



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE CABEDELO

Lei Complementar n.º 06/99

De 14 de julho de 1999.

Câmara Municipal de Cabedelo - PB

PUBLICAÇÃO

Diário Oficial do Estado do

dia: 28 / 07 / 1999

VISTO

Institui o Código de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do Município de Cabedelo-PB.

**O PRESIDENTE CÂMARA MUNICIPAL DE CABEDELO,
ESTADO DA PARAÍBA:**

Faço saber que a Câmara Municipal manteve e eu promulgo, nos termos do § 8º, do art. 51 da Lei Orgânica do Município, os seguintes dispositivos da Lei Complementar n.º 06 de 14 de julho de 1999:

Art. 36 -

§ 5º - Os Empreendimentos classificados como de impacto, não poderão ser localizados em zonas residenciais, em terrenos que distem menos de 80 (oitenta) metros de rios, riachos, córregos, lagoas naturais ou artificiais, emissário e estação de tratamento, emissário e estação elevatória de esgoto sanitário e adutora de abastecimento de água.

I - As restrições aos Empreendimentos de Impacto sobre a faixa de 80 (oitenta) metros a partir do eixo da rodovia BR 230, de ambos os lados, no trecho situado entre o elevado sobre a Avenida Tancredo Neves / Gov. Flávio Ribeiro Coutinho, se estende, na direção norte, até o Km 10 da citada rodovia.

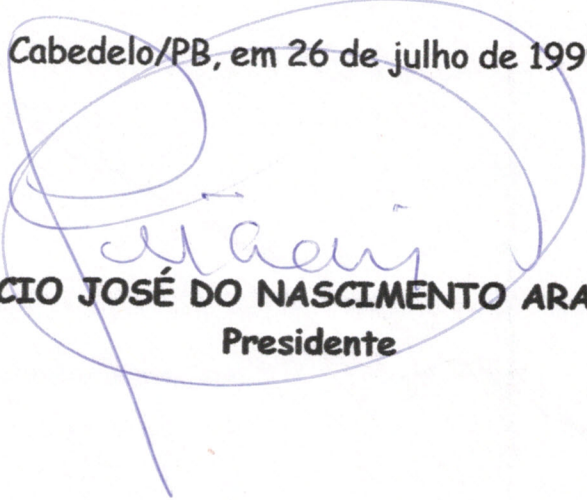
II - Na faixa descrita no Inciso I, fica proibido qualquer movimentação de terra, compactação do solo, a impermeabilização e a pavimentação do terreno para qualquer usos e para todas as modalidades de estacionamento.

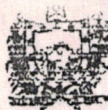


ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE CABEDELLO

Art. 153 - Fica proibido o movimento de terras, a compactação dos solos, a impermeabilização e a pavimentação do terreno para qualquer uso e para todas as modalidades de estacionamentos na faixa de lotes ou glebas de terrenos situados ao longo do antigo leito do Rio Jaguaribe (Rio Morto), medindo 50 (cinquenta) metros de largura, no trecho que vai da Av. Gov. Flávio Ribeiro Coutinho, no sentido do sul para o norte, até a desembocadura no Oceano Atlântico.

Cabedelo/PB, em 26 de julho de 1999.


LÚCIO JOSÉ DO NASCIMENTO ARAÚJO
Presidente



ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JUDICIÁRIA

TJ/SUJUDI/CORJUD/OF. Nº 5352/99

João Pessoa, sexta-feira, 26 de novembro de 1999.

Senhor Presidente:

Remeto, por intermedio deste, para conhecimento de Vossa Excelência e providência que se fizerem necessárias, cópia da decisão proferida pelos integrantes do Plenário desta Augusta corte, em sessão realizada no dia 15 de setembro do ano em curso, quando da apreciação da medida liminar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1999.004291-9, requerida pelo Prefeito do Município de Cabedelo.

Outrossim, notifico Vossa Excelência, a fim de no prazo de trinta (30) dias, querendo, prestar as informações que entender necessárias sobre os fatos narrados na inicial da Ação em referência cuja inicial e documentos instruentes, acompanham este expediente, por cópias.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e redobrada consideração.


Des. Antônio de Pádua Lima Montenegro
RELATOR

**EXMO. SR.
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
CABEDELÔ PB.**



ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO

Processo : N.º 99.004291-9
Natureza : Ação Direta de Inconstitucionalidade
Comarca : Cabedelo
Promovente : Prefeito Municipal de Cabedelo
Promovida : Câmara Municipal de Cabedelo
Relator : Des. Antônio de Pádua Lima Montenegro

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Pedido de liminar. Plausibilidade do pedido. Presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Concessão.

Vislumbrando-se a plausibilidade do direito pretendido na demanda e o risco de dano irreparável, é de se conceder a liminar pleiteada.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDA** o Tribunal de Justiça da Paraíba, por votação indiscrepante, em **DEFERIR A MEDIDA LIMINAR POSTULADA**, na conformidade do relatório e voto do Relator, que passam a integrar o julgado.

RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Cabedelo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade do § 5.º, incisos I e II, do art. 36, assim como do art. 153 da Lei Complementar n.º 06, de 14 de julho de 1999 (Código de Zoneamento do Uso do Solo do Município de Cabedelo), promulgada pela Câmara de Vereadores do Município, porque teriam afrontado os arts. 1.º, *caput*, e 2.º, incisos IX, XII, XIV e XV da Constituição Estadual.

Assegura que os mencionados dispositivos legais são danosos aos princípios constitucionais estaduais da livre iniciativa, da preservação dos interesses gerais, coletivos ou difusos, do atendimento dos interesses da maioria da população; da primazia do interesse público, objetivo e subjetivo, assim como do princípio do desenvolvimento econômico e social.

Depois de afirmar que as normas atacadas restringem drasticamente a possibilidade de instalação de grandes equipamentos no Município e representam um obstáculo intransponível ao seu desenvolvimento, agravando mais ainda os índices atuais de desemprego, acrescenta que o impedimento à implantação de grandes equipamentos caracteriza reserva de mercado, em detrimento da economia local, pela inevitável formação de oligopólios nas áreas industrial e comercial. Os dispositivos legais referenciados criam uma zona *non aedificandi* que, partindo da avenida Flávio Ribeiro Coutinho, vai na direção norte e abrange oitenta metros de largura, a contar do eixo da BR 230, em ambos os lados, uma vez que usa a expressão *para qualquer uso*.

Adianta que, em face da redação dos pontos questionados, a configuração atual da Lei Complementar n.º 06/99 gerará sérios encargos ao Município, eis que os proprietários dos terrenos encravados na zona vedada à edificação de certo ajuizarão demandas indenizatórias contra ele, em face de não poderem construir nos imóveis que lhes pertencem.

Pede, a final, a concessão de medida liminar suspensiva da aplicação dos dispositivos legais supramencionados, eis que se fazem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Examinados os autos, ordenei fossem postos em Mesa, para apreciação e julgamento da medida liminar postulada.

É o relatório.

V O T O

Vislumbra-se, no caso *sub iudice*, a plausibilidade do direito e o risco de dano irreparável, apontados pelo Demandante.

A plausibilidade do direito pretendido pela Edilidade se apresenta na medida em que, de fato, é do interesse geral da comunidade o progresso, tanto na área comercial como na industrial, sendo certo que, com a vigência dos dispositivos legais atacados pela presente ADIN, uma importante área da cidade de Cabedelo - propícia para expansão comercial e industrial -, ficaria impedida de ser edificada, emperrando, assim, a tão pretendida e necessária evolução econômica e social.

Cumulativamente, o *periculum in mora* consubstancia-se no fato de que, uma vez mantida a vigência dos dispositivos objurgados, a comunidade de Cabedelo fica na iminência de ser preterida - quando da escolha efetuada por grupos empresariais -, por outra comuna, que não apresente óbices legais para a implantação de empreendimentos comerciais ou industriais.

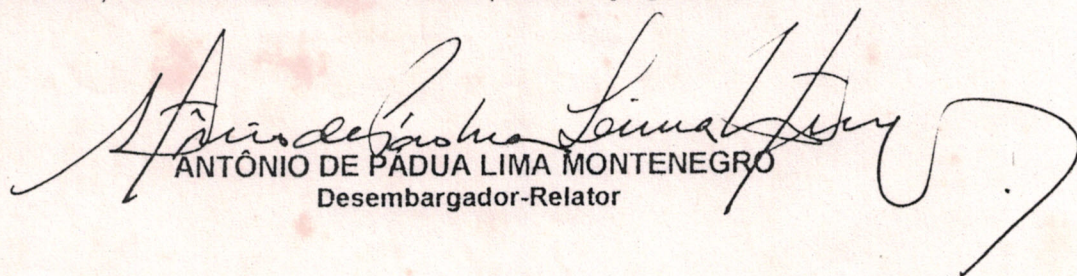
Por isso, **DEFIRO o pedido de suspensão liminar do art. 36, § 5.º, I e II, e 153 da Lei Complementar n.º 06, de 14 de julho de 1999 - Código de Zoneamento do Uso do Solo do Município de Cabedelo**, ao mesmo tempo em que determino se notifique a Demandada, na pessoa do seu Presidente, a fim de prestar informações, em trinta dias, após o que se abra vista dos autos à Procuradoria Geral de Justiça, para emissão de parecer.

É o meu voto.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Des. José Martinho Lisboa. Relator Exmo. Sr. Des. Antônio de Pádua Lima Montenegro. Participaram do julgamento os Exmos. Srs. Des. Luiz Sílvio Ramalho Júnior, Nestor Alves de Melo Filho, Antônio Elias de Queiroga, Marcos Antônio Souto Maior, Plínio Leite Fontes, Júlio Aurélio Moreira Coutinho, Raiff Fernandes de Carvalho Júnior, Wilson Pessoa da Cunha e João Antônio de Moura (Corregedor Geral da Justiça). Impedidos os Exmos. Juízes Convocados Drs. Márcio Murilo da Cunha Ramos e Maria de Fátima Bezerra Cavalcanti Silva. Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Des. Raphael Carneiro Arnaud e José Hardman Norat.

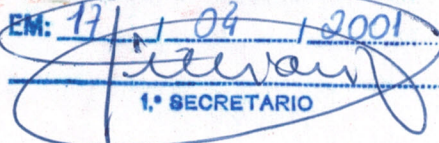
Presente ao Julgamento o Exmo. Sr. Dr. José Di Lorenzo Serna, Procurador Geral de Justiça, em exercício.

Sala das Sessões do Tribunal Pleno, no Palácio da Justiça, em João Pessoa, 15 de setembro de 1999 (data do julgamento).


ANTÔNIO DE PADUA LIMA MONTENEGRO
Desembargador-Relator

CÂMARA MUNICIPAL DE CABEDELO-PB

CONTOU NO EXPEDIENTE DA SESSÃO

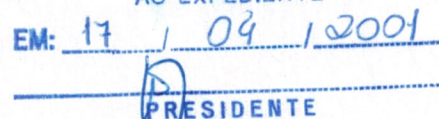
EM: 17 / 04 / 2001

1.º SECRETARIO



ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JUDICIÁRIA

CÂMARA MUNICIPAL DE CABEDELO-PB

AO EXPEDIENTE

EM: 17 / 04 / 2001

PRESIDENTE

TJ/SUJUDI/CORJUD/OF. Nº 2606/2001

Delano

João Pessoa, quinta-feira, 05 de abril de 2001.

Senhor Presidente:

Remeto, por intermédio deste, de ordem do Excelentíssimo Senhor Desembargador Antônio de Pádua Lima Montenegro, para conhecimento de Vossa Excelência, cópia da decisão proferida pelos integrantes do Plenário desta Augusta Corte, em sessão realizada no dia 21 de março do ano em curso, quando da apreciação e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1999.004291-9, requerida pelo **Prefeito Constitucional do Município de Cabedelo**, alegando a inconstitucionalidade do parágrafo 5º e de seus incisos I e II, do artigo 36, bem como do artigo 153, ambos da Lei Complementar nº 06/1999 (Código do Zoneamento do Uso do Solo do Município de Cabedelo).

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e redobrada consideração.


Robson de Lima Cananéa
SUBSECRETÁRIO

**EXMO. SR.
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
CABEDELO-PB.**

ACÓRDÃO

Processo : N.º 99.004291-9
Natureza : Ação Direta de Inconstitucionalidade
Requerente : Prefeito Municipal de Cabedelo
Requerido : Câmara de Vereadores de Cabedelo
Relator : Desembargador Antônio de Pádua Lima Montenegro

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. Disposições. Princípios e objetivos prioritários constitucionais. Afronta. Inconstitucionalidade material. Configuração. Ação direta. Procedência.

Havendo antagonismo entre o conteúdo de disposições de lei complementar municipal e preceitos inscritos na Constituição do Estado, configurada está a *inconstitucionalidade material*.

É, pois, de se declarar inconstitucionais preceitos inscritos em lei complementar municipal, quando se evidencia a ocorrência de incompatibilidade material com princípios e objetivos prioritários inscritos na Constituição do Estado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDA o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, reunido em sessão plenária, por votação indiscrepante, em **JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, ajuizada pelo Prefeito do Município de Cabedelo, na conformidade do relatório e voto do Relator, que passam a integrar o julgado.

RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Cabedelo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade do § 5.º, incisos I e II, do art. 36, assim como do art. 153 da Lei Complementar n.º 06, de 14 de julho de 1999 (Código de Zoneamento do Uso do Solo do Município de Cabedelo), promulgada pela Câmara de Vereadores do Município, porque teriam afrontado os arts. 1.º, caput, e 2.º, incisos IX, XII, XIV e XV da Constituição Estadual.

Assegura que os mencionados dispositivos legais são colidem com os princípios constitucionais estaduais da livre iniciativa, da preservação dos interesses gerais, coletivos ou difusos, do atendimento dos interesses da maioria da população; da primazia do interesse público, objetivo e subjetivo, assim como do princípio do desenvolvimento econômico e social.

Acrescenta que as normas atacadas restringem drasticamente a possibilidade de instalação de grandes equipamentos no Município e representam um obstáculo intransponível ao seu desenvolvimento, agravando mais ainda os índices atuais de desemprego; que o impedimento à implantação de grandes equipamentos caracteriza reserva de mercado, em detrimento da economia local, pela inevitável formação de oligopólios nas áreas industrial e comercial; que os dispositivos

legais impugnados criam uma zona *non aedificandi para qualquer uso* que, partindo da avenida Flávio Ribeiro Coutinho, toma a direção norte e abrange oitenta metros de largura, a contar do eixo da BR 230, em ambos os lados.

Adianta que, em face da redação dos pontos questionados, a configuração atual da Lei Complementar n.º 06/99 gerará sérios encargos ao Município, eis que os proprietários dos terrenos encravados na zona proibida à edificação, de certo ajuizarão demandas indenizatórias contra o Município, em face de não poderem construir nos imóveis que lhes pertencem.

Pede a concessão de medida liminar suspensiva da aplicação dos dispositivos legais supramencionados, eis que se fazem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* e, a final, a procedência da demanda.

Concessão da medida liminar postulada (ff. 33/35).

Informações da Câmara de Vereadores requerida, pugnano pela improcedência da ação (ff.39/41).

Interposição, inadmitida, de recurso extraordinário (ff. 63/64).

Postulação da Procuradoria Geral do Estado de que se julgue improcedente a demanda (ff. 72/75).

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça, opinando pela procedência da demanda (ff. 80/87).

Feita, exposição sucinta dos fatos controvertidos, com remessa de cópias aos eminentes Desembargadores, pedi se designasse dia para julgamento (ff. 91/92).

Julgamento adiado, a requerimento da Câmara Municipal (f. 93).

É o relatório.

V O T O

01. O Prefeito do Município de Cabedelo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade do parágrafo 5.º, I e II, do artigo 36, e do art. 153, todos da Lei Complementar n.º 06, de 14 de julho de 1999 (Código de Uso do Solo do Município) os quais, embora vetados pelo Chefe do Poder Executivo, foram promulgados pela Câmara de Vereadores.

O conteúdo dos dispositivos acoimados de inconstitucionais é o seguinte:

Art. 36

§ 5.º - Os empreendimentos classificados como de impacto, não poderão ser localizados em zonas residenciais, em terrenos que distem menos de 80 (oitenta) metros de rios, riachos, córregos, lagoas naturais ou artificiais, emissário e estação de tratamento, emissário e estação elevatória de esgoto sanitário e adutora de abastecimento de água.

I – As restrições aos Empreendimentos de Impacto sobre a faixa de 80 (oitenta) metros a partir do eixo da rodovia BR 230, de ambos os lados, no trecho situado entre o elevado sobre a Avenida Tancredo Neves/Governador Flávio Ribeiro Coutinho, se estende, na direção norte, até o km 10 da citada rodovia.

II – Na faixa descrita no inciso anterior, fica proibida qualquer movimentação de terra, compactação do solo, impermeabilização e a pavimentação do terreno para quaisquer usos e para todas as modalidades de estacionamento.

Art. 153 – Fica proibido o movimento de terras, a compactação de solos, a impermeabilização e a pavimentação do terreno para qualquer uso e para todas as modalidades de estacionamento na faixa de lotes ou glebas de terrenos situados ao longo do antigo leito do Rio Jaguaribe (rio morto), medindo 50 (cinquenta metros) de largura, no trecho que vai da Avenida Governador Flávio Ribeiro Coutinho, no sentido sul para o norte, até a desembocadura no Oceano Atlântico.

Os dispositivos da Constituição do Estado que teriam sido violados pelos artigos promulgados pelo Poder Legislativo Municipal são o art. 1.º caput, *in fine*, e o art. 2.º IX, XII, XIV e XV.

02. Os dispositivos legais acima transcritos foram vetados pelo então Prefeito Edésio Rezende Pereira Filho (ff. 11/13), ao fundamento de que:

a) o Código de Zoneamento e Uso do Solo do Município de Cabedelo estabelece a rodovia BR-230 como a principal via arterial do Município, hierarquicamente superior às demais e responsável pelo escoamento do tráfego urbano;

b) é universalmente aceito que os grandes equipamentos devem localizar-se o mais próximo possível das vias arteriais, a fim de evitar grande concentração de veículos nas vias secundárias de menor capacidade de escoamento de tráfego;

c) a proposta apresentada à consideração e aprovação da Câmara de Vereadores estabeleceu zonas de uso adequado à implantação de equipamentos de grande porte às margens da rodovia federal BR-230, já integrada ao Sistema Viário Urbano e, indiscutivelmente, de características funcionais e dimensionais adequadas a tal finalidade;

d) o território do Município de Cabedelo, de apenas 32 quilômetros quadrados de área, não oferece vazios urbanos de grandes dimensões sendo, ainda, restrita ou vedada a edificação de obras em cerca de onze quilômetros quadrados de sua área total, a exemplo da Ilha de Restinga, da Mata da AMÉM, da Mata do Estado, afora os manguezais e margens dos rios;

e) os dispositivos legais vetados, e depois promulgados pela Câmara de Vereadores, restringem drasticamente a possibilidade de instalação de grandes equipamentos no Município, representando obstáculo intransponível ao seu desenvolvimento porque, ao estabelecer uma faixa que, partindo da avenida Governador Flávio Ribeiro Coutinho na direção norte, com oitenta metros de largura, a contar do eixo da rodovia BR-230 em ambos os lados, cria uma *zona non aedificandi*;

f) o impedimento de que se implantem grandes equipamentos caracteriza, de certa forma, reserva de mercado, causando sério prejuízo à economia local, em face do inevitável surgimento de cartéis e monopólios comerciais e industriais;

g) afronta disposições da Constituição do Estado, porque agride os princípios da livre iniciativa, ao inibir os proprietários de terrenos, situados em áreas aquém do quilômetro 10, de se utilizarem regularmente de seus imóveis; institui norma discriminatória, ao permitir uso indiscriminado dos imóveis situados

além do quilômetro 10 pelos respectivos proprietários; e anula o direito de propriedade, eis que os donos dos terrenos não poderão edificar qualquer obra dentro daquela faixa de oitenta metros.

h) é evidente a contrariedade ao interesse público e a inconstitucionalidade que maculam os dispositivos vetados e insertos no projeto original.

03. Nas informações de ff. 39/41, a Requerida pede reconsideração da medida liminar concedida prestando, ao mesmo tempo, informações, nas quais assegura, em suma, que:

a) agiu no limite de suas responsabilidades e de sua competência, ao limitar as construções na cidade de Cabedelo, criando uma faixa *non aedificandi* de oitenta metros ao longo dos rios, riachos, córregos, lagoas naturais e congêneres;

b) improcede a afirmação da Prefeitura de que as limitações impostas pela LCM n.º 06/99 retira do Município a possibilidade de abrigar empreendimentos comerciais;

c) a Câmara Municipal agiu de acordo com o que dispõe a Constituição Federal, quando atribui, expressamente, aos Municípios promover o ordenamento territorial adequado, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII);

d) Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito da legislação aprovada, em face do princípio de separação dos Poderes, restando-lhe tão somente o controle formal da legislação aprovada pelo Poder Legislativo, no exercício de suas atribuições exclusivas, desde que não se afrontem as normas constitucionais.

04. Pugnando pela improcedência da demanda, a Procuradoria Geral do Estado assegura, em sua manifestação de ff. 72/75, que:

a) a ação deve ser julgada procedente porque, nas suas entrelinhas, se pretende colocar os interesses particulares de grupos econômico-financeiros acima dos interesses públicos da coletividade;

b) toda e qualquer realização do Poder Público e da iniciativa privada deve objetivar, sobretudo, o desenvolvimento sustentável, de modo que nenhuma obra pública, ou qualquer empreendimento particular, se faça em detrimento do meio ambiente, agredindo o direito da comunidade à preservação da natureza e do meio em que vive;

c) os dispositivos legais atacados não pisoteiam sobre os preceitos constitucionais apontados, porque o que fazem aqueles é, exatamente, preservar a ordem jurídica democrática e o respeito à livre iniciativa e, sobretudo, estabelecer a garantia do atendimento aos interesses da maioria da população, com primazia do interesse público;

d) o art. 11, I e II, da Constituição do Estado, delimita o campo de competência do Município no tocante ao direito de legislar sobre assuntos de interesse local e na suplementação à legislação federal e estadual;

e) na esfera de sua competência, cabe ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano;

f) a lei complementar em discussão inspirou-se no interesse de proteger o meio ambiente e de combater poluição em qualquer de suas formas, como determina, imperativamente, o art. 23, VI, da Constituição Federal;

g) não pode prosperar o pedido de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar n.º 06/99, visto que todos eles buscam tutelar

direitos inalienáveis da população, conformando-se por isso com as normas constitucionais;

h) a faixa *non aedificandi* de oitenta metros é resposta aos apelos da consciência ambientalista da população do Município de Cabedelo, testemunha do extermínio das baleias em suas costas, um dos crimes ecológicos mais odiosos, cometido em nome da atividade econômica;

i) o ato administrativo, em que se consubstancia a Lei Complementar sob a mira do Poder Executivo do Município, não pode ser atacada em sede de decisão judicial, porque estar-se-ia ferindo de morte o princípio da independência dos Poderes.

05. Por fim, o Ministério Público, no Parecer de ff. 80/87, firmado pelo Doutor José Marcos Navarro Serrano, Procurador Geral de Justiça, em exercício, opina que se julgue procedente a demanda, com estes fundamentos:

a) embora seja do Município a competência para promover o adequado ordenamento territorial, devem seus dirigentes agir com bom senso e levar em conta a justiça social;

b) é inconstitucional lei de um Município situado na orla marítima que institui normas e diretrizes restritivas ao uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território;

c) a validade da lei objurgada faria do Município de Cabedelo um grande terreno baldio, sujeito a uma ocupação desordenada de favelas;

d) a rejeição do veto apostado pelo Prefeito do Município de Cabedelo aos dispositivos legais, acoimados de inconstitucionais nesta demanda, objetivou impedir a instalação do Hiper Bom Preço, *um empreendimento comercial que irá gerar centenas de empregos diretos e indiretos, circulação de riquezas e realização de grandes negócios*;

e) o óbice criado por uma emenda casuística insere no Plano Diretor a exigência da construção de obras a oitenta metros da BR-230, inviabilizando o projeto, como se já não existissem outras empresas instaladas à beira da rodovia;

f) a limitação geográfica de instalação de qualquer construção pelo estabelecimento de uma zona *non aedificandi* que, partindo da Avenida Governador Flávio Ribeiro Coutinho, em direção ao norte, com oitenta metros de largura, a contar do eixo da BR-230, em ambos os lados, cerceia o *direito de livre concorrência*, que é manifestação do princípio constitucional da liberdade de iniciativa econômica privada, além de ofender os princípios da liberdade de trabalho e da isonomia, consagrados na Constituição;

g) o boicote à instalação do Hiper Bom Preço pela Câmara de Vereadores de Cabedelo constitui desprezo ao valor do trabalho humano e malogra a oportunidade de emprego a centenas de pessoas.

06. De acordo com o art. 36, caput, da LC n.º 06/99, classificam-se como *empreendimentos de impacto* aqueles cujas atividades de intensa utilização do solo exigem grandes demandas de infra-estrutura e, devido às suas características polarizadoras, na produção industrial e comercial, ou de prestação de serviço, apresentam riscos de segurança, de poluição ambiental, congestionamento de trânsito e saturação dos serviços de infra-estrutura urbana.

Consideram-se como tais as edificações com mais de dois mil e quinhentos metros quadrados de área construída, destinadas a hospitais, *shopping centers*, centros empresariais ou comerciais, hipermercados, lojas de departamentos, centros de diversões e lazer, casas de espetáculos, cinemas, auditórios com capacidade para quinhentos lugares, Universidades e Escolas com capacidade para

mais de trezentas alunas, salas de jogos e de festas com capacidade para mais de cem mesas, cemitérios, velórios, crematórios e cemitérios-parques.

No entender do Requerente, foram afrontados o princípio da livre iniciativa e os objetivos prioritários do Estado de preservação dos interesses gerais, coletivos ou difusos; atendimento aos interesses da maioria da população; primazia dos interesses públicos, objetivo e subjetivo; e o desenvolvimento econômico e social, harmônico e integrado, respectivamente.

07. Com efeito. A *Livre Iniciativa*, que é um dos fundamentos da Constituição Federal de 1988, porque possibilita a construção de uma sociedade aberta, justa e solidária, é, na definição de José Cretella Júnior, *a possibilidade de agir antes de qualquer outro, sem influência externa* (in *Comentários à Constituição de 1988*, vol. I, Forense, 1.ª edição, 1989, p. 140).

O trabalho, por sua vez, é uma das qualificações que mais distinguem e dignificam o homem visto que, através dele, se realiza, transforma o mundo e se aproxima de Deus.

Todavia, o trabalho somente se reveste de dignidade quando livremente escolhido por quem o executa. Daí, afirmar Celso Ribeiro Bastos: *Para que o homem projete sua personalidade no trabalho, ele há de ser livre, é dizer: é necessário que o Estado assegure a opção individual de cada um* (in *Comentários à Constituição do Brasil*, 1.º volume, Saraiva, 1988, p. 426).

A livre iniciativa e o trabalho são, portanto, os dois pilares fundamentais da organização econômica e social, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho (in *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, volume 1, Saraiva, 1990, p. 19).

Desse modo, a valorização do trabalho e a liberdade de iniciativa constituem os dois esteios da ordem econômica implantada com a Carta Magna da República, promulgada em 1988, cujo art. 170 dispõe que *a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social observados, entre outros, os seguintes princípios: propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, busca de pleno emprego*.

José Afonso da Silva preleciona que, no contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social, a liberdade de iniciativa econômica privada é legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social, e ilegítima, quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. E conclui: *Daí por que a iniciativa econômica pública, embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social* (cf. *Curso de Direito Constitucional Moderno*, 16.ª edição, Malheiros Editores, 1999, p. 768).

In casu, não há dúvida de que os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência resultam seriamente afetados, quando preceitos de lei complementar municipal, a pretexto de salvaguardar o meio ambiente e de ordenar adequadamente o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, tolhe o direito de empresas privadas instalarem seus negócios, para exploração comercial e industrial, ao longo de uma rodovia cujas laterais, a muito menos de oitenta metros, estão pontilhadas de edificações de outros estabelecimentos comerciais de diversas natureza, até mesmo para a exploração escancarada do sexo, institucionalizando a prostituição, vista com indiferença pela permissividade e passividade da sociedade hodierna.

O Doutor José Marcos Navarro Serrano, em seu judicioso parecer, emitido na condição de Procurador Geral de Justiça, em exercício, qualificou

de *casuística* a emenda promulgada pela Câmara Municipal de Cabedelo, e inserta no texto da Lei Complementar n.º 06/99, ao impedir que se construam obras a menos de oitenta metros da BR-230, com o intuito deliberado de inviabilizar a concretização do projeto de instalação de um hipermercado, ignorando a existência de outras empresas instaladas à margem daquela rodovia.

Tempos atrás, o Ministro José Américo assegurou, em discurso famoso, que *João Pessoa é uma cidade de funcionários públicos. Viver, dizia ele, com o que ganham e esse custo de vida que faz cada dona de casa um gênio de economia é um milagre de equilíbrio.*

Cabedelo, integrante da região metropolitana da Capital, não poderá ressuscitar aquele estigma, tornando-se também uma cidade de parias e de funcionários públicos, sempre mal pagos, muitos dos quais fazem de conta que trabalham e o Governo, seja Federal, Estadual ou Municipal, faz de conta que paga, se os seus legisladores insistirem em impedir que o desenvolvimento, que é outro nome da paz, avance pelo seu pequenino mas privilegiado território, em nome de uma preocupação hipócrita com a defesa do meio ambiente, impunemente agredido ao longo dos anos, com a cumplicidade criminosa daqueles que tinham a obrigação irrestrita de preservá-lo para as gerações atuais e vindouras, como está assentado na Constituição Federal e reiterado na Carta Maior do Estado.

Como se pode concluir, além de esdrúxula, é serôdia a preocupação dos Vereadores cabedelenses. Tudo está a indicar, como ressaltou, oportunamente, a Procuradoria Geral de Justiça, que o objetivo espúrio, que se lê nas entrelinhas, ao contrário do que entende, com a devida vênia, a Procuradoria Geral do Estado, foi tão somente impedir a construção das instalações de conhecido hipermercado, já em pleno funcionamento, porque iria abalar os fundamentos econômicos e financeiros de outras empresas comerciais em funcionamento na Capital do Estado, esquecidos de que empreendimentos como aquele geram dezenas e centenas de empregos num Estado onde é tão escasso o mercado de trabalho.

Eros Roberto Grau assinala que *a concorrência livre – não a liberdade de concorrência, note-se – somente poderia ter lugar em condições de mercado nas quais não se manifestasse o fenômeno do poder econômico. Este, no entanto – o poder econômico – é não apenas um elemento da realidade, porém um dado constitucionalmente institucionalizado, no mesmo texto que consagra o princípio. O § 4.º do art. 173 refere ‘abuso do poder econômico’. Vale dizer: a Constituição de 1988 o reconhece. Não que não devesse fazê-lo, mesmo porque a circunstância de não o ter reconhecido não teria o condão de bani-lo da realidade. Mais adiante, acrescenta não haver oposição entre o princípio da livre concorrência e o que se oculta na norma do § 4.º do art. 173 do texto constitucional, o qual se expressa como princípio de repressão aos abusos do poder econômico* (in *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 2.ª edição, ERT, 1991, pp.229/230).

Não há dúvida, portanto, de que a *valorização do trabalho* e a *liberdade de iniciativa*, que esteiam a ordem econômica vigente no Brasil a partir de 1988, se concretizarão na medida em que grupos econômicos se dispuserem a investir em nosso Estado e, mais especialmente, no Município de Cabedelo.

08. É unânime a concordância de que o meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos e bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, sendo obrigação irrestrita do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações, como está inscrito nas Cartas Magnas Federal e Estadual.

A Lei Federal n.º 6.983/81 (art. 3.º) contém a exata significação do que se deve entender por *degradação da qualidade ambiental*, ao dispor que se considera como tal *a alteração adversa das características do meio ambiente.*

de extrema vagueza, mas não poderia ser de outra forma, eis que o Texto Constitucional não admitiria a exclusão de obras que fossem promotoras, ainda que potencialmente, de degradação do ambiente, da elaboração prévia de estudo de impacto ambiental, acrescentando que *vale a pena notar que a proteção ao meio ambiente se dá sobretudo por medidas preventivas, isto é, antes da realização de obras que potencialmente são passíveis de trazer uma perturbação ao meio ambiente* (in Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 19.^a edição, 1998, p. 489).

Na verdade, o estudo prévio do impacto ambiental é um dos instrumentos principais da defesa do meio ambiente.

Paulo de Bessa Antunes afirma que, no Brasil, o estudo de impacto ambiental é visto como empecilho ao desenvolvimento, um instrumento a serviço daqueles que são contra o progresso (in Curso de Direito Ambiental, 2.^a edição, Editora Renovar, p. 105).

Contudo, em se tratando de questão ambiental, a conclusão a que se chega, diz Celso Ribeiro Bastos, é de que *o problema em si é extremamente delicado porque, de um lado, exige medidas de preservação da natureza no seu estado natural, enquanto, de outro, o desenvolvimento econômico, aspirado por todos os povos como forma de contenção e supressão da miséria, implica, se não devidamente regulamentado, em sacrifício ao meio ambiente. Todo o desafio que se põe, pois, consiste em encontrar meios de desenvolver a economia sem agressão ao meio ambiente, o que nem sempre é fácil* (op. cit. p. 491).

Cabe, pois, ao Poder Público Estadual conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente, adotando mecanismos capazes de controlar e deferir o licenciamento para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos, equipamentos, pólos industriais, comerciais e turísticos e de atividades utilizadoras de recursos ambientais, com a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para as obras ou atividades potencialmente capazes de causar, sob qualquer forma, a degradação ambiental.

09. O planejamento urbano foi institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 182, atribui ao Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, de acordo com diretrizes gerais assentadas em lei.

O *Plano Diretor*, cujo objetivo é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, é o instrumento no qual os Municípios definem os objetivos a serem alcançados, as regras básicas, as diretrizes, as normas do desenvolvimento urbano, estabelecendo o zoneamento, as exigências em relação às edificações e outras matérias pertinentes ao uso do solo.

No dizer de Celso Ribeiro Bastos, o Plano Diretor dos Municípios é *u'a manifestação no campo específico do urbanismo, uma reação contra a espontaneidade do processo de desenvolvimento* que, todavia, não deve ser levada a exageros, como *negador de uma parcela importante da própria liberdade individual*. Tampouco deve ser excessivamente minudente, nem estritamente vinculante, a ponto de cercear a manifestação livre do cidadão ao próprio processo de desenvolvimento da sua cidade.

O *Plano Diretor*, ensina o mestre paulista, *há de fazer mostra de um grande equilíbrio entre a necessidade de impor parâmetros num processo, que, relegado a si mesmo, pode conduzir ao caos, e a necessidade de preservar a liberdade e a propriedade, dado que também são valores constitucionalmente assegurados. Um planejamento que transborde desses limites e que negue o direito de exploração normal da propriedade desemboca em inconstitucionalidade rebatível*

pelo Poder Judiciário, uma vez que cabe a este, em última instância, a guarda da Constituição e a preservação dos direitos individuais (op. cit. pp. 460/461).

Ao Poder Público Municipal compete, por sua vez, elaborar o seu Plano Diretor com iguais objetivos, buscando conciliar o desenvolvimento econômico do Município com a proteção ambiental.

No caso em apreciação, a Câmara de Vereadores de Cabedelo, ao rejeitar o veto do Prefeito, com a conseqüente promulgação das emendas inseridas no projeto de lei complementar original que instituiu o Código de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, criou uma *zona non aedificandi*, numa faixa de oitenta metros de ambos os lados, a partir do eixo da rodovia BR-230, no trecho situado entre o elevado sobre a Avenida Tancredo Neves/Governador Flávio Ribeiro Coutinho, estendendo-se na direção norte até o quilômetro 10 da mencionada rodovia, na qual ficou vedada a construção de empreendimentos de impacto, como shoppings centers, centros empresariais, hipermercados e lojas de departamentos etc.

Examinando-se tal vedação, à luz do texto constitucional estadual, chega-se à iniludível conclusão de que os legisladores de Cabedelo não foram capazes de conciliar o desenvolvimento do Município com a preservação do meio ambiente. Ao tentar fazê-lo, não demonstraram com argumentos plausíveis que justificassem a radicalidade de sua decisão.

Ao contrário. Favoreceram, talvez inadvertidamente, o monopólio comercial e a reserva de mercado, contrapondo-se ao princípio da livre concorrência, inscrito nas Constituições Federal e Estadual. Pode-se afirmar que eles constituem a *vanguarda do atraso*, ao aprovarem, impensadamente, u'a emenda já apodada pela opinião pública como a *emenda desemprego*.

Causa espécie que a Procuradoria Geral do Estado defenda com inusitado empenho os acréscimos que se fizeram ao Código de Zoneamento do Uso do Solo do Município de Cabedelo, esquecida de que, bem antes, se construíram, ao longo da BR-230, de ambos os lados, prédios e mais prédios onde se encontram instaladas empresas comerciais e industriais e, pasme-se, até para a despuorida e sofisticada exploração do comércio do sexo.

Afirmou, pertinentemente, o Doutor Procurador Geral de Justiça, em exercício, signatário do Parecer de ff. 80/87, que, validada esta malfadada lei, Cabedelo transformar-se-á num grande terreno baldio, sujeito a uma ocupação desordenada de favelas.

Urge se considere o contexto político e social em que se elaboram as normas jurídicas. Garantir o desenvolvimento sustentável deve ser u'a meta perseguida pela Administração Pública. Entretanto, isto não deve ser pretexto para que se proíbam drasticamente construções de grandes equipamentos naquela faixa de oitenta metros de ambos os lados, a partir do eixo da BR-230, entre o elevado existente nas avenidas Tancredo Neves e Governador Flávio Ribeiro Coutinho estendendo-se até o quilômetro 10 daquela rodovia federal.

10. O controle da constitucionalidade das leis consiste em verificar-se a adequação das leis e atos normativos à Constituição, aferindo sua compatibilidade formal e material.

É patente, *in specie*, a incompatibilidade entre o trecho promulgado pela Câmara de Vereadores de Cabedelo e o texto constitucional estadual, pelo que se trata de *inconstitucionalidade material*, visto que há antagonismo entre o conteúdo de disposições da lei complementar municipal e o da Constituição do Estado.

Por isso, é cristalino o direito pretendido pelo Prefeito de Cabedelo, na medida em que sintoniza com as disposições constitucionais e com o interesse geral da comunidade, sequiosa de progresso, nas áreas comercial e industrial, sendo certo que, vigendo os dispositivos legais atacados nesta demanda, restaria

devesa a instalação de empreendimentos de impacto em área valiosa e importante área do Município, malogrando a necessária evolução econômica e social tão desejada.

Do exposto, se conclui, em resumo que, havendo antagonismo entre o conteúdo de disposições de lei complementar municipal e preceitos inscritos na Constituição do Estado, configurada está a *inconstitucionalidade material*.

É, pois, de se declarar inconstitucionais preceitos inscritos em lei complementar municipal, quando se evidencia a ocorrência de incompatibilidade material com princípios e objetivos prioritários inscritos na Constituição do Estado.

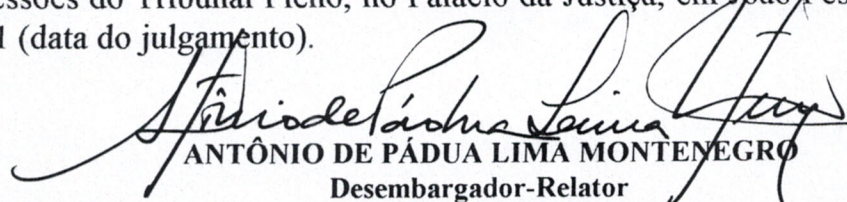
Com estas considerações,

JULGO PROCEDENTE ESTA DEMANDA e, em consequência, **DECLARO** a inconstitucionalidade do parágrafo quinto, incisos I e II, do artigo 5º, e do artigo 136 da Lei Complementar n.º 06, de 14 de julho de 1999 – Código de Zoneamento do Uso do Solo do Município de Cabedelo. Trânsita em julgado esta decisão, cumpra-se o disposto nos artigos 108 da Constituição do Estado e 209 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

É o meu voto.

Presidiu o julgamento, com voto, por se tratar de matéria constitucional, o Vice-Presidente, Desembargador Wilson Pessoa da Cunha. Relator, Desembargador Antônio de Pádua Lima Montenegro. Participaram do julgamento os Desembargadores João Antônio de Moura, Nestor Alves de Melo Filho, Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Jorge Ribeiro da Nóbrega, Plínio Leite Fontes, José Martinho Lisboa, Júlio Aurélio Moreira Coutinho, Raiff Fernandes de Carvalho Júnior e Raphael Carneiro Arnaud. Impedidos os Juizes Convocados Doutores Márcio Murilo da Cunha Ramos e Onaldo Rocha de Queiroga. Presente o Doutor Hugo Rodrigues dos Santos, Procurador Geral de Justiça, em exercício.

Sala “Desembargador Manoel da Fonseca Xavier de Andrade”, das Sessões do Tribunal Pleno, no Palácio da Justiça, em João Pessoa, 21 de março de 2001 (data do julgamento).


ANTÔNIO DE PÁDUA LIMA MONTENEGRO
Desembargador-Relator