

Procedimento Administrativo nº MPPR-0060.170000092-5 (originário)

Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.17.034795-2 (CAOP-MAHU)

Interessada: 2ª Promotoria de Justiça de Guaratuba

Consulta nº 20/2017 – Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente

EMENTA: PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE GUARATUBA - INCONFORMIDADES COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL (Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, art. 40 e art. 42) E ESTADUAL (Lei n.º 15.229/2006). NÃO COMPROVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR. AUSÊNCIA DE PROJETO DE LEI E CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DIRETOR. DESRESPEITO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. INCONFORMIDADES NO ESTUDO FLORÍSTICO FLORESTAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta da 2ª Promotoria de Justiça de Guaratuba, por meio do ofício nº 143/2017, que questiona a adequação das propostas elaboradas no bojo da revisão do Plano Diretor de Guaratuba, especialmente no tocante aos seguintes quesitos:

1. Obediência ao devido processo participativo, conforme determinam o Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole e Resoluções do Conselho das Cidades, dentre outros aspectos: (i) publicação de editais, pautas, realização de oficinas e audiências públicas,

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

elaboração de atas de reunião e lista de presença, (ii) publicação destes instrumentos no site (transparência), (iii) participação dos diversos setores da sociedade (representatividade), como comunidades tradicionais e indígenas (FUNAI);

2. Legislação de Metodologia do Trabalho do Conselho Municipal do Plano Diretor: (i) publicação de editais, pautas, realização de oficinas e audiências públicas, elaboração de atas de reunião e lista de presença, (ii) publicação destes instrumentos no site (transparência), (iii) participação dos diversos setores da sociedade como comunidades tradicionais e indígenas (FUNAI), observando-se a representatividade na composição do Conselho;

3. Metodologia de elaboração das seguintes leis, inconformidades e inconsistências: (i) Plano Diretor, (ii) Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, (iii) Parcelamento do Solo Urbano e (iv) Perímetro Urbano;

4. Ausência e importância do diagnóstico, para validação do Plano Diretor;

5. Regularidade metodológica e material do Plano Diretor, especialmente, na consideração do aspecto ambiental, como áreas úmidas, áreas de preservação permanente, Unidades de Conservação, Mata Atlântica, em todos os estágios, área de manancial, etc;

6. Qualquer outro esclarecimento que aponte eventuais irregularidades no Plano Diretor de Guaratuba.

Informou ainda que todos os materiais referentes à elaboração do Plano Diretor estavam disponíveis no seguinte endereço eletrônico:

http://www.guaratuba.pr.gov.br/novo/plano_diretor.php

2. CONSIDERAÇÕES DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE HABITAÇÃO E URBANISMO.

2.1 Obediência ao devido processo participativo, conforme determinam o Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole e Resoluções do Conselho das Cidades, dentre outros aspectos: (i) publicação de editais, pautas, realização de oficinas e audiências públicas, elaboração de atas de reunião e lista de presença, (ii) publicação destes instrumentos no site (transparência), (iii) participação dos diversos setores da sociedade (representatividade), como comunidades tradicionais e indígenas (FUNAI);

No que tange ao questionamento contido no item 1 do supramencionado ofício, sem prejuízo da matéria referente aos povos e comunidades tradicionais, de atribuição do CAOPJ de Proteção dos Direitos Humanos, cabe observar que o Município de Guaratuba unicamente disponibilizou em site eletrônico de revisão do Plano Diretor (http://www.guaratuba.pr.gov.br/novo/plano_diretor.php) documento denominado "Agenda de

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

Reuniões”, do qual consta previsão de realização de 11 (onze) eventos públicos concentrados no período de 03/03/2017 a 28/03/2017, e uma última “reunião técnica” programada para o dia 09/05/2017.

Primeiramente, tal informação é insuficiente para aferir o efetivo grau mínimo de participação social preconizado pelo art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), porquanto não há comprovação de que as audiências públicas tenham realmente ocorrido (editais de convocação com prazo hábil; atas dos debates; listas de presença; registros fotográficos e audiovisuais, etc.). E mesmo que todos os eventos tenham sido levados a cabo conforme previsto, nítido está que os mesmos não levaram em consideração as recomendações do Conselho Nacional das Cidades, especialmente a Resolução nº 25 de 2006, de descentralização territorial, pois onze dos doze foram realizados no mesmo local (auditório da Prefeitura Municipal, no centro da cidade) e apenas um restou agendado para região próxima às comunidades rurais (cujo endereço, por sinal, nem mesmo se achava indicado na agenda de reuniões disponibilizada).

Sabe-se que a eleição dos locais e horários para realização de tais debates é tema significativo do espectro da gestão e planejamento democráticos, visto que pode dificultar o acesso de todos os interessados, nos termos da Consideração Técnica 12/2013 deste CAOPJ-HU e dos arts. 140, III e 148, VII do Plano Diretor vigente (Lei 1.163/2005):

Art. 140. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade deverá basear-se na plena informação, disponibilizada com antecedência pelo Executivo, de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

III. a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor e de planos, programas e projetos setoriais e especiais de urbanização serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como parte do modo de gestão democrática da cidade para a concretização das suas funções sociais;

(...)

Art. 148. Para garantir a gestão democrática, o Poder Executivo manterá atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, fisicoterritoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município, de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

VII. o Executivo Municipal dará ampla publicidade a todos os documentos e informações produzidos no processo de elaboração, revisão, aperfeiçoamento e implementação do Plano Diretor, de planos, programas e projetos setoriais e especiais de urbanização, bem como no controle e fiscalização de sua implementação, a fim de assegurar o conhecimento

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

dos respectivos conteúdos à população, devendo, ainda, disponibilizá-las a qualquer munícipe que requisitá-la por petição simples;

Destarte, conclui-se pela falta de transparência e publicidade no processo de revisão, bem como pela insuficiência dos meios de participação popular, em afronta à diretriz de gestão democrática que emana do art. 182 da Constituição de 1988, do art. 151, II da Constituição do Estado do Paraná¹ e dos arts. 2º, II e art. 40, §4º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

2.2 Legislação de Metodologia do Trabalho do Conselho Municipal do Plano Diretor: (i) publicação de editais, pautas, realização de oficinas e audiências públicas, elaboração de atas de reunião e lista de presença, (ii) publicação destes instrumentos no site (transparência), (iii) participação dos diversos setores da sociedade como comunidades tradicionais e indígenas (FUNAI), observando-se a representatividade na composição do Conselho;

Outrossim, é notória a ausência do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente no processo de revisão do Plano Diretor Municipal. Por expressa disposição do Plano Diretor vigente, este deveria ser o órgão colegiado protagonista no processo de planejamento da política urbana, especialmente do monitoramento e implementação do Plano Diretor, em todas as suas etapas:

Art. 22. Para o desenvolvimento institucional do Município de Guaratuba, as principais diretrizes das políticas públicas são:

(...)

II. criar o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente objetivando a participação na tomada de decisões relacionadas às questões urbanísticas e ambientais; a ser constituído por representantes da Prefeitura Municipal e da sociedade civil organizada. Este Conselho deverá:

- a. promover reuniões mensais com seus membros;
- b. promover a elaboração e implementação programas e projetos apontados neste Plano Diretor, propondo outros, quando necessários;
- c. atender as responsabilidades dispostas na lei do Código Ambiental.

(...)

Art. 143. São atribuições gerais de todos os Conselhos Municipais:

- I. intervir em todas as etapas do processo de planejamento do Município;

¹Art. 151. A política de desenvolvimento urbano visa assegurar, dentre outros objetivos:

- I - a urbanização e a regularização de loteamentos de áreas urbanas;
- II - a cooperação das associações representativas no planejamento urbano municipal;

Na documentação disponibilizada pelo Município de Guaratuba, inexistem qualquer referência à participação do sobredito colegiado, nem no diagnóstico, nem nas propostas de revisão do Plano Diretor, vícios estes que, por si só, seriam suficientes para a nulidade de todo o processo, conforme assentado pela jurisprudência hodierna (cf. Consideração Técnica 12/2013).

2.3 Metodologia de elaboração das seguintes leis, inconformidades e inconsistências: (i) Plano Diretor, (ii) Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, (iii) Parcelamento do Solo Urbano e (iv) Perímetro Urbano; e Ausência e importância do diagnóstico, para validação do Plano Diretor;

O Plano Diretor é previsto pela Constituição Federal de 1988 como o instrumento básico do desenvolvimento urbano-municipal e, de acordo com a Lei 10.257/2001, deve ser aprovado por Lei Municipal e revisto a cada 10 anos, nos termos do artigo 40:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º-O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º-O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º-A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º-No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Apesar de ser consolidado em Lei, o Plano Diretor é essencialmente um documento técnico-político, que exige a realização de rigorosos estudos técnicos prévios e a participação da população em seu processo de elaboração. Segundo a Lei Estadual 15.229/2006, que dispõe sobre as diretrizes do planejamento e política de desenvolvimento urbano no Estado do Paraná, integram o Plano Diretor:

Art. 3º. Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e deverão ser constituídos ao menos de:

- I - fundamentação do Plano Diretor Municipal contendo o reconhecimento, o diagnóstico e

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

as diretrizes referentes à realidade do Município, nas dimensões ambientais, sócio-econômicas, sócio-espaciais, infra-estrutura e serviços públicos e aspectos institucionais, abrangendo áreas urbanas e rurais e a inserção do Município na região;

II - diretriz e proposições, com a abrangência conforme alínea anterior, estabelecendo uma política de desenvolvimento urbano/rural municipal e uma sistemática permanente de planejamento;

III - legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e Instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município;

IV - plano de ação e investimentos, compatibilizados com as prioridades do Plano Diretor, com o estabelecimento de ações e investimentos compatibilizados com a capacidade de investimento do Município e incorporado nas Leis do Plano Plurianual – PPA, Diretrizes Orçamentárias – LDO e Orçamento Anual – LOA;

V - sistema de acompanhamento e controle da implementação do Plano Diretor Municipal com a utilização de indicadores;

VI - institucionalização de grupo técnico permanente, integrado à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal.

Normalmente qualquer atividade de planejamento pode ser resumida em três atividades básicas: (i) definição da metodologia a ser adotada e elaboração de um Plano de Trabalho com todas as atividades que serão executadas, (ii) elaboração de estudos técnicos, com a qualificação e participação da população, com o objetivo de conhecer e sistematizar as principais características e tendências presentes no Município, nas temáticas afetas ao Plano Diretor e, por fim, (iii) elaboração e pactuação de propostas, consolidando-as, no caso do Plano Diretor, em um Projeto de Lei.

Segundo o link que disponibiliza os materiais que subsidiaram a revisão do Plano Diretor do Município de Guaratuba (http://www.guaratuba.pr.gov.br/novo/plano_diretor.php), foram produzidos os seguintes estudos: (i) Diagnóstico (volumes 1 e 2), que contém uma série de dados, análises e mapas da realidade municipal, (ii) Levantamento Florístico e Florestal, (iii) Síntese das Propostas para a revisão do Plano Diretor, composto por uma série de sugestões para alterações de leis, execuções de programas e projetos municipais.

No que tange à Leitura da Realidade Municipal (Diagnóstico Consolidado volumes 1 e 2) este Centro de Apoio já se manifestou, a pedido da 2ª Promotoria de Justiça de Guaratuba, sobre seu conteúdo, na consulta nº 02/2016, sendo possível verificar que não houve qualquer alteração do material analisado àquela época, permanecendo as inconformidades apontadas.

Quanto ao relatório do levantamento florístico e florestal, segundo as informações contidas

no documento, este faz parte da Aprovação do Plano Diretor, porém, em função de sua especificidade, será analisado no próximo item.

Já as propostas que deveriam subsidiar a elaboração da lei do Plano Diretor estão consolidadas no documento Intitulado Síntese das Propostas e apresentam uma série de inconformidades que serão analisadas a seguir. Entretanto, sob o aspecto formal, cabe mencionar que, da forma como elas estão organizadas e apresentadas, possuem pouco efetividade. Isso porque, para ganharem aplicabilidade, a maior parte das propostas ali indicadas precisam estar vinculadas aos instrumentos de gestão orçamentária para serem implementadas ou vinculadas a alguma mudança normativa e legislativa.

Quanto à vinculação das propostas com os instrumentos de gestão orçamentária, esta é prevista pelo Art. 40, §1º da Lei 10.257/2001 e, no Estado do Paraná, ganhou operacionalidade por meio do Plano de Ação e Investimentos (PAI). Considerado um dos conteúdos mínimos do Plano Diretor pela Lei Estadual 15.229/2006 (Art. 3º, inciso IV), e definido como o instrumento que sistematiza as principais propostas do Plano Diretor para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Orçamento Anual (LOA)², ele tem a função de estabelecer a ponte entre as ações indicadas pelo PD e a capacidade de investimento do Município.

Especificamente quanto à necessidade de transformar parte destas propostas em leis e normas, o documento disponibilizado sugere a alteração de apenas alguns artigos de legislações municipais vigentes (ver Item 3. Revisão da Legislação), mas não apresenta o Projeto de Lei que as deverá substituir. Tal estratégia é de todo insuficiente, inicialmente porque dificulta a participação popular ao não permitir a visualização de forma direta e intuitiva de como passarão a vigor estes novos diplomas, ou seja, **a população deve necessariamente ter acesso ao Produto Final do Processo de elaboração do Plano Diretor Municipal: os Projetos de Lei do Plano Diretor e das demais legislações que o integram, visando o cumprimento do inciso II do §4º do artigo 40 da Lei 10.257/2001**³. Louvável seria se a iniciativa consistisse em destacar os trechos alterados no corpo

²Para mais detalhes verificar o Termo de Referência para elaboração dos Planos Diretores Municipais do PARANACIDADE.

³ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

da legislação, entretanto, da forma como está apresentado, não é possível avaliar, com exceção das tabelas de parâmetros das zonas, o que permaneceu, o que foi alterado e o que foi excluído da atual legislação. Algumas indicações de alteração estão sequer completas, como por exemplo a simples menção de inserir no Código de Obras e Posturas do Município "capítulo sobre o Plano de Acessibilidade Urbana" (p. 61) sem detalhá-lo, ou as alterações de determinados artigos da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, que não contemplam integralmente as alterações propostas, que abrangem desde a alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo até o nome e objetivos das zonas e a criação de novas zonas.

Ademais, é claro que diversas alterações propostas na forma de programas e projetos precisam ser incorporadas pela legislação urbanística básica. Um exemplo é o Plano de Arborização Urbana, citado na página 104 como conteúdo que deve compor o novo Código de Obras e Posturas do Município, mas que não aparece entre as alterações indicadas na seção 3 Revisão da Legislação. Portanto não se pode considerar concluída a etapa de elaboração do Plano Diretor de Guaratuba pelo Poder Executivo Municipal enquanto não for apresentado o Projeto de Lei do mesmo e da legislação complementar que o integra, a saber: Lei do Perímetro Urbano, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, Lei de Hierarquia do Sistema Viário, Código de Obras e Código de Posturas. Há que se mencionar ainda a importância da elaboração do Plano de Ação e Investimentos, documento integrante do Plano Diretor nos termos do inciso IV, artigo 3º da Lei Estadual 15.229/2006. Estes devem incorporar as propostas resultantes do processo de elaboração do Plano Diretor, absorvendo as indicações do diagnóstico e sugestões dos devidos espaços de participação.

Quando às propostas apresentadas, é necessário destacar as seguintes questões:

A) Não comprovação do atendimento do conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Como já apontado, as propostas até então apresentadas não encerram o processo de elaboração do Plano Diretor, sendo necessária a apresentação de Projeto de Lei que incorpore

§ 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

(...)

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

todas as alterações propostas. Entretanto, entre as propostas apresentadas até o momento, é possível constatar o não atendimento do conteúdo mínimo para o Plano Diretor nos termos do artigo 42 do Estatuto da Cidade:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle.

No caderno síntese de propostas, não estão delimitadas as áreas em que será aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sequer se serão mantidas as áreas já indicadas pelo Plano Diretor vigente ou não, conteúdo obrigatório pelo inciso I do artigo 42 supra.

No que se refere especificamente aos instrumentos dos artigos 25 (direito de preempção), 29 (outorga onerosa de alteração de uso), 32 (operações urbanas consorciadas) e 35 (transferência do direito de construir), conteúdo mínimo segundo o inciso II do artigo 42 da Lei 10.257/2001, estes também não estão mencionados no caderno de propostas. Há apenas orientações para a alteração de parte da lei que regulamenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Entre as propostas, também não há qualquer menção ao Sistema de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor (conteúdo exigido pelo inciso III do artigo 42, Lei 10.257/2001), que, de acordo com a Resolução n. 34 do Conselho das Cidades, deve ser composto minimamente por:

Art. 6º. O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, Inciso III, do Estatuto da Cidade deverá:

- I - prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor;
- II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil;
- III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;
- IV - monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal.

Assim, as propostas do Plano Diretor e seu projeto de lei devem conter as regras para a participação e gestão democrática durante a sua implementação, tais como criação (ou manutenção) de órgão colegiado para opinar/deliberar sobre as questões de política urbana,

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

situações e frequência com que serão realizadas audiências públicas ou conferências, sistema de informações urbanas e principalmente a forma de divulgação desses dados, conteúdo presente no Plano Diretor em vigência (em seu capítulo V), mas sem qualquer indicação do que já foi implantado ou do que será proposto, mantido ou suprimido pela nova proposta.

Por fim, as propostas apresentadas não contempiam o Município como um todo, negligenciando a porção localizada fora do perímetro urbano, não havendo proposição de um macrozoneamento, conteúdo básico do Plano Diretor, que, nos termos da Lei n. 10.257/2001, deve abranger todo o território municipal:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Nesse sentido, a Consideração Técnica nº 12/2013 do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Paraná, define quais as ações necessárias para garantir a exequibilidade do Plano Diretor:

c) estabeleça o macrozoneamento, abrangendo o território do Município como um todo (zonas rurais e zonas urbanas), e fixando todos os índices urbanísticos, como a área mínima de lote, os coeficientes mínimos e máximos de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos obrigatórios, usos permitidos, observando unidades territoriais especialmente protegidas, delimitadas pelas demais escalas federativas;

A proposta ora analisada não define diretrizes estratégias ou programas específicos para a área rural, fazendo apenas menção a criação de uma Zona Rural (com definição de parâmetros de uso e ocupação), entretanto esta não está representada em nenhum mapa, não sendo possível conhecer a sua abrangência e localização.

Além disso, fica evidente o desrespeito às unidades territoriais especialmente protegidas existentes no Município (Mapa Anexo I), já que estas não se encontram representadas nos mapas apresentados ou mencionadas como locais com parâmetros de uso e ocupação do solo específicos, definidos em legislação e zoneamento ecológico e econômico próprio e que, portanto, deveriam

estar excluídas das áreas possivelmente classificadas como Zona Rural.

Inclusive, cabe destacar a dificuldade em compreender qual porção do território municipal seria enquadrado como zona rural, já que a área rural do mesmo, aquela externa ao perímetro urbano, encontra-se integralmente gravada por unidades de conservação de uso sustentável e integral, a saber: Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaratuba, Parque Nacional Saint Hilaire-Lange, Parque Nacional Guaricana, Parque Estadual do Boguaçu, Parque Municipal Natural Lagoa do Parado.

Faz-se necessário mencionar que a existência de um Plano de Manejo e um Zoneamento Ecológico Econômico específico não impedem que o Plano Diretor estabeleça propostas de desenvolvimento e políticas compatíveis com a devida conservação desses espaços. Principalmente com a definição de políticas públicas que visem atender às necessidades das populações que residem nesses locais, segundo o Censo de 2010, aproximadamente, 3.295 pessoas moram na área rural de Guaratuba, ou seja, 10% da população total reside fora do perímetro urbano e não está sendo contemplada por nenhuma proposta do Plano Diretor em elaboração.

A única política de desenvolvimento territorial prevista fora do perímetro urbano é a delimitação de uma Zona Especial de Serviços Rural ao longo da PR-412.

Além da ausência do macrozoneamento, a proposta também não traz nenhuma definição quanto à hierarquia das vias na área rural, não delimitando quais estradas/rodovias, destacadamente, as municipais, exercem funções cruciais para a integração do território municipal e necessitem, eventualmente, de investimentos, melhorias ou até mesmo restrições de circulação, em função de seccionarem importantes unidades de conservação.

B) Inconsistências e irregularidades na Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

A lei de zoneamento, uso e ocupação do solo consiste na divisão do território urbano em zonas, de acordo com suas características comuns e também com possíveis objetivos de transformações urbano-ambiental e socioeconômica estabelecidos. Normalmente, decorre do

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

detalhamento de um macrozoneamento prévio, o que, como já mencionamos, não foi elaborado para Guaratuba. Ao estabelecer diferentes zonas no território, a lei também define critérios de ocupação (o quanto se pode construir) e de uso (quais as atividades podem ser desenvolvidas em cada local). Tal análise e proposição deve ser feita com base nas informações da realidade municipal existente e aquilo que se pretende alcançar, enfocando a perspectiva territorial.

No que tange especificamente ao conteúdo do Zoneamento proposto, além da questão já mencionada no item anterior de que este não se apresenta consolidado em um Projeto de Lei, não sendo possível avaliá-lo adequadamente, para além do mapa e proposta de alteração de alguns parâmetros e criação e alteração de zonas, carecendo, portanto de demonstração da vinculação entre as políticas propostas pelo Plano Diretor e as alterações realizadas no zoneamento.

Entretanto, mesmo não estando consolidado em um projeto de lei, algumas questões já podem ser indicadas:

B.1) Malha viária utilizada para a representação do zoneamento não corresponde àquela existente no Município.

A malha viária utilizada como base para a representação da divisão das zonas, não corresponde à realidade, estando representadas vias e quadras que simplesmente não existem de fato, sendo apenas projeções de loteamentos aprovados, mas não implantados, o que dá a falsa sensação de um grau de urbanização e consolidação da ocupação urbana que não existe. Na figura abaixo, é possível comparar a base de faces de logradouro elaborada pelo IBGE para o Censo 2010⁴, que utilizou predominantemente imagens de satélite e fotografias aéreas para sua confecção, e o sistema viário espacializado para a elaboração do zoneamento.

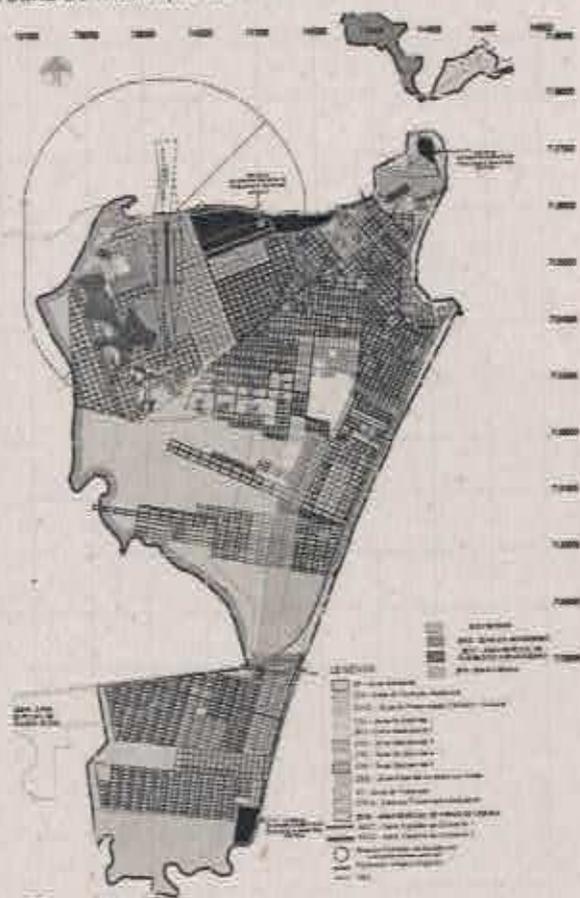
⁴ Detalhes da metodologia estão disponíveis em:
ftp://geoftp.ibge.gov.br/recortes_para_fins_estatisticos/malha_de_setores_censitarios/censo_2010/base_de_faces_de_logradouros/1_Leia_me/Base%20de%20Faces%20de%20Logradouros%20do%20CD%202010.pdf

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente

Figura 01: Facas de logradouro do IBGE, sobreposta à imagem de satélite. Figura 02: Mapa do zoneamento proposto para a área urbana do Município de Guaratuba.



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE, 2010 e Google Earth, 2017.



Fonte: http://www.guaratuba.pr.gov.br/novo/plano_diretor.php

Para melhor exemplificar como a representação de vias que não existem prejudica a análise da ocupação de áreas indicadas pelo zoneamento, comparamos as facas de logradouro do IBGE sobreposta à imagem de satélite e o mapa do zoneamento proposto especificamente para as Zonas Especiais de Interesse Social:

Figura 03: Faces de logradouro do IBGE, sobreposta à imagem de satélite.



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE, 2010 e Google Earth, 2017.

Figura 04: Detalhe do mapa do zoneamento proposto para a área urbana do Município de Guaratuba.



Fonte: http://www.guaratuba.pr.gov.br/novo/plano_diretor.php

Assim, o mais recomendado para a correta visualização e interpretação do zoneamento proposto, seria a sobreposição desse ao sistema viário existente e implantado, e não a loteamentos aprovados, sendo que muitos destes podem ter tido sua aprovação caduca, conforme o disposto no inciso V, do artigo 18 da Lei n° 6766/79.

Tal expediente, além de tecnicamente equivocado, tende a induzir a população em erro, na medida em que não reflete a realidade urbanística da cidade. Ainda, pode ser erroneamente utilizado para dispensar loteadores da obrigação de produzir e custear a infraestrutura básica de seus empreendimentos, qual prescrito pelo art. 2º, §5º da Lei 6.766/1979 e pela Lei Municipal de Parcelamento do Solo (1.165/2005), gerando enriquecimento ilícito a esses particulares.

B.2) Ampliação da Zona Especial de Serviços fora do perímetro urbano municipal.

A proposta de zoneamento urbano de Guaratuba prevê a extensão da Zona Especial de Serviços para área não compreendida pelo perímetro urbano municipal, denominada de Zona Especial de Serviços Rurais, assim definida no caderno de Síntese de Propostas do Plano Diretor (p. 27):

Nesta zona, foi criado um setor afastado cem metros do eixo da rodovia,

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

que permite a implantação de porto seco e demais indústrias de concreto. Nas áreas adjacentes da rodovia, respeitando as áreas de domínio do DER, onde será permitida a implantação de outros usos industriais. Nas margens da rodovia deverá ser mantida uma cortina de vegetação.

A definição de uma Zona Especial de Serviços Rural necessita de mais detalhes, inicialmente, porque os imóveis rurais são definidos da seguinte forma pela Lei n° 4.504/1964:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Já a Instrução Normativa n°82 de 2015 dá mais detalhes sobre a utilização e possível localização do imóvel rural:

Art. 6º Imóvel rural é a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou em perímetro urbano.

Portanto, as atividades de natureza rural, albergadas pela legislação agrária de loteamento e desmembramento rural são as acima listadas, havendo previsão de imóveis rurais em perímetro urbano. Já o contrário, imóveis para fins urbanos em área rural não se mostra verdadeiro, tanto que a descaracterização do imóvel rural, ou seja, sua utilização para finalidade diversa das acima listadas, depende de demonstração da inserção deste no perímetro urbano conforme a legislação municipal (Art. 22, II – Instrução Normativa n° 82/2015 – INCRA).

O uso industrial consiste em atividade de natureza eminentemente urbana, por gerar uma significativa demanda por serviços e infraestrutura típicos de áreas urbanizadas. Assim, haveria um claro conflito com a legislação agrária nacional a definição de uma zona, ainda que preservado como lote mínimo o módulo mínimo definido pelo INCRA, com uso predominantemente industrial.

Caso se evidencie e se demonstre interesse público na demarcação da referida zona, a mesma deverá integrar o perímetro urbano, visto que os usos e atividades previstas detêm esta natureza (e não agropecuária). Neste cenário, porém, será preciso reiniciar o processo de revisão e submeter também esta questão à apreciação popular, assim como contemplá-la com estudos

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

socioambientais a se avaliar o impacto efetivo da proposta. Por fim, se considerada viável, deverá obedecer aos requisitos e procedimentos do art. 42-B do Estatuto da Cidade.

B.3) Desrespeito às normativas de ordenamento territorial das unidades de conservação existentes e de áreas especialmente protegidas do Município de Guaratuba.

A Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Município nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, estabelece entre as ações administrativas dos Municípios a necessidade de "elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais" (Art. 9º, IX).

Como já citado no item anterior, as propostas apresentadas pelo Plano Diretor não contemplam e não incorporam as especificidades das Unidades de Conservação existentes no Município de Guaratuba. Tal conflito se aprofunda ao analisarmos a atual proposta do zoneamento urbano.

Parte do Parque Estadual do Boguaçu e da Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaratuba estão inseridos no perímetro urbano de Guaratuba e abrangidos pela presente proposta de zoneamento urbano.

No que tange ao Parque Estadual do Boguaçu, este foi criado pelo Decreto Estadual nº 5.198 de 1998, como unidade de proteção integral, pertencente a categoria parque, voltada para a "preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica", não aceitando outros usos, que não as atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico, razão pela qual, inclusive, é prevista a posse e o domínio público dessas áreas (Lei 9.985 de 2000, art. 11), estando tal disposição posta no Decreto Estadual de criação do Parque:

Art. 4º. Ficam declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação, nos termos do art. 5º alínea "k", do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as áreas privadas legitimamente extremadas do domínio público inseridas nos limites do Parque Estadual do Boguaçu.

§ 1º O Poder Executivo adotará as providências necessárias à identificação e arrecadação de terras públicas e eventualmente inseridas nos limites descritos no artigo 2º deste Decreto.

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

§ 2º. Nas áreas particulares já declaradas como de utilidade pública para fins de desapropriação, fica condicionada a criação do Parque à imissão provisória na posse pelo poder expropriante.

Assim, de todo despropositada e contrária às normativas nacionais e estaduais, a definição, pela presente proposta de zoneamento urbano de Guaratuba, de uma Zona de Transição que abrange parte do Parque Estadual do Boguaçu⁵. Nesta, segundo a Síntese das propostas, "é possível parcelar o solo de forma a gerar áreas semelhantes a pequenas ocupações rurais em território urbano", permitindo usos habitacionais, institucionais, comerciais e de serviços, indústria e comunitário, em lotes mínimos de 5.000 metros quadrados. Segundo o artigo 28 da Lei 9.985/2000:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Portanto, reveste-se de irregularidade a proposta de zoneamento urbano do Município de Guaratuba, ao ignorar os limites do Parque Estadual do Boguaçu, dados pelo Decreto Estadual nº 5.198 de 1998 e redefinidos pela Lei Estadual nº 13.979 de 2002, e estabelecer parâmetros de uso e ocupação incompatíveis com a sua função de preservação ambiental.

Já a área de Proteção Ambiental de Guaratuba, caracteriza-se como uma unidade de conservação de uso sustentável, "com um certo grau de ocupação humana, (...), e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais" (Lei 9.985/2000, Artigo 15), entretanto, ainda que de uso sustentável as atividades desenvolvidas em seu interior, devem sempre observar os objetivos de sua criação e as disposições de seu Plano de Manejo⁶ e zoneamento ecológico-

⁵ O Caderno de propostas faz menção a Zona de Proteção Ambiental (ZPA) em sua página 51, como uma zona definida a partir do perímetro do Parque Estadual do Boguaçu, entretanto o mapa disponibilizado não apresenta nenhuma zona com limites coincidentes com o do Parque Estadual e mesmo a cor utilizada para representar a referida zona na legenda, não encontra correspondente no mapa, não sendo possível identificar sua localização.

⁶ A APA de Guratuba teve seu Plano de Manejo aprovado em fevereiro de 2006, disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Guaratuba/Plano_de_Manejo_APA_de_Guaratuba.pdf

econômico.

O zoneamento urbano de Guaratuba cria no interior da APA zonas com parâmetros urbanísticos que permitem alta densidade construtiva, como as Zonas Especiais de Interesse Social e a Zona Paraná⁷. Além de zonas de alta densidade construtiva, há, ainda, a delimitação de duas zonas que permitem atividades de grande impacto ambiental: a Zona de Proteção do Aeródromo, que tem como principal objetivo possibilitar que o atual aeródromo desempenhe "atividades de apoio logístico necessário às atividades industriais que possam futuramente se instalar na cidade" (Síntese das Propostas, p. 21) e a Zona Especial de Serviços Urbanos (ao longo da PR-412), que prevê a implantação de usos de indústria tipo 1, 2 e 3⁸. Há que se mencionar que tal uso é expressamente vedado pelo Plano de Manejo da APA, que, em seu zoneamento ecológico-econômico, indicou a parte da área urbana de Guaratuba como integrante da Zona de Conservação 10, e proibiu a instalação de indústrias poluidoras e infraestrutura turística de alto impacto ambiental. Segundo o Plano de Manejo as Zonas de Conservação, podem ser assim definidas:

b) Zonas de Conservação Ambiental (total de 13) – Nas áreas assim identificadas admite-se a ocupação do território sob condições adequadas de manejo e de utilização sustentável dos recursos naturais. Nelas predominam recursos e fatores ambientais alterados pelo processo de uso e ocupação do solo. Apresentam níveis diferenciados de fragilidade, conservação e alteração. Devem, portanto, ser correlacionados com objetivos e necessidades específicas de conservação ambiental. As normas de uso e ocupação do solo devem estabelecer condições de manejo dos recursos e fatores ambientais para as atividades socioeconômicas. Devem também refletir medidas rigorosas de conservação aplicadas às peculiaridades ambientais frágeis ou de valor relevante, presentes na área. (Plano de Manejo, p. 19)

No interior da APA de Guaratuba está sendo proposta, ainda, a criação de um novo Setor Especial de Comércio e Serviços, na Rua Araucárias, que visa atrair comércio e serviços vicinais, de

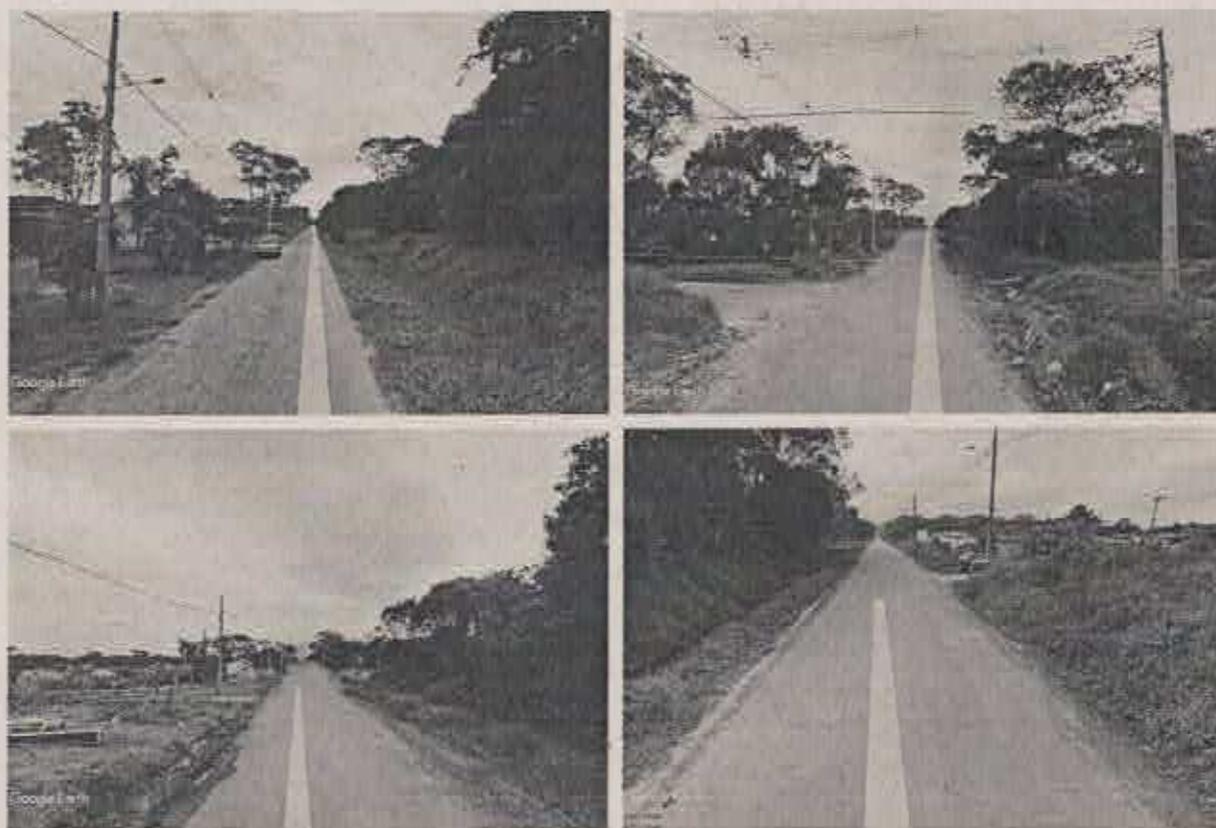
7 Nessa zona são permitidas habitações coletivas e transitórias com até 10 pavimentos.

8 Nessas categorias incluem-se os seguintes usos: confecção, malharia, e fabricação de: acessórios do vestuário, acessórios para animais, artigos de artesanato, artigos de bijuteria, artigos de colchoaria, cama, mesa e banho, artigos de decoração, artigos de joalheria bolsas, calçados, gelo, produtos regionais (banana, palmito, gengibre entre outros) guarda-chuva, guarda-sol, mochila, produtos alimentícios, relógio, roupa, sacola e suprimentos para informática, cozinha industrial, fiação, funilaria, indústria de panificação, indústria gráfica, serralheria e fabricação de: acabamentos para móveis, acessórios para panificação, agulhas, alfinetes, anzóis, aparelhos fotográficos, aparelhos ortopédicos, artefatos de cartão, cartolina, papel e papelão, artefatos de lona, junco e vime, artigos de carpintaria, artigos de esportes e jogos recreativos, artigos têxteis, embalagens, luminosos, produtos veterinários, tapetes, tecelagem, varais e vassouras e beneficiamento de pescados.

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

bairro e setoriais, com porte de até 1.000 m² de área construída e taxa de ocupação de 75%, o que, imediatamente, implica em uma taxa de permeabilidade de, no máximo, 25%, em uma via que não possui nenhum perfil para tanto, visto que não conta com infraestrutura para atividades dessa natureza atualmente instaladas, bem como desempenha, atualmente, a função de eixo de contenção da ocupação sobre importantes remanescentes da Mata Atlântica.

Imagens 01 a 04: Avenida das Araucárias no ano de 2013.



Fonte: Google Earth, modo street view, 2013.

Portanto, é necessária uma análise mais cautelosa quanto à possibilidade desse tipo de densidade construtiva no interior de Área de Proteção Ambiental, bem como a revisão dos usos permitidos e estimulados nessas zonas, especialmente por se tratar de área muito próxima à Unidade de Conservação de Proteção Integral – Parque Estadual do Boguaçu (as zonas do Aeródromo, Paraná e Especial de Interesse Social encontram-se a menos de 1 km dessas localidades, inseridas portanto na sua zona de amortecimento, nos termos da Resolução n.

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

428/2010 do CONAMA).

Além do flagrante desrespeito às unidades de conservação existentes no Município, o zoneamento proposto também ignora por completo os remanescentes do bioma da Mata Atlântica e avança sobre esses com parâmetros de uso e ocupação conflitantes com a devida preservação dessas áreas. O Bioma da Mata Atlântica, patrimônio nacional, possui parâmetros específicos para sua proteção, dados pela Lei n° 11.428/2006 e regulamentados pelo Decreto n° 6.660/2008, com impossibilidade de supressão de vegetação primária ou, nos estágios avançados e médio de regeneração, nos seguintes casos:

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

- a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
- b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
- d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou**
- e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da Lei n° 4.771, de 15 de setembro de 1965, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

Como já mencionado, a proposta de zoneamento urbano do Município de Guaratuba não só prevê parâmetros urbanísticos de alta densidade construtiva, que implicam em significativa supressão de remanescentes do Bioma da Mata Atlântica, como os propõe em porções do território inseridas em Unidades de Conservação de uso sustentável. A delimitação da Zona

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

Paraná⁹, que objetiva a verticalização e permite até 10¹⁰ pavimentos para o uso habitacional coletivo, das Zonas Especiais de Interesse Social, com lotes de 200 metros quadrados e construções de até 04 pavimentos, e da Zona Especial de Serviços Urbanos, que permite usos industriais em lotes mínimos de 360 m², são exemplos claros disso.

Como será especificado no item seguinte, o estudo florístico florestal apresentado analisou a vegetação somente em áreas próximas aos locais já bastante urbanizados, não contemplando o interior de zonas em que estão sendo feitas propostas de significativa antropização com uma urbanização com elevada densidade construtiva.

Entretanto, mesmo essas áreas estando próximas da área urbana e com falhas na metodologia empregada, já foram categorizadas como de estágio médio, sugerindo que os remanescentes do Bioma Mata Atlântica, demarcados como Zona Paraná, Zonas Especiais de Interesse Social e Zona Especial de Serviços Urbanos, são, possivelmente, de estágios médio e avançado, quando não vegetação primária.

Portanto, o zoneamento urbano proposto é, de todo, inadequado e não possui aplicabilidade, pois o levantamento florístico florestal utilizado para subsidiá-lo não atende aos parâmetros técnicos exigidos e cria zonas e parâmetros de uso e ocupação que são simplesmente impossíveis de serem adotados, se cotejados com a legislação ambiental vigente, especialmente com a Lei da Mata Atlântica, destacadamente seus artigos 12 e 14:

Art. 12. Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

(...)

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e

9 Os parâmetros da Zona Paraná (ZPR) são lotes mínimos de 360 para habitação unifamiliar e 2000 metros quadrado para os demais usos, com coeficiente de aproveitamento 1, taxa de ocupação 50% e taxa de permeabilidade de 35%, as Zonas Especiais de Interesse Social têm lotes mínimos de 200 e 600 metros quadrados, coeficiente de aproveitamento 1 e 3 (habitação coletiva) e taxa de ocupação de 60% e permeabilidade de 20%, a Zona Especial de Serviços tem lotes mínimos de 360 m², coeficiente de aproveitamento 1, taxa de ocupação 50% e de permeabilidade de 25%.

10 Cabe destacar que está sendo proposta uma alteração no Código de Obras que torna área não-computável as áreas de pilotis e o primeiro pavimento quando utilizados para uso de estacionamento (Síntese de Propostas, p. 58), tal alteração resulta no acréscimo de 02 pavimentos em todas as edificações e sobre o limite previsto de altura máxima.

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

Ainda que se considerasse que o levantamento florístico apresentado está adequado e atende aos quesitos necessários, o que não é verdadeiro, e, portanto, os remanescentes investigados nas parcelas 41, 46, 48, 50, 94, 97 e 98 fossem enquadrados em estágio de regeneração médio (com exceção da parcela 50 que seria de transição entre inicial e médio), os parâmetros apresentados pelo zoneamento conflitariam com os dispositivos da Lei da Mata Atlântica no que tange à possibilidade de supressão para loteamentos e edificações:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

Os parâmetros de uso e ocupação do solo previstos são incompatíveis com a necessidade de se preservar, no mínimo, 30% da área total coberta pela vegetação do Bioma Mata Atlântica, bem como com a vedação de supressão no entorno de unidades de conservação e da preferência de implantação de empreendimentos nas áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

Portanto faz-se imperiosa a revisão do levantamento florístico e florestal e uma completa

reformulação do zoneamento urbano com o intuito de torná-lo aplicável e sanar as irregularidades acima descritas.

B.4 Redução das Zonas Especiais de Interesse Social e "interiorização das mesmas".

O zoneamento proposto reduz a área urbana destinada às Zonas Especiais de Interesse Social e também promove uma "interiorização" destas, concentrando as novas áreas em locais mais distantes da orla e de bairros mais consolidados e com maior oferta de serviços.

O caderno de propostas justifica tal redução da seguinte forma:

A capacidade atual das ZEIS no município ultrapassa o déficit habitacional absoluto, porém tem pouca relação com o déficit habitacional quando o mesmo é composto por aspectos qualitativos. A falta de alguns componentes relacionados à infraestrutura urbana, principal razão para o alto déficit habitacional de Guaratuba, se justifica quando se analisa a localização das ZEIS e das habitações populares em geral (...). Dessa forma a redefinição territorial e reformulação das Zonas Especiais de Interesse Social no Município se faz necessária, principalmente em relação à instituição de ZEIS de vazios, como solução para sanar os principais problemas enfrentados pelo município no âmbito da habitação social, e na busca de maiores recursos juntos aos programas habitacionais do Governo Federal.

A justificativa para a redução da área urbana delimitada como ZEIS se mostra de todo inadequada, inicialmente, porque, segundo estudos da Fundação João Pinheiro, que utiliza dados do censo do IBGE de 2010, o Deficit Habitação relativo às novas unidades que precisam ser edificadas é de 1.194 unidades (representando 11,9% do total de habitações existentes, esse percentual é de 8,7% no Estado do Paraná), enquanto os inadequados (com ausência de infraestrutura ou banheiro exclusivo e adensamento excessivo em domicílios próprios) é de 1.068 domicílios (representando 11,8% do total).

Portanto, a necessidade de edificação é maior do que a de adequação. Ainda assim uma estratégia não anula a outra, primeiro porque as ZEIS podem ser separadas em categorias de acordo com a finalidade (ZEIS vazias, destinadas à produção de novas unidades habitacionais e ZEIS de regularização, destinadas à regularização de assentamentos precários existentes) e, porque, normalmente, a urbanização e regularização implicam em remanejamentos e realocações, assim essas estratégias deve ser combinadas.

Ao observarmos o mapa do zoneamento proposto de forma associada à imagem de

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

satélite, constatamos que essa redução é ainda maior, pois os novos contornos das ZEIS deixaram de atingir áreas já ocupadas e passaram a abranger áreas de remanescente da Mata Atlântica, além de estarem na zona de amortecimento do Parque Estadual do Boguaçu, inviabilizando a sua utilização para a essa finalidade.

→ **C) Ausência de comprovação do interesse público em parte das propostas apresentadas.**

Parte das propostas apresentadas carecem de justificativas de interesse público. A primeira delas é a de "constituição de um Banco de Terrenos (ou algo similar) que possibilite a permuta amigável de propriedade imobiliária nos casos de lote formal em área não-edificável segundo as normas do Plano Diretor" (Síntese das Propostas, p. 118). Dos instrumentos urbanísticos atualmente existentes, o que mais se aproximaria do conceito de criação de um banco de terras seria o de Direito de Preempção, que visa garantir ao Poder Executivo Municipal a preferência na aquisição de imóveis urbanos, mediante alienação onerosa, ou seja, reconhecendo-se a necessidade dos Municípios obterem áreas para a execução da política urbana, é assegurada a preferência dele na aquisição de imóveis previamente demarcados. Dentre as hipóteses legalmente previstas para o direito de preempção, estão:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX - (VETADO)

↙ ↘
↙ ↘
Observe-se, todavia, que a ideia de permutar imóveis públicos hábeis à edificação por áreas non aedificandi de particulares acha-se, desde sua gênese, eivada de intolerável ilegalidade e franca violação aos princípios da Administração Pública. Antes de tudo, porque a jurisprudência já assentou a inexigibilidade de indenização a proprietários que sofram restrições em suas faculdades

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

pela simples alteração de parâmetros urbanísticos, vez que não se trata de desapropriação indireta e que as meras expectativas de ganhos imobiliários frustradas não configuram direito adquirido. Trata-se de ônus a ser suportado por força da função socioambiental da propriedade. Ademais, do ponto de vista do interesse público, a prática caracterizaria improbidade administrativa, ao cambiar terrenos valorizados por áreas com óbices e gerar enriquecimento ilícito a particulares.

O caderno de propostas apresenta também produtos extremamente detalhados, como a "Ponte Icônica" (p. 93 a 102), a vetorização de plantas de loteamentos aprovados e sistema extrator (p. 111), o Governo Eletrônico (p. 116), que não estão, necessariamente, relacionados às demandas surgidas durante o processo de elaboração do Plano Diretor e que se configuram como soluções extremamente restritivas, pois indicam produtos prontos e não critérios e parâmetros para a resposta de possíveis problemas.

D) Manutenção do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de construir como instrumento de regularização das edificações.

A atual Lei Municipal que regulamenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Guaratuba, Lei nº 1.171/2005, prevê a utilização do instrumento para a regularização de edificações clandestinas:

Art. 13 A Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser utilizada para a regularização de empreendimentos, onde cabe ao proprietário requerer a Secretaria Municipal de Urbanismo o pedido de regularização.

§ 1º Serão considerados empreendimentos passíveis de regularização àqueles que não possuem alvará de construção ou conclusão de obra.

§ 2º O valor para regularização será na conta corrente ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, instituído por lei específica.

§ 3º O Secretário Municipal de Fazenda, mediante portaria própria, fixará as instruções complementares para o depósito do valor da contrapartida financeira na conta corrente mencionada.

A atual proposta do Plano Diretor prevê a manutenção desse dispositivo nos seguintes termos:

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

c) Art – A outorga onerosa do direito de construir poderá ser utilizada para a construção de novas edificações. As construções existentes poderão ser objeto de regularização mediante aprovação e o pagamento de outorga onerosa, não comportando isenções de nenhuma espécie;

d) O artigo que possibilita a regularização de construções fora do padrão da zona fica alterado, possibilitando a regularização somente de imóveis com lançamento das benfeitorias anteriores ao ano de 2005. O prazo para os proprietários solicitarem a regularização será de dois anos a contar da vigência da lei.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento classificado como de gestão social da valorização imobiliária, por seu potencial de arrecadar parte do incremento do valor aferido pelos imóveis após a urbanização de seu entorno, e introduzido no Direito Urbanístico pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que, em seu artigo 28, o define:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

A outorga permite, portanto, um aumento da área construída total em áreas que possuam infraestrutura com capacidade de suporte para tanto. Nesse contexto, a utilização do instrumento para a regularização de edificações clandestinas ou irregulares se mostra, de todo, inadequada¹¹, visto que a outorga deve ser concedida para edificações a serem construídas, ainda no seu processo de licenciamento, e só possibilita adicionar área total construída, mesmo assim dentro de parâmetros máximos preestabelecidos.

Assim, não há como se utilizar o instrumento para regularizar qualquer edificação e quaisquer parâmetros urbanísticos, como recuo do alinhamento predial e taxa de permeabilidade, que possuem outras lógicas e asseguram outras qualidades urbanísticas que não necessariamente a da valorização imobiliária e de capacidade de suporte da infraestrutura existente. Nesse sentido alerta José Afonso da Silva:

¹¹ Nesse sentido já se manifestou esse Centro de Apoio por meio da Consulta n. 17 de 2013, disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Consulta17Guarapuava_versaosite__1.pdf.

[a outorga onerosa do direito de construir] só pode ocorrer onde a lei de zoneamento a permite, porque é imprescindível a vinculação do instituto com o zoneamento, sob pena do solo criado se transformar em instrumento deformador da cidade ou até em um simples meio de arrecadação de recursos financeiros. Quer dizer, é necessário um instrumento que o limite, assim como é indispensável obedecer à proporcionalidade entre solo público e solo privado (grifos nossos).

Conclui-se, portanto, como de toda descabida a manutenção da utilização da outorga onerosa do direito de construir como instrumento de regularização de edificações clandestinas ou edificadas em desconformidade com o projeto aprovado.

2.4 Regularidade metodológica e material do Plano Diretor, especialmente, na consideração do aspecto ambiental, como áreas úmidas, áreas de preservação permanente, Unidades de Conservação, Mata Atlântica, em todos os estágios, área de manancial, etc;

A fim de analisar os dados expostos no diagnóstico de vegetação do Município, verificou-se a necessidade de análise técnica específica do Levantamento Florístico Florestal Publicado 26/01/2017. Neste, identificaram-se aspectos metodológicos, legais e discursivos que, na opinião da equipe técnica, necessitariam de esclarecimentos adicionais para atender os objetivos propostos no futuro Plano Diretor de Guaratuba.

Em destaque, convém discutir sobre o objetivo proposto pelo Levantamento Florístico Florestal, o qual objetiva apresentar os resultados do inventário florestal e da caracterização seccional dos remanescentes florestais urbanos do município¹². Para tanto, o trabalho consistiria em um levantamento florestal/florístico, com instalação de 100 parcelas de inventário florestal e caracterização de espécies indicadoras de estágios de regeneração, conforme a Resolução CONAMA 02/94, que serve para enquadrar a vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica¹³.

Neste particular, já de início, constata-se ausência, no estudo, da identificação específica das áreas de Manguezal e Restinga, as quais têm proteção legal mais restritiva que a Floresta de

12Pg. 13 – Levantamento Florístico Florestal – revisão do Plano Municipal de Guaratuba.

13Pg. 13 – Levantamento Florístico Florestal – revisão do Plano Municipal de Guaratuba.

Terras Baixas (mata Atlântica), sendo que estas são típicas do Município de Guaratuba (área urbana inclusive). Em outras palavras, os termos restinga e manguezal não são sequer mencionados no levantamento florístico, o que, em tese, pode embasar parâmetros de gestão territorial lesivos ao meio Ambiente e/ou ilegais.

De forma diversa, outro estudo que embasa a proposta do novo Plano Diretor, o Diagnóstico Consolidado, acusa áreas de Restinga e Mangue em área urbana:

Caracterizado pela variação de salinidade, resultado dos ciclos e tipos de marés assim como dos influxos das correntes fluviais, a baía de Guaratuba possui características estuarinas apresentando sua margem extensas florestas de mangues, restingas e marismas que chegam, em alguns trechos, a largura de 250 metros (SEMA, 2006)¹⁴.

O Estado do Paraná concentra a segunda maior extensão de restinga do Brasil, o que equivale à 99.876 ha, dos quais 19.414 hectares encontram-se inseridos no território de Guaratuba (SOSMA, 2014). As áreas de Restinga são determinadas pelo Código Florestal Brasileiro como áreas de proteção permanente. Em Guaratuba essas áreas encontram-se muito expostas e próximas às áreas ocupadas, fatos que as deixam sujeitas às agressões advindas da ocupação.¹⁵

Ademais, a Figura nº 47, constante no Diagnóstico Consolidado mapeia as áreas de Restinga incidentes no perímetro urbano de Guaratuba, as quais foram negligenciadas no Levantamento Florístico Florestal. Tal ausência de parâmetros de detalhe é extremamente relevante, pois, desconsidera os parâmetros de classificação de vegetação de Mata Atlântica Conama nº 447/2012 e 417/2009. Como os parâmetros protetivos legais da vegetação de restinga são mais restritivos que os da Floresta de Terras Baixas, o diagnóstico apresentado não poderá (na formatação apresentada) servir de instrumento para aplicação do regime legal de proteção de restinga no Município de Guaratuba.

Mesma contradição é evidenciada quando da análise de áreas de manguezal, cujo mapeamento no perímetro urbano do Município de Guaratuba é ilustrado pela Figura nº 48, constante no Diagnóstico Consolidado, mas não é mencionado no levantamento Florístico Florestal. Tal formação pioneira é de Preservação Permanente (APP), conforme Código florestal vigente.

14Pg. 89 – Diagnóstico Consolidado – revisão do Plano Municipal de Guaratuba.

15Pg. 117 – Diagnóstico Consolidado – revisão do Plano Municipal de Guaratuba.

Outra proposta metodológica carente de justificativa consiste na escolha dos locais de coleta de dados, os quais foram plotados em fragmentos florestais localizados dentro de 12 loteamentos no município de Guaratuba, **concentrados especialmente nas áreas de vegetação próximas à urbanização**. Do analisado, é facilmente evidenciável que as áreas mais preservadas e relevantes de Mata Atlântica não foram inventariadas, uma vez que estas estão distantes das áreas mais urbanizadas, entretanto, ainda dentro do perímetro urbano. Tal situação é facilmente visualizada na imagem abaixo extraída do levantamento:



Figura 17 – Loteamento Coroados com indicação da locação das unidades amostrais.

Tal escolha técnica para coleta de dados amostrais mais impactados pela urbanização restringe a utilização do estudo, uma vez que os dados coletados não representam as áreas mais afastadas da coleta, nem as áreas mais preservadas, e nem as áreas mais impactadas, mas apenas a estreita faixa que as divide.

Neste particular, conclui-se que o levantamento apresentado é válido apenas para as áreas com pressão de urbanização, as quais não podem representar as áreas urbanas mais

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

afastadas, cujas imagens indicam melhor estado de conservação. Destaca-se ausência de estudo que delimitam as áreas de Restinga e Reserva Legal, além da indefinição de representatividade dos dados no inventário dentro do perímetro urbano de Guaratuba.

3. Considerações Finais e sugestões do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo.

Em face das considerações expostas acima o Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo sugere à 2ª Promotoria de Justiça de Guaratuba as seguintes medidas:

- I) Que verifique junto ao Município se aconteceram as audiências que foram divulgadas (atas, listas de presença, registro audiovisual, edital de convocação) e que este demonstre se houve participação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente no acompanhamento do processo de revisão do Plano Diretor (caso não seja possível a demonstração incorrerá em vício que implica na nulidade do processo e em eventual ato de improbidade administrativa – Art. 52 da Lei 10.257/2001).
- II) Apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor e das demais leis que o compõe, com a comprovação de atendimento ao conteúdo mínimo estabelecido pelo artigo 42 da Lei 10.257/2001, bem com a inserção de políticas e propostas, traduzidas em um macrozoneamento municipal e debatidas previamente com a população, assegurando assim que o Plano Diretor contemplará todo o território municipal, conforme o previsto pela legislação nacional.
- III) Reestruturação da proposta de zoneamento apresentada visando sua compatibilidade com os a legislação agrária e o Estatuto da Cidade e as condições impostas pelos espaços territorialmente protegidos existentes na zona urbana de Guaratuba.

IV) Revisão de parte das propostas apresentadas adequando-as às normas de Direito Urbanístico e demonstrando o interesse público das mesmas.

V) Elaboração de estudos para a complementação do levantamento florístico florestal, visto que foi constatada a ausência de estudo que delimite as áreas de Restinga e Reserva Legal, além da indefinição de representatividade dos dados no inventário dentro do perímetro urbano de Guaratuba. Sendo necessária, no mínimo, as seguintes complementações:

a) utilizar os parâmetros de classificação de Restinga das Resoluções Conama nº 447/2012 e 417/2009, bem como o mapa apresentado na Figura nº 47 do Diagnóstico Consolidado, diagnosticar e mapear as áreas de Restinga e seu regime legal de proteção;

b) identificar as áreas de vegetação pioneira de manguezal no perímetro urbano, diagnosticar e mapear as áreas de Restinga e seu regime legal de proteção;

c) delimitar as áreas que são representadas pelo diagnóstico resultante do Levantamento Florístico Florestal.

Cabe destacar que todas as adequações e alterações do Plano Diretor realizadas pelo Município devem ser novamente submetidas a apreciação da população local.

É a consulta.

Curitiba, 10 de julho de 2017.

Alberto Vellozo Machado
Procurador de Justiça
Coordenador do CAOP-MAHU

Alexandre Gaio
Promotor de Justiça
CAOP-MAHU

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo
e Proteção ao Meio Ambiente**

Alberto Barcellos
Engenheiro Florestal
CREA-PR 103430/D

Laura Esmanhoto Bertol
Arquiteta e Urbanista
CAU-PR A43637-2

Paulo Alfonso Conte
Engenheiro Florestal
CREA-PR 25.087/D

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino
Assessor Jurídico