



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 08/2016

*No que resta – ainda esplendor – da Mata Atlântica.
Apesar do declínio histórico, do massacre
De formas latejantes de viço e beleza.
Mostra o que ficou e amanhã – quem sabe?
Acabará na infinita desolação da terra assassinada.
E pergunta: 'Podemos deixar que uma faixa imensa do Brasil se esterilize,
Vire deserto, ossuário, tumba da natureza'?
(Carlos Drummond de Andrade)*

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/99, e

CONSIDERANDO que a política de desenvolvimento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, princípio constitucional expressamente consagrado no artigo 182, *caput*, da Constituição Federal;¹

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece, dentre outras, as seguintes diretrizes gerais do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º), as quais devem ser respeitadas quando da elaboração e revisão do Plano Diretor (artigo 39, *caput*):

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

a) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (inciso XII);

b) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, **atendido o interesse social** (inciso XVI);

c) estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a **redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais** (inciso XVII);

d) **tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento** (inciso XVIII);

CONSIDERANDO a necessidade de compatibilização e harmonização entre o licenciamento urbanístico e ambiental dos empreendimentos potencialmente poluidores, sendo que, segundo a doutrina especializada, o licenciamento ambiental “se sobrepõe ao licenciamento urbanístico”,² bem como que:

“Embora as leis de trânsito e meio ambiente prevejam a intervenção dos respectivos órgãos setoriais apenas no momento do licenciamento dos projetos urbanísticos, é preciso que o parecer desses órgãos seja igualmente solicitado quando da elaboração do plano diretor. Ao programar uma obra pública, ou definir índices urbanísticos, o órgão encarregado da elaboração do plano diretor deverá solicitar o parecer dos órgãos de engenharia de tráfego e de licenciamento ambiental, em todos os casos previstos

² PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 240-242.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

na respectiva legislação setorial. **Caso contrário, um projeto adequado a suas normas poderá ser indeferido por um desses órgãos setoriais, o que causaria insegurança jurídica para a iniciativa privada e tumulto no processo de planejamento.**

(...)

Embora possa parecer que este processo leve a impasses, impedindo soluções de compromisso, ele na verdade exige que as negociações ocorram desde o início, **evitando que as etapas de consulta à população sejam meramente formais. Além disso, exige que as decisões políticas ocorram sobre alternativas tecnicamente aceitáveis e assegura a coerência das políticas públicas.**

(...)

Um plano já em vigor pode ser alterado parcialmente, respeitado o mesmo processo de planejamento previsto para a elaboração do plano. A desvirtuação das normas de zoneamento, comum a praticamente todos os Municípios brasileiros, não decorre do caráter pontual das alterações, mas de sua completa falta de embasamento técnico. A mudança do plano diretor é uma decorrência normal do processo de planejamento, em que tem de haver uma retroalimentação permanente a partir da realidade da cidade, que é dinâmica, mas é preciso que as alterações pontuais respeitem a **coerência global do plano.**³ (grifos nossos).

CONSIDERANDO que o plano diretor não assinado por profissionais habilitados não possui valor jurídico e não deve ser aprovado pela Câmara de Vereadores, conforme artigo 13 da Lei nº 5.194/1966,⁴ bem como que a não

³ Idem.

⁴ Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

observância às normas legais e técnicas pertinentes pelos profissionais arquitetos e urbanistas constitui **infração disciplinar** prevista no artigo 18, inciso IX, da Lei nº 12.378/2010;⁵

CONSIDERANDO o regime jurídico especial do Bioma Mata Atlântica, que, nos perímetros urbanos aprovados após a edição da Lei nº 11.428/2006, veda a supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração (artigo 30, inciso II) e a supressão da vegetação secundária em estágio médio de regeneração devem obedecer ao disposto no Plano Diretor e condicionada à manutenção de no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação (artigo 31, § 2º);

CONSIDERANDO que o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) define área verde urbana como sendo *“espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”* (artigo 3º, inciso XX);

CONSIDERANDO que o Código Florestal, ainda, condiciona a extinção da Reserva Legal dos imóveis rurais inseridos em perímetro urbano ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos, aprovado segundo as diretrizes do plano diretor (artigo 19 da Lei nº 12.651/2012);

profissionais habilitados de acordo com esta lei.

⁵ Art. 18. Constituem infrações disciplinares, além de outras definidas pelo Código de Ética e Disciplina: (...) IX, - deixar de observar as normas legais e técnicas pertinentes na execução de atividades de arquitetura e urbanismo; (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

CONSIDERANDO a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 369/2006, que, em seu artigo 4º, § 2º, dispõe que a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente situada em área urbana depende de *“autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor (...)”*;

CONSIDERANDO que o município de Paranaguá foi incluído no Programa Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres,⁶ devendo ser atendido o disposto no artigo 42-A da lei nº 10.257/2001⁷ na revisão do Plano Diretor;

⁶ Disponível em <<http://www.cprm.gov.br/setorizacao/Paranagua.zip>>. Mais informações disponíveis em <<http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Geologia-de-Engenharia-e-Riscos-Geologicos/Setorizacao-de-Riscos-Geologicos-4138.html#parana>>. Acesso em 20/06/2016.

⁷ **Art. 42-A.** Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º-A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

CONSIDERANDO o disposto no artigo 42-B da Lei 10.257/2001,⁸ que tem como escopo evitar alterações arbitrárias do perímetro urbano, realizadas de modo pontual e temerário, visando, amiúde, à conveniência de particulares, causando impactos à coletividade (de ordem ambiental e urbanística), que, por sua natureza difusa, não de ser suportados por toda a coletividade;

CONSIDERANDO que o conteúdo material das leis acima as torna materialmente um ato administrativo de **efeitos concretos**;

CONSIDERANDO que há indícios de que as propostas de alteração do Plano Diretor feitas pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão-SEMPLOG (Processo nº 14431/2016) são direcionadas para beneficiar empreendimentos privados que pretendem se instalar ou

⁸ **Art. 42-B.** Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

encontram-se em fase de instalação no município de Paranaguá, conforme exposto abaixo;

CONSIDERANDO a existência de indícios de que a proposta de transformação do **Corredor de Comércio e Serviços (CCS)** em uma **Zona de Comércio e Serviços (ZCS)** e a transformação da **Zona de Restrição à Ocupação (ZRO)** pela criação de uma **Zona de Redução de Impacto (ZRI)**, reduzindo-a de 100 para 40 metros de largura a partir da faixa de domínio da rodovia BR-277, além de, a priori, claramente beneficiar os empreendimentos privados instalados ou que pretendem se instalar no local, confronta os objetivos da **ZRO** expostos no artigo 58 da Lei Municipal nº 62/2007,⁹ sendo que não foram apresentados estudos específicos sobre os impactos de tais substituições;

⁹**Art. 58** São objetivos da Zona de Restrição à Ocupação:

- I - impedir a ocupação de forma a assegurar a qualidade de vida da população;
- II - preservar os manguezais, as margens e as nascentes dos canais de drenagem;
- III - possibilitar o uso e coleta dos recursos naturais, de forma planejada em compatibilidade com a conservação da natureza, seguindo as diretrizes e os objetivos do desenvolvimento sustentável;
- IV - possibilitar a realização de atividades culturais, de lazer, de turismo e de contemplação de forma planejada;

V - valorizar o potencial paisagístico das áreas de beleza cênica.

§ 1º Constituem-se como áreas de restrição à ocupação, além das delimitadas pela ZRO, as seguintes:

- I - as faixas marginais ao longo dos corpos d'água;
- II - as áreas cobertas por matas;
- III - as áreas com declividade superior a 30% (trinta por cento);
- IV - as áreas sujeitas à inundação;
- V - as áreas de preservação permanente, definidas em legislação federal e estadual;
- VI - outras áreas de interesse a serem incluídas mediante prévia aprovação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e através de lei municipal.
- VII - a faixa de 100,00m (cem metros) contados a partir da faixa de domínio da BR-277 no trecho compreendido entre o limite Oeste com o município de Morretes e a atual Pr-407 (A-08);
- VIII - a faixa de 50,00 m (cinquenta metros) a NE da faixa de domínio da Projetada PR-407 no trecho compreendido entre a BR-277 e a atual PR-407 (A 08).

§ 2º A título de incentivo à preservação e em atendimento ao princípio da justa distribuição dos ônus e bônus do processo urbano, os imóveis particulares localizados na ZRO receberão potencial construtivo fictício, conforme tabela do Anexo I, apenas e tão somente para fins de transferência de potencial construtivo, nos termos da lei específica.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

CONSIDERANDO a existência de indícios de que a proposta de redução da poligonal do **Setor Especial do Santuário do Rocio (SESR)** com o respectivo aumento da **Zona de Interesse Portuário (ZIP)**, a princípio, diante da ausência de outras justificativas e estudos específicos sobre os impactos que a alteração causará ao patrimônio histórico e cultural e à paisagem da Baía de Paranaguá, protegidos pelo **SESR**, tão somente beneficiará o empreendimento privado de armazenagem e movimentação de granéis líquidos e píer privativo de atracação de navios de empresa **CATTALINI TERMINAIS MARÍTIMOS S/A**, conforme a Licença Operação nº 10881, emitida pelo Instituto Ambiental do Paraná (coordenadas UTM N: 7176441 L:748030);

CONSIDERANDO a existência de indícios de que a proposta de diminuição da **Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)** com o respectivo aumento da **Zona de Interesse e Expansão Portuária (ZIEP)**, além de confrontar os objetivos desta, a princípio, beneficiará o empreendimento privado denominado "Condomínio Portuário" da empresa **NOVO PORTO TERMINAIS PORTUÁRIOS MULTICARGAS E LOGÍSTICA LTDA.**, conforme Licença Prévia nº 38626 pelo Instituto Ambiental do Paraná (coordenadas 25°31'12" - 48°30'33"), uma vez que não foram expostos estudos técnicos específicos a justificar tal alteração;¹⁰

CONSIDERANDO que há indícios de que, igualmente, a proposta de aumento do perímetro urbano do município de Paranaguá, diante da ausência da disponibilização de estudos específicos, notadamente quanto aos impactos sobre o manancial existente no interior da poligonal proposta, beneficiará a instalação dos empreendimentos privados denominados "Centro Comercial e Serviços" e "Centro Logístico Aduaneiro", ambos da empresa **TLP LOGÍSTICA LTDA.**, conforme as Licenças Prévias nº 39820 (coordenadas UTM N: 716959602) e nº

¹⁰ O empreendimento é objeto de fiscalização e acompanhamento pelo Ministério Público no âmbito do Procedimento Administrativo nº MPPR-0103.13.000520-2.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

39821 (coordenadas UTM N: 7168748 L: 739689), emitidas pelo Instituto Ambiental do Paraná;

CONSIDERANDO que, uma vez necessárias as alterações do Plano Diretor, as licenças ambientais acima mencionadas, em tese, encontram-se eivadas de nulidade, tendo em vista a possível **ausência de anuência municipal**;

CONSIDERANDO que a ausência de estudos específicos para as alterações propostas pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Processo 14431/2016) os atos mencionados ferem os princípios expressamente consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, **legalidade, publicidade, eficiência, impessoalidade e moralidade**, sem prejuízo de outros presentes na Constituição e em outras leis, cuja inobservância autoriza a responsabilização por meio das medidas judiciais pertinentes.

CONSIDERANDO que, apesar de todos os fatos e fundamentos acima expostos, na reunião realizada no dia 14 de junho de 2016, houve a aprovação de quase todas as propostas de alteração do Plano Diretor, a exceção da proposta relativa à ampliação do perímetro urbano, pelo Conselho Municipal do Plano Diretor;

RECOMENDA-SE ao **CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR DE PARANAGUÁ (CMPD)** que:

1. Adote as medidas necessárias no sentido de que as alterações do Plano Diretor visem o bem coletivo do município de Paranaguá/PR, buscando-se, no trâmite dos projetos, as decisões políticas sobre alternativas tecnicamente



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

aceitáveis a assegurar a coerência das políticas públicas, evitando que a ação legislativa seja dirigida a interesses econômicos de pessoas específicas;

2. Observe as exigências legais, inclusive as vistorias, estudos e pareceres técnicos específicos por profissionais habilitados, quando da análise das propostas de alteração do Plano Diretor submetidas à aprovação do Conselho;

3. Promova a anulação da aprovação das propostas de alteração do Plano Diretor (Processo nº 14431/2016-SEMPLOG) realizada na reunião do dia 14 de junho de 2016, uma vez que: a) desprovidas de estudos e pareceres técnicos específicos necessários; b) não assinadas por profissionais habilitados; c) claramente direcionadas a beneficiar empreendimentos privados;

4. Promova a suspensão da continuidade da análise e votação do Processo nº 14431/2016-SEMPLOG, sem a elaboração de estudos e pareceres técnicos específicos de cada alteração, devidamente assinados por profissionais habilitados, expondo os impactos pontuais das alterações pretendidas, notadamente quanto aos objetivos do atual zoneamento, conforme fundamentos expostos acima;

5. Emita parecer relativo às deficiências das propostas objeto do Processo nº 14431/2016-SEMPLOG, direcionado à secretaria proponente, a fim de que sejam realizadas as adequações necessárias;

6. Encaminhe cópia da presente recomendação a todos os Conselheiros do CMDP para ciência.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

RECOMENDA-SE À SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO-SEMPLOG que:

7. Adote as medidas necessárias no sentido de que as alterações do Plano Diretor visem o bem coletivo de Paranaguá/PR, buscando-se, na elaboração dos projetos, as decisões políticas sobre alternativas tecnicamente aceitáveis e assegurar a coerência das políticas públicas, evitando que a ação legislativa seja dirigida a interesses econômicos de pessoas específicas;

8. Observe, na elaboração de propostas de alteração do Plano Diretor, as exigências legais, inclusive as vistorias, estudos e pareceres técnicos específicos por profissionais habilitados;

9. Atenda integralmente o parecer do CMPD relativo às propostas objeto do Processo nº 14431/2016-SEMPLOG, emitido conforme item "5" acima;

10. Abstenda-se de submeter à aprovação do CMPD propostas de alteração do Plano Diretor desprovidas dos estudos e pareceres técnicos específicos e pontuais das alterações, devidamente assinados por profissionais habilitados;

11. Encaminhe cópia da presente recomendação a todos os servidores da pasta, notadamente os profissionais técnicos responsáveis pela elaboração de projetos e pareceres.

ENCAMINHE-SE cópia da presente recomendação ao Exmo. Sr. Prefeito Dr. EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN, para ciência.



MINISTÉRIO PÚBLICO

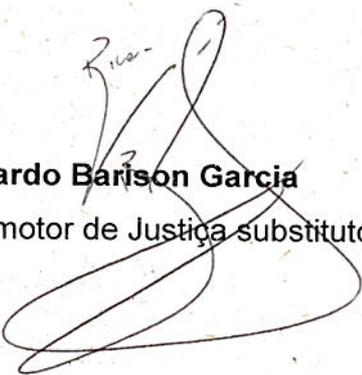
do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

INFORMA-SE que, independente do cumprimento ou não desta recomendação, a Promotoria de Justiça adotará medidas extrajudiciais e judiciais para buscar a anulação dos atos administrativos advindos das leis já mencionadas.

CONCEDE-SE o prazo de 20 (vinte) dias para que o CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR e a SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO comuniquem o acatamento da presente recomendação, especificando-se as providências adotadas.

Paranaguá/PR, 21 de junho de 2016.


Ricardo Barison Garcia
Promotor de Justiça substituto