

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 02/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio da Promotora de Justiça que adiante assina, no exercício das suas funções institucionais de que tratam os artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, e artigos. 5º, I, “h”, II, “d”, III, “d”, e IV, e 6º, VII, “a” e “b”, da Lei Complementar nº 75/93, e art. 27, parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 8.625/93, bem como no artigo 120, II, da Constituição do Estado do Paraná, dentre outros dispositivos legais;

Considerando que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

Considerando que compete ao Ministério Público a proteção ao meio ambiente, nele incluído o meio ambiente urbano (art. 1º, VI, da Lei n. 7347/85), com o objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em cumprimento às diretrizes estabelecidas na Constituição Federal e na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade);

Considerando que o Plano Diretor do Município de Francisco Beltrão data de ** e o artigo 40, §3º, do Estatuto da Cidade prevê que *a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos*, de forma que a data final para a revisão está muito próxima;

Considerando o disposto nas Resoluções n. 25/2005 e 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades, que exigem, no bojo do devido processo de revisão dos planos diretores, expedientes análogos aos de sua elaboração não dispensando nem a qualificação técnica, nem a ampla participação da sociedade;

Considerando que o art. 3º, III, da Lei Estadual n. 15.229/2006 ampliou o conteúdo

mínimo exigido para a elaboração ou revisão dos planos diretores, incorporando as normas relativas a perímetro urbano, parcelamento do solo para fins urbanos, uso e ocupação do solo urbano e rural, sistema viário, código de posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município;

RESOLVE

Recomendar ao Município de Francisco Beltrão e ao Sr. Prefeito Municipal – **Antônio Cantelmo Neto** as seguintes providências na condução do processo revisional do Plano Diretor:

1) Sobre o prazo de revisão do Plano Diretor

O Plano Diretor do Município de Francisco Beltrão data de 06/11/2006. O artigo 40, §3º, do Estatuto da Cidade prescreve que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O prazo para a revisão do Plano Diretor de Francisco Beltrão esgota-se, portanto, no próximo dia 06/11/2016.

Não obstante, o exíguo prazo pendente somado ao fato de que 2016 é ano eleitoral denotam que será inviável cumprir com todas as exigências legais e regulamentares para a revisão do plano diretor a fim de que ele seja aprovado até a data final prevista legalmente.

Isto porque conforme Livro de Atas relativas à revisão e elaboração do Novo Plano Diretor do Município de Francisco Beltrão (cópia nos autos de inquérito civil n. MPPR-0054.16.000543-2), a movimentação para discussão dos termos do novo plano diretor iniciou-se, tardiamente, em abril do corrente ano.

Consoante informações prestadas pela empresa contratada para o trabalho técnico-relativo

ao plano diretor, ainda se está na fase de levantamentos diagnósticos, que embasarão então as decisões sobre os termos do plano.

Em reunião técnica promovida entre profissionais técnicos de várias especialidades e a equipe técnica da Prefeitura, realizada aos 29 de julho de 2016 na Unipar de Francisco Beltrão, constatou-se que há estudos técnicos referentes ao mínimo exigido para o plano diretor (nos termos da lei federal, estadual e regulamentações aplicáveis) que ainda não foram realizados. Dessarte, a primeira fase da elaboração do novo plano ainda está em andamento.

Além disso, a publicidade dada às discussões do plano diretor até o momento é absolutamente insuficiente do ponto de vista legal.

Foi realizado ato na Câmara Municipal de Francisco Beltrão em 01º/06/2016 que a equipe responsável pelo Plano chamou de audiência pública. Entretanto, como se vê na portaria de instauração do inquérito civil, este procedimento iniciou-se justamente a partir da denúncia de que a audiência foi ato a que não se deu absolutamente a publicidade devida, havendo informações de que naquele ato não se abriu a palavra aos presentes.

É o que de fato se constatou a partir da ata da referida reunião.

A lista de presentes denota: a) a maioria compõe-se de pessoas vinculadas à Prefeitura Municipal ou à Câmara de Vereadores – de um total de 40 presentes, 17 estão nessa situação, representando quase a metade; b) 11 dos presentes são representantes das universidades, tendo manifestado que ficaram sabendo do ato de última hora e que não tiveram oportunidade alguma de manifestação.

Além disso, questionado o Município sobre que tipo de publicidade foi dada à audiência pública, limitou-se a encaminhar cópia de um convite, uma reportagem do Jornal de Beltrão que fala imprecisamente de quando “deve acontecer” a audiência pública e a cópia do edital oficial da audiência, publicado na página de publicações oficiais do Jornal de Beltrão.

Nem é preciso elaborar a conclusão de que isso não é publicidade suficiente. Nem mesmo o horário da reunião – 14:00 em dia útil é adequado, já que inviabiliza a participação de muitos,

ocupados que estão com seu trabalho e afazeres diários. A publicidade que deve ser dada às discussões atinentes ao Plano Diretor vem prevista no artigo 40, §4º, I, II e III do Estatuto da cidade e normas regulamentadoras específicas estão expressamente previstas nas **Resoluções n. 25/2005 e 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades**.

Vale anotar que a publicidade prevista na norma infralegal deriva do disposto no artigo 1º, parágrafo único, artigo 29, XII, artigo 37, *caput*, e artigo 5º XXXIII e XXXIV, b, todos da Constituição Federal. Assim, se não houver suficiente publicidade e publicidade efetiva, então o Plano Diretor é nulo por violação legal e constitucional. Foi o que decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região em decisão liminar na Ação Civil Pública n. 5021653-98.2013.404.7200/SC, datada de 18 de novembro de 2013¹.

Ante todo o exposto, **RECOMENDA-SE:**

1.1.) Seja dada a devida publicidade aos estudos técnicos referentes ao Plano Diretor e à proposta legislativa a ser apresentada, nos termos do artigo 40, do Estatuto da Cidade e do artigo 1º, parágrafo único, artigo 29, XII, artigo 37, *caput*, e artigo 5º XXXIII e XXXIV, b, todos da Constituição Federal, com tempo suficiente para discussão, dando-se estrito cumprimento às normas regulamentadoras contidas **Resoluções n. 25/2005 e 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades**.

1.2.) Considerando o período eleitoral e que a realização de reuniões técnicas ou audiências públicas nesse período poderão tomar um indesejável caminho de discussões políticas, que as audiências públicas e reuniões setorializadas sejam realizadas após as eleições municipais, sem prejuízo de que reuniões técnicas sejam realizadas desde logo.

1.3.) Que o objeto das audiências públicas, reuniões técnicas ou reuniões setorializadas, seja ele discussão de estudos diagnósticos, estudos de propostas ou a proposta legislativa final, seja

¹ Por oportuno, destaco o seguinte trecho da decisão: "Se o projeto do novo Plano Diretor passou por várias audiências públicas, mas em nenhum momento as comunidades foram realmente ouvidas, ou seja, se os pleitos comunitários em nenhum momento foram acolhidos pelo Poder Executivo, é porque as audiências públicas não tiveram nenhuma utilidade ou serventia, não tendo sido verdadeiramente ouvida a população, como existe previsão no Estatuto das Cidades e na Constituição Federal."

previamente disponibilizado à sociedade e aos setores interessados, a fim de que tenham tempo hábil para o seu estudo antes da audiência/reunião, viabilizando a realização de atos efetivos e produtivos.

1.4.) Que em todas as audiências públicas, reuniões técnicas ou setoriais seja viabilizada a participação dos presentes por meio da exposição de propostas e sugestões, bem como questionamentos sobre eventual material apresentado, sob pena de restar prejudicado o caráter público do ato.

1.5.) Seja adiada a votação do Plano Diretor para o primeiro trimestre do próximo ano, a fim de que a equipe técnica tenha tempo hábil para trabalhar, bem como para que seja dada a devida publicidade com a necessária participação popular nos termos da legislação regulamentadora supracitada.

1.6.) Que a publicidade seja exercitada também na disponibilização do Projeto de Lei do Plano Diretor e de seus anexos em página oficial do Município na internet antes da realização da última audiência pública, sem prejuízo da divulgação paulatina dos estudos técnicos e propostas legislativas que forem desenvolvidas ao longo do processo.

2) Sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor

A Lei Estadual n. **15.229/2006** trata das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, regulamentando o disposto nos **artigos 141 e 152 da Constituição Estadual**. Em seu **artigo 3º**, trata do conteúdo mínimo do Plano Diretor.

A Lei n. 6.766/799 alude aos seguintes conteúdos básicos do Plano:

- a) índices urbanísticos que definam as dimensões permitidas para o lote urbano (art. 2º, §4º);
- b) definição da zona urbana, de expansão urbana e de urbanização específica, nas quais se admite o parcelamento do solo para fins urbanos (art. 3º);

- c) a densidade de ocupação prevista para cada área da cidade (art. 4º, I);
- d) as áreas que, nos parcelamentos de glebas urbanas (loteamentos), devam ser destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, de maneira proporcional à densidade de ocupação prevista (art. 4º, I);
- e) as áreas de risco definidas como não edificáveis (art. 12, §3º).

Por sua vez, a **Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**, em seu **artigo 42**, dispõe que 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.

Tendo em vista que a quantidade de **vazios urbanos** no Município de Francisco Beltrão é significativa, este é um ponto essencial tanto para o estudo técnico quanto para o conteúdo do Plano Diretor, que deverá delimitar e regulamentar tais áreas, informando qual (quais) dos instrumentos legais disponíveis será(ão) utilizados.

Ainda o **artigo 42-A, do Estatuto da Cidade** trata da obrigatoriedade de que o Plano Diretor trate das **áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos**. Muito embora não exista ainda o cadastro nacional de municípios suscetíveis a tais desastres, o Ministério Público encaminhou à equipe técnica da Prefeitura Municipal estudo realizado pelo Serviço Geológico do Brasil que coloca o Município de Francisco Beltrão entre aqueles com áreas geológicas de alto e muito alto risco. É certo que a Municipalidade não ignora o problema e tem, no Plano Diretor, o momento de tratar da questão legislativamente. Ademais, Francisco Beltrão é permeada por muitos rios, fazendo necessário que seja apresentado estudo hidrológico quando de eventual pedido de ocupação de área que seja próxima a ou afetada por curso d'água.

Por sua vez, o artigo 42-B, do Estatuto da Cidade traz os parâmetros para ampliação do perímetro urbano, tema que certamente será discutido nesta revisão do Plano Diretor.

Ante todo o exposto, RECOMENDA-SE:

2.1.) Sejam rigorosamente observadas as normas acima mencionadas, delimitando-se no Plano Diretor todas as áreas exigidas com base em estudos técnicos, a fim de que o Plano Diretor de Francisco Beltrão seja efetivamente válido, não violando a legislação estadual e federal.

2.2.) Seja incluída, como exigência para a implantação de atividade urbana de qualquer natureza, quando localizada próxima a (conceito a ser definido pelo plano) ou afetada por curso d'água, a apresentação de estudo hidrológico.

3) Das áreas urbanizáveis com declividade superior a 30%

Francisco Beltrão é município de relevo acidentado, com significativa quantidade de morros. A ocupação de morros, embora não seja proibida de forma absoluta pela legislação, é por ela limitada, haja vista a existência de áreas de preservação permanente na forma do artigo 4º, da Lei Federal n. 12.651/2012 (Código Florestal).

Afora as áreas definidas como de preservação permanente, o artigo 3º, parágrafo único, da Lei n. 5.766/79, prescreve:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se

atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Ora, não são poucas as áreas em Francisco Beltrão de declividade superior a 30% (trinta por cento), sendo fundamental para a proteção da própria população que o Plano Diretor delimite se a edificação será eventualmente permitida nessas áreas e, em caso positivo, quais as exigências específicas.

Outrossim, tendo em conta que Francisco Beltrão está sujeita a constantes alagamentos (muito, é bem verdade, pela má ocupação de áreas de preservação permanente e área sabidamente alagáveis), é necessário criar-se mecanismo de controle a fim de que se evitem novas construções em áreas alagáveis, o que já se recomendou no item superior.

Ante todo o exposto, **RECOMENDA-SE:**

3.1.) Seja decidido no novo Plano Diretor se áreas de declividade superior a 30% (trinta por cento) serão eventualmente parceláveis e, em caso positivo, quais as exigências (laudo geológico e outros) a serem realizadas com base em estudo técnico, na forma da legislação acima transcrita.

4) Do Estudo de Impacto de Vizinhança

Francisco Beltrão é um município em que a regra é o zoneamento urbano misto, chegando-se ao ponto de conviverem no mesmo espaço atividades como a industrial e a residencial, o que é fonte de inúmeros e graves problemas.

O zoneamento urbano misto, que certamente não pode ser alterado de forma repentina, até porque implicaria na repaginação total da cidade, o que não é possível no atual estágio de

desenvolvimento, tem, contudo, que ser regulamentado, utilizando-se de outros instrumentos possíveis para garantir o meio ambiente urbano funcional e sadio.

Nesse sentido, a legislação de Francisco Beltrão é extremamente falha ao não prever a exigência do estudo de impacto de vizinhança com base: a) na atividade desenvolvida; b) na localização pretendida da atividade.

O instrumento vem previsto no artigo 36 e ss. do Estatuto da Cidade, sendo indispensável sua regulamentação no novo Plano Diretor, sob pena de se continuar sacrificando a qualidade de vida da população.

Ante todo o exposto, **RECOMENDA-SE:**

4.1.) Seja incluída e regulamentada a exigência do estudo de impacto de vizinhança no novo Plano Diretor Municipal.

5) Da área industrial

O Município de Francisco Beltrão não possui área industrial adequada, o que representa importante limitação ao desenvolvimento da cidade e muitas vezes compromete a qualidade de vida da população. Trata-se de questão que precisa ser pensada tecnicamente e com cautela para promover o adequado desenvolvimento urbano, viabilizando-se também o correto exercício da atividade empresarial industrial.

Outrossim, as áreas industriais já designadas estão cercadas por áreas residenciais, o que demanda repensar-se o tipo de indústria permitida em cada uma delas.

Ante todo o exposto, **RECOMENDA-SE:**

5.1.) Seja(m) discutida(s) e delimitada(s) área(s) industrial(is) no Município de Francisco Beltrão, inclusive repensando-se e regulamentando-se apropriadamente a destinação (limitação do tipo de indústria) das áreas já designadas.

3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Francisco Beltrão - Estado do Paraná

Tendo em conta o teor das recomendações acima, requisita-se que Vossa Excelência se manifeste sobre a presente no prazo de 15 (quinze) dias, colocando-me à disposição para sanear eventuais dúvidas.

Francisco Beltrão/PR, 23 de agosto de 2016.

Maria Fernanda Marinelli Salvadori Belentani

Promotora de Justiça