

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1059705-2, DA COMARCA DE TOLEDO -  
1ª VARA CÍVEL**

**AGRAVANTE: ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DO  
JARDIM LA SALLE DE TOLEDO**

**AGRAVADOS: MUNICÍPIO DE TOLEDO  
DAL BOSCO ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA.**

**RELATOR**

**ORIGINÁRIO: DESEMBARGADOR GUIDO DÖBELI**

**RELATORA**

**DESIGNADA: DESEMBARGADORA MARIA APARECIDA BLANCO DE  
LIMA**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE NUNCIÇÃO DE OBRA NOVA. DECISÃO AGRAVADA QUE DEIXOU DE CONCEDER O PEDIDO LIMINAR PARA EMBARGO DA OBRA. MODIFICAÇÃO DO ZONEAMENTO MUNICIPAL PELA LEI N.º 2.070/2011. ALTERAÇÃO QUE CONSTOU APENAS NO MAPA ENCAMINHADO À CÂMARA DE VEREADORES EM CONJUNTO COM O PROJETO DE LEI SEM TER SIDO SUBMETIDA À DISCUSSÃO PÚBLICA, HIPÓTESE DE FAVORECIMENTO DE EMPRESA DO RAMO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NÃO AFASTADA. IMPERIOSIDADE DA APLICAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE, PREVISTA NO ART. 43 DA LEI N.º 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE). AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMPROMETENDO A REALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES URBANÍSTICAS.**

**RECURSO CONHECIDO E PROVIDO (por maioria).**

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 2

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento n.º 1059705-2, de Toledo - 1ª Vara Cível, em que é Agravante ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DO JARDIM LA SALLE DE TOLEDO e Agravado MUNICÍPIO DE TOLEDO.

Trata-se de recurso de Agravo de Instrumento interposto pela Associação dos Moradores e Amigos do Jardim La Salle de Toledo em face da decisão reproduzida às fls. 40/41-TJ, proferida nos autos da Ação Civil Pública de Nunciação de Obra Nova n.º 0000521-42.2013.8.16.0170, da 1ª Vara Cível de Toledo, que negou o pedido liminar formulado pela ora agravante, no sentido de embargar a obra em execução.

Em suas razões recursais, a agravante sustenta que a Lei Municipal n.º 2.070/2011 promoveu alterações substanciais no mapa de zoneamento do Município de Toledo, para transformar parte da chamada Zona do Lago em Zona de Ensino e, assim, permitir a edificação de prédios de até 6 (seis) pavimentos na nova Zona de Ensino, sem que a matéria tenha sido objeto de deliberação pelo Conselho de Desenvolvimento e Acompanhamento do Plano Diretor e de audiências públicas, em afronta ao disposto no art. 43, da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Afirma que há indícios de que a agravada Dal Bosco Engenharia e Construções Ltda. teria se beneficiado de tal alteração legislativa, pois imediatamente após a entrada da Lei Municipal n.º 2.070/2011 em vigor, passou a construir em terreno de sua propriedade que até então se encontrava à venda.

Aduz ainda que a alteração do zoneamento municipal



Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 3

trouxe a desvalorização dos imóveis da Zona do Lago, região em que só é permitida a construção de edifícios para residências unifamiliares de até 2 (dois) pavimentos.

Alega também que o mapa de zoneamento encaminhado à Câmara de Vereadores continha situação completamente diversa daquela existente no corpo do Projeto de Lei n.º 217/2010 (que deu origem à Lei Municipal n.º 2.070/2011).

Com isso, a agravante pretende a reforma da decisão recorrida, para que seja concedido o pedido de antecipação de tutela por ela formulado, no sentido de que seja embargada a obra em execução e suspensa a emissão dos alvarás de construção para prédios que excedam 2 (dois) pavimentos na região, de alvarás já emitidos nos mesmos termos, e ainda a emissão de novos alvarás similares.

Pugnou ainda pela concessão de antecipação da tutela recursal, o que foi indeferido às fls. 312-TJ, que também tratou de receber o recurso sem efeito suspensivo.

A douta Procuradoria de Justiça manifestou-se através do parecer de fls. 321/327-TJ, pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o relatório.

**Voto.**

Observados os pressupostos de admissibilidade,



Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 4

conheço do recurso.

Cuida-se de recurso de Agravo de Instrumento interposto pela Associação dos Moradores e Amigos Jardim La Salle Toledo contra a decisão reproduzida às fls. 40-41/TJ, que indeferiu o pedido liminar de embargo de obra por ela formulado na demanda de origem.

Colhe-se dos autos que a Associação dos Moradores e Amigos do Jardim La Salle de Toledo ajuizou perante a 1ª Vara Cível de Toledo a Ação Civil Pública de Nunciação de Obra Nova n.º 0000521-45.2013.8.16.0170, visando à anulação do alvará de construção n.º 699, emitido pelo Município de Toledo em favor de Dal Bosco Engenharia e Construções Ltda., bem como a demolição da obra que vem sendo executada com base no referido alvará. Requereu, ainda, a antecipação dos efeitos da tutela, para que fosse determinado o embargo da obra autorizada pelo alvará impugnado, e também a suspensão dos alvarás de construção para edifícios que excedam 2 (dois) pavimentos na região, já emitidos ou que venham a sê-lo.

Extrai-se ainda que o fundamento da pretensão do agravante é presença de irregularidades no processo legislativo referente à Lei Municipal n.º 2.070/2011, que alterou o mapa de zoneamento do Município para criar uma Zona de Ensino em área que anteriormente era abrangido pela Zona do Lago, correspondente a 2 (duas) quadras, o que veio a permitir que em tal localidade fossem edificadas prédios de até 6 (seis) pavimentos, excedendo o limite permitido para a Zona do Lago, que é de apenas 2 (dois) pavimentos.

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 5

Segundo afirma a agravante, o mapa enviado à Câmara de Vereadores juntamente com o Projeto de Lei n.º 217/2010, que deu origem à citada Lei Municipal, continha situação completamente diferente daquela presente no corpo do texto do projeto. Alega ainda que a transformação de 2 (duas) quadras da Zona do Lago em Zona de Ensino não foi objeto de qualquer discussão tanto nas audiências públicas quanto no Conselho de Desenvolvimento e Acompanhamento do Plano Diretor, como prever o art. 43 da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)<sup>1</sup>

O pedido liminar foi indeferido pelo magistrado *a quo* através da decisão agravada, sob o fundamento de que não teria sido demonstrada a existência de qualquer ilegalidade no processo legislativo de aprovação da modificação do zoneamento urbano ou ainda na emissão do alvará de construção.

Ao indeferir o pedido de antecipação dos efeitos da tutela formulados pela parte autora, ora agravante, o juiz de primeiro grau consignou o seguinte:

*“Destaque-se que, o fato de um bairro ter tido, originalmente, um determinado tipo de ocupação não impede a alteração desta destinação. Estas alterações, com efeito, decorrem, não só da alteração da lei de zoneamento urbano, mas principalmente do*

---

<sup>1</sup> “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)”.



Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 6

*processo natural de crescimento da cidade. Quanto maior se torna o Município, é inevitável que as residências unifamiliares cedam espaço aos edifícios”.*

Irresignada, a Associação dos Moradores e Amigos do Jardim La Salle de Toledo interpôs o presente recurso de Agravo de Instrumento, insurgindo-se contra a decisão reproduzida às fls. 40/41-TJ e pugnando pela sua reforma, o que merece ser acolhido, pelas razões que se passa a expor.

Mediante a análise da documentação acostada aos autos pela agravante, observa-se a existência de fortes indícios da presença de irregularidades no processo de elaboração da Lei Municipal n.º 2.070/2011, que ensejou a concessão do alvará de construção n.º 699 à empresa Dal Bosco Engenharia e Construções Ltda.

Isso porque a alteração do zoneamento de 2 (duas) quadras, que anteriormente pertenciam à Zona do Lago e, com a edição da Lei Municipal n.º 2.070/2011, passaram a pertencer à Zona de Ensino, não veio expressa no corpo do referido diploma legislativo, mas somente no mapa anexado ao Projeto de Lei n.º 217/2010.

Eis o inteiro teor da Lei Municipal n.º 2.070/2011:

*“Art. 1º - Esta lei altera a legislação que dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano no Município de Toledo.*

*Art. 2º - A Lei n.º 1.944, de 27 de dezembro de 2006, com as modificações procedidas pelas Leis n.ºs 1.955/2007, 1.981/2008, 1.986/2008 e 2.006/2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:*



Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 7

*‘Art. 2º...*

*...*

*II – Tabelas 1 a 15 – Parâmetros de Uso e da Ocupação do Solo.*

*...*

*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:*

*...*

*XIV – Zona do Lago “A” – ZLA;*

*XV – Zona do Lago “B” – ZLB.*

*§1º - Os critérios de uso e ocupação do solo nos lotes nas diversas zonas são os contidos nas anexas Tabelas nºs 1 a 15, parte integrante desta Lei.*

*...*

*Art. 28 – À Zona do Lago – ZL correspondem as áreas limítrofes aos lagos com características estritamente residenciais unifamiliares.*

*Art. 28-A – À Zona do Lago “A” – ZLA correspondem as áreas situadas no entorno de parques/lagos, com predominância comercial, residencial e de serviços, com padrão de ocupação de densidade média e com gabarito de altura máxima de quatro pavimentos.*

*Art. 28-B – À Zona do Lago “B” – ZLB correspondem as áreas situadas no entorno de parques/lagos, com predominância comercial, residencial e de serviços, com padrão de ocupação de densidade média e com gabarito de altura máxima de sete pavimentos.*

*...*

*Art. 35...*

*§ 1º...*

*...*

*VII – Zona Especial da Avenida Nossa Senhora de Fátima – ZESF, localizada no trecho compreendido entre a Avenida Parigot de Souza e a Rua Aloísio*

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 8

*Anschau, com o objetivo de consolidar-se como via com características predominantes de comércio, indústria e serviços.  
...'*

*Art. 3º - Ficam, também, procedidas as seguintes alterações em Anexos da Lei n.º 1.944, de 27 de dezembro de 2006:*

*I – o Mapa de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo passa a vigorar na forma que acompanha este diploma legal;*

*II – os parâmetros de uso e ocupação do solo para a Zona do Lago – ZL passam a ser os constantes da Tabela 6, na forma que integra esta Lei;*

*III – os parâmetros de uso e ocupação do solo para a Zona do Lago “A” – ZLA e para a Zona do Lago “B” – ZLB serão os estabelecidos, respectivamente, nas Tabelas 14 e 15, anexas à presente Lei.*

*Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.*

A Lei Municipal menciona que a alterações estão expressas no Mapa de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, tornando o mesmo parte integrante da Lei em questão. Assim o novo Mapa contendo as alterações na configuração das zonas deveria ser debatido nas audiências públicas e nos Conselhos competentes. Este debate certamente incluiria a conveniência ou necessidade daquelas duas quadras anteriormente pertencentes à Zona do Lago passar a integrar a Zona de Ensino, como hoje consta no mapa anexado ao Projeto de Lei n.º 217/2010.

O fato dessa alteração não ter sido discutida com a população admite ponderações diversas, inclusive a hipótese aventada pela agravante no sentido de que a mesma fora feita com o escopo de beneficiar a empresa Dal Bosco Engenharia e Construções Ltda., que atua no ramo da





Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 9

construção civil, proprietária de imóvel localizado naquelas quadras que tiveram os parâmetros construtivos modificados de modo a permitir a edificação de prédios com até 6 (seis) pavimentos em áreas onde anteriormente eram permitidos apenas 2 (dois).

Da atenta leitura do Pedido de Providências n.º 490/2010 da Secretaria de Planejamento Estratégico do Município de Toledo (fls. 109-112/TJ), que deu origem ao Projeto de Lei n.º 217/2010, bem como do Parecer n.º 06/2011 da Comissão Especial da Câmara Municipal de Toledo, encarregada da análise do Projeto de Lei (fls. 155-156/TJ), conclui-se que a justificativa para adequações nos parâmetros da Zona do Lago não menciona a necessidade de modificar o seu perímetro excluindo as duas quadras que foram incorporadas à Zona de Ensino.

Este quadro confere plausibilidade a suspeita de que a modificação teria origem em manobra escusa que, sem a devida recomendação técnica e a prévia discussão pública, beneficiou significativamente um proprietário em detrimento dos interesse de outros representados pela associação agravante.

Acrescente-se ainda que a Dal Bosco Engenharia e Construções Ltda. já era proprietária do imóvel localizado na área que teve seu zoneamento alterado e que o havia colocado à venda.. A partir da edição da Lei Municipal n.º 2.070/2011, coincidentemente ou não, o imóvel foi retirado da venda e passou a ser edificado conforme os novos parâmetros. Esse fato vem a reforçar ainda mais a tese de favorecimento da empresa agravada.

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 10

O magistrado *a quo* afirmou ainda, na decisão combatida, que o legislador e o administrador não ficam vinculados às deliberações tomadas em audiência pública, que, conforme suas palavras “*são um instrumento de consulta*” e permitem “*que o representante do povo tenha efetivo conhecimento dos desejos e anseios da população que representa*”.

Porém, o simples argumento de que as deliberações das audiências públicas não vinculam o legislador não é adequado para negar a pretensão liminar da Associação autora, pois uma vez que a mesma parece não ter sido levada a consulta pública, ele não se aplicaria ao presente caso.

Tal entendimento, no entanto, tende a transformar em letra morta o inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

*Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

....

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

O art. 43 da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) dispõe sobre a gestão democrática da cidade, nos seguintes termos:

*“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 11

*I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*II – debates, audiências e consultas públicas;*

*III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*V – (VETADO)”.*

Ao comentar citado dispositivo, Maria Paula Dallari Bucci ensina, acerca da gestão democrática:

*“A noção de gestão democrática, no Capítulo IV do Estatuto da Cidade, é a chave de abóbada dos novos instrumentos de direito urbanístico ou, mais precisamente, de política urbana, objeto dos Capítulos II (‘Dos Instrumentos da Política Urbana’) e III (‘Do Plano Diretor’) do Estatuto.*

*(...)*

*Deve-se frisar o sentido da palavra ‘gestão’, que difere do mero ‘gerenciamento’, na medida em que a primeira compreende grande amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento, enquanto a segunda, mais usual na tradição das cidades brasileiras, diz respeito à simples execução cotidiana de tarefas e serviços da administração. Assim, a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.*

*A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182-183).*

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 12

*A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (tais como o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas, etc.) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões*<sup>2</sup>.

Especificamente quanto às audiências públicas, a mesma autora apresenta os seguintes esclarecimentos:

*“Os debates, audiências e consultas públicas são instrumentos cuja importância vem ganhando vulto no Direito Brasileiro, à medida que o antigo conceito de procedimento administrativo – sequência ordenada de atos, visando a um fim – cede lugar à visão de processo, isso é, informada pelo princípio do contraditório. O processo é o ‘procedimento em contraditório’.*

(...)

*Os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que se realizem princípios constitucionais relacionados à atuação do Poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto no art. 5º, XXXIII, como no princípio da publicidade, do art. 37 da Constituição Federal. Também se relacionam com esses institutos participativos o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV) e o da ampla defesa (art. 5º, LV), sem falar nos demais princípios do art. 37, no controle por via de ação popular (art. 5º, LXXIII), e tantos outros.*

(...)

*Finalmente, há a questão mais complexa dos efeitos a serem atribuídos às audiências públicas e às posições nela*

---

<sup>2</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2011)*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 36/337.

Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 13

*produzidas, se vinculantes ou não. Sobre essa questão, embora não haja ainda conclusão definitiva da doutrina processual administrativista, deve-se considerar que sem a vinculatividade perderia grande parte de seu sentido a realização das audiências públicas, que teriam papel apenas figurativo*<sup>3</sup>.

Dos ensinamentos doutrinários acima colacionados, extrai-se que as audiências públicas não constituem meros instrumentos de consulta de que dispõem o administrador e o legislador, mas sim uma das mais relevantes formas de concretização da gestão democrática da cidade.

Mais ainda: verifica-se que a ausência de qualquer vinculação do Poder Público às discussões e decisões decorrentes de audiência pública esvaziaria totalmente de sentido o referido instituto, criado, ao lado de tantos outros, para possibilitar a efetiva participação da população na gestão da cidade.

Ao considerar a audiência pública como mera forma de possibilitar ao representante do povo que tome conhecimento dos anseios e desejos da população, sem que se vincule em nenhum grau àquilo que foi exposto pelos cidadãos, perde a razão de ser toda a estrutura em que foi fundado o Estatuto da Cidade, que confere extrema importância à cooperação da sociedade nas decisões urbanísticas.

Assim, em que pesem os fundamentos expendidos pelo magistrado *a quo* na decisão agravada, e com fulcro no art. 937 do Código de Processo Civil<sup>4</sup>, entendo ser devida a concessão da medida liminar,

---

<sup>3</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Op. cit.*, p. 345/348.

<sup>4</sup> “Art. 937. É lícito ao juiz conceder o embargo liminarmente ou após justificação prévia”.



Agravo de Instrumento n.º 1.059.705-2 fls. 14

para o fim de embargar a construção indevidamente autorizada pelo alvará n.º 699, para que durante a seqüência normal do processo não se avolume o eventual prejuízo da construtora e proprietária da obra embargada.

Diante do exposto, conheço do recurso e **voto** pelo provimento do Agravo de Instrumento, a fim de reformar a decisão agravada e conceder a medida liminar de embargo de obra.

### **DECISÃO**

Acordam os Desembargadores da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso, restando vencido o Desembargador Guido Döbeli, que declara voto vencido em separado.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores GUIDO DÖBELI, Presidente, com voto, e ABRAHAM LINCOLN.

Curitiba, 20 de maio de 2014.

**Des.ª MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA**  
**Relatora Designada**

**Des. GUIDO DÖBELI**  
(Vencido – com declaração de voto)