinal	250	10	4	40	30	7 (*)	Facult.	

Nesta referida situação, admite-se também o uso habitacional, porém observados "outros parâmetros", quais sejam metragem dos lotes de 250m² e testada mínima de 10 metros.

Consoante já exposto, na medida que uma determinada zona admite eventualmente mais de uma possibilidade de uso, tais destinações são agrupadas em categorias de atividades:

> **Art. 41** – Para os fins desta Lei, os usos do solo urbano classificam-se nas seguintes categorias:
> I – habitacional: compostos por edificações destinadas à habitação permanente ou transitória;
> II – comunitário: espaços, estabelecimentos ou instalações destinadas a serviços de educação, lazer, cultura, saúde, assistência social e cultos religiosos;

Papel reciclado, menor custo ambiental.

> III – comercial: atividades com relação de troca visando ao lucro e estabelecendo a circulação de mercadorias;
> IV – serviço: estabelecimentos nos quais fica caracterizado o préstimo de mão-de-obra ou assistência de ordem intelectual ou espiritual;
> V – industrial: atividades que resultam na produção de bens a partir da transformação de insumos;
> VI – agropecuário: atividades de produção de plantas, criação de animais, agroindústria e piscicultura;
> VII – extrativista: atividades de extração mineral e vegetal.

Manifestando coerência, a lei municipal admite que em qualquer zona seja possível cumular mais de uma categoria, de tal maneira que elas (as categorias) não são excludentes entre si, nas respectivas zonas (e desde que respeitados os parâmetros de sua implantação). Nesta perspectiva o artigo 42 da lei municipal 1.944/06:

> Art. 42 – Em qualquer zona ou setor é admitido o uso do mesmo lote ou edificação por mais de uma categoria, desde que permitida, tolerada ou permissível e sejam atendidas, em cada caso, as respectivas características e exigências estabelecidas nesta Lei e nos demais diplomas legais.

Tal observação poderia eventualmente conduzir o raciocínio de que o empreendimento LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS seria compatível com a situação do imóvel sobre o qual se pretende e subdivisão de áreas para fins residenciais: um loteamento para finalidade habitacional, situado em imóvel sobre o qual incide Zona Urbana – Z1 (uso habitacional "permitido") e Zona Industrial – ZI (uso habitacional "permissível").

Ocorre que o LOTEAMENTO NOVOS TEMPO contempla lotes com dimensão unitária de 250m², inclusive na faixa de área que abrange a Zona Industrial – ZI. Porém, para que seja possível a compatibilidade de usos (nos termos do disposto no artigo

Papel reciclado, menor custo ambiental.

42), a lei (acertadamente) exige-se que o lote sobre o qual se pretende uso habitacional, situado na Zona Industrial – ZI, contenha medida individual de 10.000m² (repita-se, garantindo-se baixa densidade populacional, e também o adequado distanciamento de atividades industriais potencialmente danosas à destinação habitacional). Soma-se a tal circunstância o fato de que a lei estabelece o *desestímulo ao fim residencial* dentre as diretrizes de ocupação da Zona Industrial – ZI:

> Art. 31 – A Zona Industrial – ZI caracteriza-se como área destinada à implantação de atividades industriais.
> Parágrafo único – Ficam definidas para a Zona Industrial as seguintes diretrizes:
> I – otimização da circulação visando ao rápido escoamento da produção;
> II – controle de conflitos de uso do solo no entorno industrial, definindo parâmetros urbanísticos de compatibilização de usos;
> III – desestímulo do uso residencial.

Assim, a finalidade habitacional em área definida como Zona Industrial – ZI deve consubstanciar exceção, enquanto que na Zona Urbana é (e deve ser) regra. Trilhar no caminho oposto significa comprometer a organização do uso das áreas do Município de Toledo, com sérios riscos à ordenação urbana, bem como à saúde e qualidade de vida da população.

Não bastassem tais esclarecimentos, em se tratando de "atividades permissíveis", sua autorização depende de análise da Comissão de Urbanismo, que somente poderá indicar parâmetros mais restritivos do que aqueles estabelecidos na lei, porém nunca parâmetros mais flexíveis, sob pena de violação dos princípios e diretrizes do zoneamento urbano. Sobre a questão, mais uma vez, a norma legal:

> Art. 54 – De acordo com sua categoria, porte e natureza, em cada zona ou setor os usos serão considerados como:
> I – uso permitido;
> II – uso tolerado;

Papel reciclado, menor custo ambiental.

> III – uso permissível;
> IV – uso proibido.
> § 1º – As atividades permissíveis serão apreciadas pela Comissão Municipal de Urbanismo, que, quando for o caso, poderá indicar parâmetros de ocupação mais restritivos que aqueles estabelecidos nesta Lei.

Estabelecidos estes pontos, cabe externar a respeito da possibilidade ou não do empreendedor, cujo imóvel seja situado em áreas limítrofes de zonas, escolher parâmetros de utilização de solo exclusivamente de uma das zonas, excluindo os parâmetros da outra.

Sobre este ponto, mais uma vez cumpre retomar a regra geral de que a lei municipal de zoneamento deve ser interpretada à luz de seu objetivo voltado à prevalência do interesse coletivo sobre o particular (art. 3, I, Lei nº 1.944/06). Somente esta diretriz poderia ser suficiente para afastar qualquer tentativa de se sobrepor o interesse individual para se alterar faticamente a destinação legal de zonas do município. Porém, para reforçar este apontamento, adicione-se a conclusão de que a permissão para o proprietário interferir faticamente na definição de zonas (na hipótese de imóveis que lhe sejam limítrofes) implica em autorização indevida para modificação de lei, posto que se trata de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Em princípio, verifica-se que equivocadamente o Município de Toledo atribui ao dispositivo legal consequência indesejada. Claramente, o parágrafo 2º do artigo 22 da Lei Municipal nº 1.944/06, interpretado em consonância com os demais dispositivos da lei de zoneamento, não permite a exclusão de zonas nas áreas limítrofes de zoneamento, conforme livre arbítrio do empreendedor. Vejamos novamente o dispositivo:

> Art. 22, § 2º – Para os imóveis situados em áreas limítrofes de Zonas, adotar-se-ão, dentre os parâmetros estabelecidos para as duas zonas, os que melhor se adequarem ao empreendimento. (dispositivo acrescido pela Lei nº 1.981, de 20 de junho de 2008)

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Conforme já exposto, cada zona admite mais de um parâmetro de utilização ("permitidos", "tolerados" e "permissíveis"), de acordo com certas categorias de atividades.

Naturalmente que, sendo o zoneamento questão de interesse público, não pode o particular, a seu exclusivo critério, simplesmente desconfigurar o planejamento de uso de áreas de acordo com suas destinações previstas em lei. Afinal, o zoneamento caracteriza modalidade de direcionamento de uso da propriedade, em prol do interesse coletivo:

> Na verdade, as normas jurídicas do zoneamento pertencem ao gênero limitações administrativas. Estas não atingem o Direito de Propriedade, mas visam à propriedade, permitindo a visualização de seus contornos jurídicos. A propósito Renato Alessi expôs que "não existem limitações ao Direito de Propriedade, senão que o Direito de Propriedade resulta do regime constitucional e legal da propriedade. Existem, isto sim, limitações à propriedade, que não restringem o direito, apenas o definem". Celso Antônio também, disse que "o Direito de Propriedade é o resultado do regime constitucional e legal da propriedade". Ou, como explicita Eurico Andrade Azevedo: "É o Direito Positivo que fixa o perfil jurídico da propriedade. Não se pode falar, portanto, em Direito de Propriedade abstrato". [3]

Ainda, a lei de zoneamento local permite a *"aglutinação de usos afins"* e *"separação de usos conflitantes"*, apesar da diretriz de *"usos e ocupações distintos"*. [4]

---

[3] SILVA FILHO. Artur Marques da. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ZONEAMENTO. Revista dos Tribunais | vol. 661/1990 | p. 44 - 50 | Nov / 1990. p. 3

[4] **Art. 21** – Entende-se por Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo, para efeito desta Lei, a divisão das áreas urbanas do Município em zonas de usos e ocupações distintos, segundo os critérios de usos predominantes e de aglutinação de usos afins e separação de usos conflitantes, objetivando a ordenação do território e o desenvolvimento urbano, seguindo critérios urbanísticos e ambientais desejáveis estabelecidos pelo Plano Diretor.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Portanto, são determinados usos (e não as zonas) que podem ser eventualmente dispensados, em prol da busca de harmonia na ocupação do solo urbano.

Ora, simplesmente o dispositivo afirma que para os imóveis situados em áreas limítrofes de Zonas, adotar-se-ão, dentre os parâmetros estabelecidos para as duas zonas, os **(parâmetros)** que melhor se adequarem ao empreendimento. Tais "parâmetros" são aqueles definidos cada qual para a respectiva zona, e que conciliados à sua implantação em determinado imóvel, não sejam colidentes entre si, considerados os aspectos fundamentais urbanísticos. Não há nenhum dado que permita concluir que no conjunto dos parâmetros passíveis de serem adotados, tais critérios possam ser exclusivos de uma, ignorando-se a outra zona. A norma tão somente orienta que o empreendimento deve seguir os parâmetros que permitam a compatibilização dos usos do peculiar imóvel situado em áreas limítrofes de zonas.

Na hipótese, o LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS persegue o uso habitacional, respectivamente "permitido" e "permissível" nas correspondentes zonas que são abrangidas pelo empreendimento (contudo observados os parâmetros distintos a serem conferidos para esta finalidade em relação a cada zona alcançada). O que não se permite admitir é a intenção de uso habitacional, exclusivamente de acordo com os parâmetros para Zona Urbana, mesmo porque a Zona Industrial não se encontra definida isoladamente nos limites desta área que se pretende loteamento, mas também em imóveis confrontantes, incorrendo-se, exemplificativamente, o risco de um lote habitacional de 250m² vizinho a um empreendimento de uso industrial 3[5] em

[5] Art. 49, III. atividades industriais em estabelecimento que implique na fixação de padrões específicos, quanto às características de ocupação do lote, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e controle de poluição, disposição adequada dos resíduos gerados, tais como: a) construção de embarcações; b) curtume; c) desdobramento de madeira; d) destilação de álcool; e) entreposto de madeira para exportação (ressecamento); f) frigorífico; g) fundição de peças; h) indústria cerâmica; i) indústria de artefatos de cimento; j) indústria eletromecânica; l) indústria mecânica; m) indústria metalúrgica; n) indústria química; o) montagem de veículos; p) produção de óleos vegetais e outros produtos extraídos da madeira;

Papel reciclado, menor custo ambiental.

imóvel diverso. Obviamente que a situação é não somente indesejada, potencialmente prejudicial aos moradores da residência, como sobretudo evitável, posto que a Comissão de Urbanismo detém a prerrogativa de analisar a intenção dos usos de áreas, buscando-se a "aglutinação de usos afins". Daí a possibilidade de uso habitacional para a Zona Urbana – Z1 e também para a área contigua do mesmo imóvel alcançada pela Zona Industrial – ZI, porém em relação à área abrangida pela zona última mencionada, a observância de parâmetros distintos estabelecidos no Quadro nº 09.

Conclui-se assim que a pretensão de autorização de aprovação de projeto e registro do LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS não encontra amparo legal.

Nestes termos,

1. CONSIDERANDO que o artigo 129 inciso II, da Constituição Federal, dispõe que cabe ao Ministério Público *"zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia"*;

2. CONSIDERANDO que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná *"expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública"*;

3. CONSIDERANDO os fundamentos jurídicos acima destacados, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ,** por intermédio da **PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE TOLEDO**

RECOMENDA

Papel reciclado, menor custo ambiental.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DE TOLEDO

ao Sr. **PREFEITO MUNICIPAL DE TOLEDO,** Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussatt, a REVOGAÇÃO DO DECRETO Nº 568, de 4 de março de 2.015 (o qual aprovou o LOTEAMENTO NOVOS TEMPOS, e subsequente CASSAÇÃO DO ALVARÁ DE LICENÇA Nº 974974, emitido em 10 de março de 2.015, COMUNICANDO-SE o Senhor Oficial do 1º Serviço de Registro de Imóveis de Toledo.

Publique-se.

Registre-se no sistema PRO-MP.

OFICIE-SE ao destinatário deste documento (***PREFEITO MUNICIPAL DE TOLEDO,*** *Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussatt*), *com cópia desta recomendação administrativa,* ***REQUISITANDO-SE resposta no prazo de 10 (dez) dias.***

OFICIE-SE ao Senhor Oficial do 1º Serviço de Registro de Imóveis de Toledo, com cópia desta Recomendação Administrativa, para fim de conhecimento e providências em face dos Protocolos nº 250.288 e 252.007.

Toledo, 18 de junho de 2015.

SANDRES SPONHOLZ
Promotor de Justiça

Papel reciclado, menor custo ambiental.