



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA MM. 10ª. VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PORTO ALEGRE

PEDIDO LIMINAR

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, por meio da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística e da Promotoria de Justiça Defesa do Meio Ambiente, vem, com fundamento nos artigos 129, incisos II, III e IX, da Constituição Federal; no artigo 107 da Constituição Estadual; no artigo 25, inciso IV, "a", da Lei nº 8.625193 e nos artigos 1.º, inciso I, 3º, 5º, 11 e 12, da Lei nº 7.347185, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR contra o

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Praça Montevideó, nº 10, na cidade de Porto Alegre/RS; **CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE**, com sede na Av. Loureiro da Silva, 255 - Centro Histórico, Porto Alegre; **ARADO - EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A.**, Sociedade Anônima Fechada, com sede na Av. Doutor Nilo Peçanha, n.º 1.221, conjunto 605, Bairro Boa Vista, em Porto Alegre, RS, CEP 91.330-000, CNPJ n.º 12.117.72210001-00, NIRE 43 3 0005843-3, representada por Iboty Brochmann Ioschpe, com endereço na Rua Coronel Marcos, n.º 275, Bairro Pedra Redonda/Ipanema, nesta Capital, ou por IBI Participações e Negócios S.A., com sede na Av. Doutor Nilo Peçanha, n.º 1.221, conjuntos 605 e 606, Bairro Boa

1



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Vista, em Porto Alegre, RS. CEP 91.330-000, representada por Iboty Brochmann Ioschpe ou Eduard Ioschpe, com endereço na Rua Coronel Marcos, n.º 275, Bairro Pedra Redonda/Ipanema, nesta Capital, dizendo e requerendo o que segue:

I – DOS FATOS

1.1 O histórico do empreendimento Condomínio Fazenda Arado Velho

Em novembro de 2015, a Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente instaurou o Inquérito Civil n.º 00833.00087/2015 (atualmente em tramitação eletrônica sob o n.º 01633.000.918/2020), com a finalidade de apurar a existência de danos ambientais causados pela implementação do empreendimento imobiliário denominado Condomínio Fazenda Arado Velho, na Estrada do Lami n.º 2.229, bairro Belém Novo, em Porto Alegre/RS. Também, em 2015, assim procedeu a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, com o Inquérito Civil n.º 01202.00105/2015 (atualmente em tramitação eletrônica sob o n.º 01202.000.139/2021), instaurado para investigar potencial infração à ordem urbanística em razão de eventuais irregularidades do empreendimento Fazenda Arado Velho, localizado na Estrada do Lami, 2229, bairro Belém Novo, nesta Capital.

Na instauração dos expedientes, os patrocinadores da representação questionavam: 1) Alteração do Plano Diretor para redução da área rural sem realização de audiência pública; 2) Falta de análise técnica ampla e imparcial quanto à classificação da área do empreendimento (patrimônio cultural público); 3) Desconsideração dos impactos ambientais, sociais, culturais pelo EIA-RIMA, resultantes de alteração daquela área; 4) Falta de informação e divulgação para a comunidade do bairro e da cidade sobre os trâmites do processo de licenciamento do empreendimento, impedindo uma efetiva participação pública; 5) Falta de consulta à comunidade sobre quais seriam as contrapartidas que o bairro efetivamente necessita; 6) A comprovada incapacidade do Poder Público e respectivos órgãos de fazer cumprir as compensações ambientais pelos empreendimentos, tornando o dano ambiental ainda mais gravoso.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Aduziram e destacaram, ainda, que a Ponta do Arado está registrada no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos – CNSA/SGPA – do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, sob o n.º CNSA RS 02265, porque lá foram localizados artefatos líticos e cerâmicos próprios da tradição Guarani, não visíveis na superfície do terreno, e que não houve manifestação daquele Órgão no processo de licenciamento (fls. 439 e 441 do IC 918/2020). A proteção desse patrimônio estava sendo objeto de apuração pelo Ministério Público Federal (fl. 1260 do IC 918/2020).

Também, que o local seria o ecótono (local onde dois biomas se encontram) do Pampa com a Mata Atlântica (manifestação da gestora de unidade de conservação localizada no entorno do empreendimento, fl. 982 do IC 918/2020).

Para o licenciamento do empreendimento, em 15/03/2012, a SMAMS emitiu o Termo de Referência n.º 02/12 (fls. 469-481 do IC 918/2020) para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento. Quanto ao EIA/RIMA, haja vista a notícia de que possuía diversas inconsistências (fls. 569-637 do IC 918/2020), foi oportunizado ao empreendedor esclarecê-las (fl. 1198 do IC 918/2020), o que fez através dos documentos das fls. 1296-1314 do IC 918/2020. Essa manifestação, como destacado no despacho das fls. 1346-1348 do IC 918/2020, não espancou as suspeitas sobre o conteúdo do estudo e justificou a requisição da instauração de **inquérito policial à DEMA (fl. 1534 do IC 918/2020), dando ensejo ao IP nº 199/2016/700705-A (fl. 1608 do IC 918/2020), recentemente finalizado e que concluiu, com base em laudo do Instituto Geral de Perícias – IPG, que o estudo é falso, omissivo e incompleto (fls. do IC 918/20).**

Também é importante destacar que houve manifestação da Secretaria Municipal da Cultura de Porto Alegre para proteção – via tombamento ou inventário – da Fazenda do Arado Velho (fls. 497-552 do IC 918/2020), aprovadas pelo Parecer n.º 27/2016 do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – COMPAHC - conclusões que foram homologadas pelo Sr. Prefeito Municipal (fl. 1040 do IC 918/2020).

No encaminhamento do PLC à Câmara de Vereadores, o Sr. Prefeito Municipal já destacava que aquele pretende “regulamentar, através de ordenamento urbano específico, a ocupação de uma gleba de 426 ha (quatrocentos e vinte e seis hectares), com frente para a Av. do Lami, nº2229, de propriedade da empresa Arado Empreendimentos Imobiliários Ltda., gleba esta localizada no extremo sul do Município, a sudeste do bairro Belém Novo.” (fl. 1158 do IC



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

918/2020). E o PLC está baseado no EIA do empreendimento (fl. 1160 do IC 918/2020) que, conforme acima destacado, foi tisanado de falso/omisso e incompleto, tema ao qual retornaremos no item II - Do Direito, especialmente o subitem 2.2.

Para viabilizar o empreendimento imobiliário, consistente em um loteamento qualificado como Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, houve a edição da Lei Complementar n.º 780/2015, de iniciativa do Prefeito Municipal, que alterou a Lei Complementar n.º 434/1999, do Município de Porto Alegre, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Capital. A nova lei modificou os limites do Regime Urbanístico da Fazenda Arado Velho, aumentando os índices construtivos da área rural do Município, o que permitiria a realização do empreendimento supramencionado. Vale dizer, mesmo que a criação de regimes especiais urbanísticos esteja prevista pelo artigo 54-A do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre, no caso, a motivação é a pura e simples de permitir que um empreendedor que adquiriu a área sabendo das restrições urbanísticas a ele relacionadas possa lhe dar nova conformação. É proposta que traduz basicamente a satisfação de interesse econômico-financeiro de uma pessoa em detrimento do conceito de cidade sustentável registrado no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade.

Considerando que a referida Lei Complementar, que alterou o Plano Diretor (PDDUA), foi aprovada sem a prévia participação popular, em descumprimento ao que preleciona o artigo 177, § 5.º, da Constituição Estadual na tramitação legislativa, o Ministério Público, pelas Promotorias de Justiça acima referidas, ajuizou Ação Civil Pública postulando a declaração da ilegalidade de todo o processo legislativo que levou à edição da Lei Complementar n.º 780/2015 e, conseqüentemente, do próprio diploma legal. Postulou, também, a concessão de liminar para que, diante do flagrante vício material, fosse determinada a suspensão dos efeitos da Lei Complementar n.º 780/2015. Posteriormente, postulou-se a concessão de nova medida liminar, para determinar a suspensão dos processos administrativos de licenciamento urbanístico e ambiental do Condomínio Fazenda Arado Velho, em vista da inconstitucionalidade e incompatibilidade legal da Lei Municipal em comento, que serve de fundamento para o processamento dos licenciamentos. Ainda, postulou-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 750/2015 por ofensa ao artigo 177, § 5.º, da Constituição Estadual e a declaração de incompatibilidade da referida Lei Municipal com o artigo 40, § 4.º, I, da Lei Federal n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

A referida demanda, em tramitação sob o n.º 001/1.17.0011746-8, junto à 10.ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre, após deferida e mantida a decisão liminar para suspender a eficácia da Lei Complementar 780/2015 (Agravo de Instrumento n.º 70073936445), foi julgada totalmente procedente para declarar a ilegalidade da Lei Complementar n.º 780/2015 e de todo o processo que levou a sua edição. Atualmente, pendem de julgamento as apelações interpostas pelos demandados, que foram contra-arrazoadas pelo Ministério Público.

Todavia, em que pese a questão referente à alteração do regime urbanístico da Fazenda Arado Velho estar *sub judice*, nesse ínterim, veio a notícia da tramitação do Projeto de Lei Complementar n.º 16/2020, apresentado pelo Vereador Wanbert Gomes di Lorenzo (não reeleito), visando a ratificar, para todos os efeitos, as alterações dos limites da macrozona 08 entre as Unidades de Estruturação Urbana (UEU) 078 e 080, das Subunidades 01 e 09 da UEU 078 da MZ 08 e das Subunidades 01 e 02 da UEU 080 da MZ 08 e a criação das Subunidades 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da UEU 078 da MZ 08 e das Subunidades 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11 e 12 da UEU 080 da MZ 08, constantes do Anexo 1.1 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) –, e alterações posteriores, bem como as definições dos respectivos regimes urbanísticos para as novas Subunidades, e outras providências.

O referido Projeto de Lei Complementar tinha como objeto idêntica alteração do regime urbanístico do Condomínio Fazenda Arado Velho preconizada pela Lei Complementar 780/2015. Todavia, o Senhor Prefeito Municipal vetou totalmente o Projeto de Lei n.º 016/20, ao argumento de que apresentava vício de iniciativa “*por tratar de conteúdo técnico cuja origem deve se dar a partir dos estudos e informações disponíveis no Executivo, conforme a evolução da jurisprudência em matéria urbanística*”, conforme Razões do Veto Total acostada no Evento n.º 26 dos autos do Inquérito Civil n.º 01202.000.139/2021.

Não obstante, o Município deu prosseguimento à alteração pontual do Plano Diretor para a viabilização do empreendimento. Para tanto, em junho de 2021, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) publicou Edital para realização de Audiência Pública (Evento n.º 33, pág. 3) e conforme consta da ata de audiência realizada nos autos do Inquérito Civil n.º 01633.000.918/2020 da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, foi sugerida a remarcação da data e a realização de uma audiência mista (Evento n.º 33, pág. 10 do IC 139/2021).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Assim, no intuito de viabilizar o projeto da empresa Arado Empreendimentos, o Município elaborou um novo Projeto de Lei Complementar e realizou uma audiência pública virtual, desdobrada nos dias 12 e 13 de agosto de 2021¹, para debate da alteração do regime urbanístico da área da Fazenda do Arado, e **está prestes a remeter o Projeto de Lei para a aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores, mediante o qual converte o regime de Ocupação Rarefeita incidente sobre parte de uma gleba gravada como Área de Proteção do Ambiente Natural – APAN e Área de Produção Primária em Área de Desenvolvimento Diversificado.**

É exatamente este Projeto de Lei que se busca impugnar através da presente demanda judicial, com vistas a evitar a produção de uma lei de efeitos concretos, que altera pontualmente o Plano Diretor, para viabilizar um empreendimento imobiliário capaz de causar significativos impactos ambientais, urbanísticos e socioeconômicos em decorrência do adensamento populacional que será propiciado.

1.2 – Da plausibilidade de o imóvel ou parte dele vir a ser reconhecido como terra indígena

Como acima noticiado, a Ponta do Arado está registrada no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos – CNSA/SGPA – do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, sob o n.º CNSA RS 02265, porquanto naquele local foram encontrados artefatos líticos e cerâmicos próprios da tradição Guarani, não visíveis na superfície do terreno, e sobre tal não houve manifestação daquele órgão no processo de licenciamento (fls. 439 e 441 do IC 918/2020).

Diante desse quadro, o Ministério Público Federal instaurou inquérito civil de n.º 1.29.000.000771/2018-61, que resultou na propositura de ação civil pública protocolada sob o n.º 5041487-86.2019.4.04.7100, com o escopo de obrigar a União e a FUNAI a realizar o processo de identificação, delimitação e demarcação de possível terra indígena Guarani.

Veja protocolada a ação no âmbito da Justiça Federal, o Procurador da República Jorge Irajá Louro Sodre, com atuação no Núcleo das Comunidades Indígenas, Minorias Étnicas e

¹Disponível em: [DOPA EXECUTIVO 19.07.2021 \(procempa.com.br\)](https://procempa.com.br), acesso em 25 de agosto de 2021.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Educação, expediu o Ofício/NUCIME/PR/RS n.º 2.575/2021, dando conhecimento ao Sr. Prefeito Municipal Sebastião Melo acerca da tramitação dessa ação.

Veja-se que a medida liminar foi indeferida no primeiro grau, mas, com a interposição do Agravo de Instrumento n.º 5002883-79.2020.4.04.000/RS foi deferido o pedido de tutela recursal para determinar à União e à FUNAI *(a) a realização do estudo antropológico de identificação, a ser desenvolvido por antropólogo de qualificação reconhecida (art 2º, caput, Decreto nº1.775/96), no prazo máximo de 30 (trinta) dias; (b) existindo necessidade, designem grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação (art 2º, § 1º, Decreto nº 1.775/96); (c) finalizem os trabalhos de identificação e delimitação, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data da constituição do citado Grupo Técnico; (d) observem, durante todo o procedimento administrativo, as regras do Decreto nº 1.775/1996, notadamente os seus demais prazos e a exigência da participação do grupo indígena em todas as suas fases (art. 2º, § 3º).*

Assim, foi concedida liminar pelo Tribunal Regional Federal, a fim de que o processo de identificação fosse iniciado imediatamente, respeitadas as etapas dos procedimentos administrativos na forma da legislação em vigor, com a necessária prudência de se aguardar a melhoria das condições de saúde e redução de riscos decorrentes da pandemia da COVID-19.

Nessas circunstâncias, evidencia-se a necessidade de ser solvido, previamente, o litígio na Justiça Federal, porque o possível reconhecimento, no local, de parte da área como terra indígena Guarani terá como efeito não só delimitar o escopo do empreendimento imobiliário, como interferir no ordenamento territorial urbano na região, de modo a ser considerado como área especial e nos estudos alusivos à revisão do Plano Diretor.

Essa é uma questão prejudicial ao encaminhamento do projeto de lei do empreendimento imobiliário. Revelar-se-ia açodado e descolado da situação jurídica, estando o Município ciente da ação civil pública em tramitação no âmbito da Justiça Federal.

1.3 O estágio atual de tramitação da aprovação urbanística do empreendimento



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tramita no Município de Porto Alegre, nos autos do Expediente Único nº 002.330742.00.5, o projeto de parcelamento do solo (loteamento) do empreendimento “Fazenda Arado Velho”, requerido pela empresa FORK PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA. em relação à gleba de propriedade de ARADO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA., para área de 426 hectares, localizada no Extremo Sul do Município de Porto Alegre, entre os bairros Belém Novo e Lami, com frente para o número 2229 da Estrada do Lami, composto pela matrícula n.º 164.808, com 44,9 ha, matrícula n.º 165.411, com 378 ha, ambas do Registro de Imóveis da 3.ª Zona de Porto Alegre, além das áreas C e D com 2,3 e 1 ha, respectivamente, ambas sem matrículas identificadas.

O empreendimento consiste em um loteamento com atividades residenciais, comerciais e serviços, inclusive hotelaria e, segundo Estudo de Impacto Ambiental e Urbanístico realizado em 2012, o número de economias seria de 1.323, **mas, com a alteração no regime da gleba do empreendimento (considerando o projeto apresentado em 2011), o número poderia chegar a 2.341 economias.**

Houve uma estimativa de que, com a implantação completa do empreendimento, repita-se, com o projeto apresentado em 2011, **segundo dados que constam do Inquérito Civil 139/2021, haveria um crescimento na população local em cerca de 62% (censo do IBGE indicou que vivem no bairro Belém Novo cerca de 13.300).** Esses dados constam do Parecer n.º 64/2020 da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE). Todavia, considerando o projeto atual do empreendimento, haverá uma ampliação ainda maior desses dados, com um incremento no número de unidades proposto.

Trata-se de empreendimento qualificado como um Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, nos termos do art. 54-A do PDDUA, com a redação determinada pela LC 646/2010, cujo conteúdo é o seguinte:

“Art. 54–A. O Projeto Especial de Impacto Urbano é a proposta de empreendimento ou atividade listado no Anexo 11 desta Lei Complementar, devendo observar, no que couber, os seguintes objetivos:

- I – viabilização das diretrizes e estratégias do PDDUA;
- II – promoção do desenvolvimento urbano a partir do interesse público, de forma concertada com o interesse privado;
- III – detalhamento deste PDDUA com base em estudos específicos;
- IV – solução dos impactos urbano–ambientais decorrentes da proposta;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

V – qualificação da paisagem urbana, reconhecendo suas diversidades e suas configurações socioespaciais;

VI – compatibilização das diversas políticas setoriais e do plano regulador com as diferentes escalas espaciais – terreno, quarteirão ou setor urbano.

§1º A avaliação dos impactos gerados pela proposta de empreendimento ou atividade deve resultar em soluções que visem à superação dos conflitos, devendo estabelecer condições e compromissos específicos, que, quando necessário, serão firmados em Termo de Compromisso.

§2º Dar-se-á sempre publicidade dos requerimentos e aprovações dos Projetos Especiais de Impacto Urbano”.

O enquadramento como Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau deve-se à necessidade de alteração do índice de aproveitamento da gleba, nos termos do art. 58, parágrafo único, do PDDUA², e também porque se insere em uma Área Especial de Proteção do Ambiente Natural – APAN, nos termos do art. 86, §3º³, do PDDUA. Portanto, para viabilização do projeto, há necessidade de alteração desses padrões urbanísticos por meio de uma lei especial.

O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) de Parcelamento do Solo do projeto de loteamento foi avaliado no ano de 2012 pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, por meio de Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º grau. Na época, foi exigida pela Prefeitura a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental, nos termos do art. 57 do PDDUA, segundo o qual *“a avaliação do Projeto Especial de Impacto Urbano será realizada por meio de EVU, para o qual será exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Estudo de Impacto Ambiental – EIA ou relatório de Impacto Ambiental, na forma da legislação aplicável”*.

²Art. 58. A critério do SMGP, nas hipóteses previstas no Anexo 11 desta Lei Complementar, mediante Projeto Especial de Impacto Urbano, poderão ser alterados os padrões previstos para recuos de ajardinamento, regime de atividades, regime volumétrico, parcelamento do solo, garagens e estacionamentos.

Parágrafo único. **Os padrões previstos para o IA e Quota Ideal mínima por terreno somente poderão ser alterados por lei específica.**

³Art. 86, (...)§ 3º As intervenções em Áreas de Proteção do Ambiente Natural, de forma obrigatória, e em Áreas de Interesse Cultural, por solicitação do interessado, deverão ser objeto de EVU, constituindo Projeto Especial de Impacto Urbano.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

A CAUGE, considerando a necessidade de alteração de Regime Urbanístico (RU) da área, condicionou a aprovação do EVU à alteração por lei específica do RU das subunidades que perfazem a área do projeto, conforme Parecer CAUGE nº 065/2019.

Importa esclarecer que, de acordo com o art. 94 do PDDUA, o **Regime Urbanístico** é definido em função das normas relativas à densificação, às atividades, aos dispositivos de controle das edificações e ao parcelamento do Solo, podendo ser alterado mediante Projeto Especial de Impacto Urbano. Quando o Projeto Especial suscitar a necessidade de alteração de padrões de Índice de Aproveitamento e Quota Ideal, como o faz o Projeto Urbanístico do Arado, sua aprovação fica condicionada à **alteração do Regime Urbanístico (RU) por Lei Complementar** (art. 58, parágrafo único, art. 94, §1º e art. 162, VI, do PDDUA – grifamos).

Nesse passo, houve a edição da Lei Complementar n.º 780/2015, de iniciativa do Prefeito Municipal, que alterou a Lei Complementar n.º 434/1999, do Município de Porto Alegre, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Capital, a qual foi objeto de Ação Civil Pública por ausência de participação social, conforme constou do relato dos fatos acima (item I). E agora, para viabilizar o empreendimento imobiliário, foi elaborado um novo Projeto de Lei Complementar, a ser remetido para aprovação da Câmara de Vereadores, após prévia audiência pública virtual, conforme já referido.

Para que se possa entender os riscos para o desenvolvimento sustentável da cidade, envolvidos na eventualidade de o projeto de lei ser aprovado, é necessário caracterizar brevemente os bairros Belém Velho e Belém Novo.

Conforme consta da Proposta Urbanística do Projeto do Arado, retirado do site da Prefeitura de Porto Alegre⁴, a origem deste bairro remonta à 2ª metade do Século XVIII (anos 1867 - 1880), quando a Administração Municipal transferiu a freguesia do Belém Velho para o sul, local conhecido como Arado Velho.

Em 1959, quando surgiu a primeira lei de Plano Diretor (Lei 2016/59), essa parte da cidade foi tratada como área de expansão urbana, conforme história o Parecer Técnico

⁴ http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4029_ce_329649_1.pdf, acesso em 24 de agosto de 2021.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

021/2017, elaborado pelo Arquiteto André Huyer. Nesse parecer há mapas correspondentes ao regime urbanístico então vigente, que mostram que Belém Novo era um núcleo urbano isolado na zona sul do município. Também pode ser observado que de Belém Novo partia a estrada para Itapuã, no município de Viamão, enquanto que ao sul desta estrada não havia nenhuma área urbana – nem o Lami.

Vinte anos após o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, foi elaborado um novo plano, denominado 1º PDDU, Lei 43/79. Nele, a Fazenda do Arado permaneceu como **zona rural**, assim como a praia do Lami, enquanto Belém Novo seguiu como um núcleo urbano isolado, classificado, como as demais áreas urbanas, de Zona Urbana de Ocupação Intensiva. O mesmo plano classificava a Fazenda do Arado como Área Funcional de Preservação Permanente. Na planta específica de zoneamento do plano diretor de 1979, a Fazenda do Arado é classificada como “Área Funcional com potencial de reserva ecológica” e “Área Funcional de Interesse Paisagístico e Cultural” com potencial de lazer e com potencial rural.

Com o advento do PDDUA, instituído pela Lei Complementar n.º 434/99, foi mantida a classificação da Fazenda do Arado como zona não urbana e de proteção ao ambiente natural. A novidade é o Lami, que passou a figurar como núcleo urbano, enquanto que Belém Novo não teve modificação significativa de sua área.

Consoante evidencia o Parecer Técnico 021/2017, elaborado pelo Arquiteto André Huyer, do Quadro de Pessoal de Provimento Efetivo dos Serviços Auxiliares do Ministério Público, destacado profissional que, com amparo na análise dos planos diretores de Porto Alegre, bem discorreu que a evolução da mancha urbana conurbada termina, na zona sul, em uma linha que vai da Serraria – na orla do Guaíba – até a Restinga. Abaixo desta linha imaginária, há urbanizações isoladas, como ao longo da “Estrada Principal da Ponta Grossa” e condomínios de baixa densidade (TerraVille) até chegarmos a Belém Novo. Além de outras urbanizações esparsas ao longo da Estrada Edgar Pires de Castro e Lami. Trata-se de uma demonstração clara de que não há vetor de urbanização no sentido sul de Belém Novo (Evento n.º 65 do IC 139/2021).

No setor da orla que engloba a Fazenda do Arado foi salientada, no planejamento urbano instituído pelo PDDUA, a condição de zona de proteção do ambiente natural, sendo emitidas como diretrizes para a zona que, nas áreas com remanescentes florestais, fossem sujeitas



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

à RPPN⁵, e propunha nas demais campings sustentáveis, atividades náuticas, etc.

Atualmente, vigente o PDDUA com as alterações promovidas pela LC n. 646/2010, o núcleo urbano de Belém Velho apresenta diversos bens culturais inventariados, que convertem parte da gleba de 426 hectares em **Área de Interesse Cultural – AEIC**.

Além disso, cerca de 200 hectares desse território ostentam importantes atributos ambientais, que justificaram o seu reconhecimento no PDDUA como **Área Especial de Proteção do Ambiente Natural – APAN**. Essa porção é gravada com o regime de Ocupação Rarefeita.

Em sua porção norte, esse mesmo território é uma área que apresenta características rurais, com a presença de pequenos sítios dedicados à produção primária. Por esse motivo, é uma área definida pelo Modelo Espacial do PDDUA como Área de Ocupação Rarefeita (AOR) – em relação ao seu adensamento – e como Área de Produção Primária (área rural) em parcela da gleba – em relação ao zoneamento.

Em uma perspectiva mais ampla, a gleba de 426 hectares está inserida na **Macrozona 8 – Cidade Rururbana**⁶, nos termos do art. 29, inciso VIII⁷ do PDDUA, que divide o território municipal em oito grandes macrozonas, dotadas de características socioeconômicas, ambientais e paisagísticas semelhantes, quais sejam a presença de patrimônio ambiental preservado e produção rural de hortifrutigranjeiros, desenvolvida de forma intercalada com alguns núcleos de ocupação urbana. **Isso significa que a área de inserção do Projeto Especial Ponta do Arado é uma área de interface periurbana e que o aludido projeto representará a urbanização intensiva de uma região com fisionomia rural e dotada de importantes atributos ecológicos e culturais.**

⁵ Reserva Particular do Patrimônio Natural

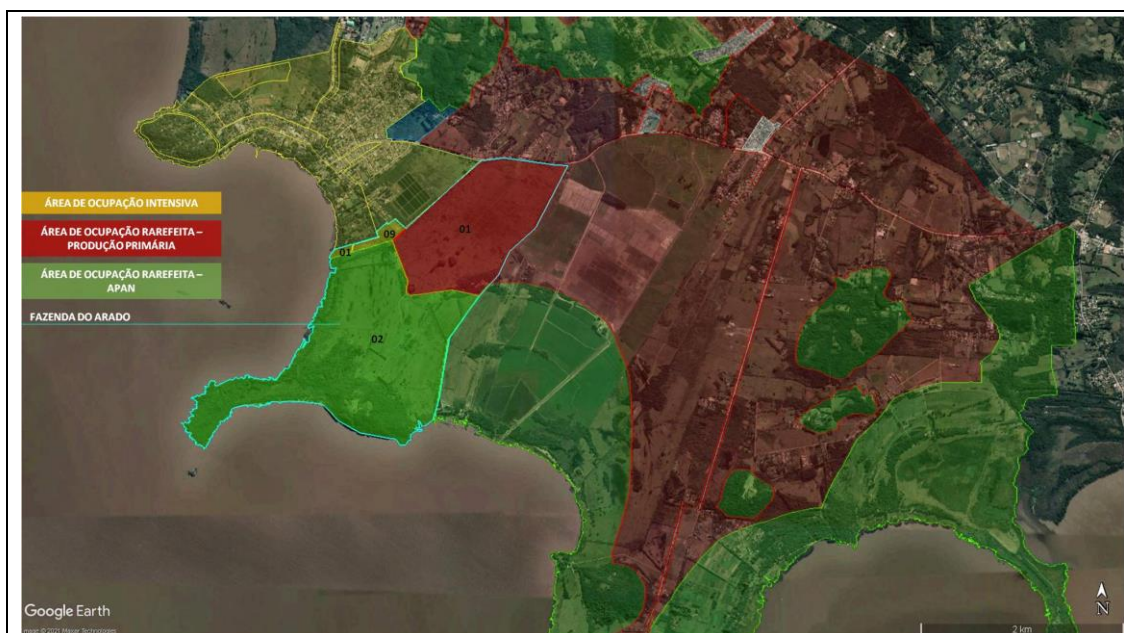
⁶ O que era denominado como Cidade Rururbana pela atualização do PDDUA de 2010, fora reconfigurada pela Lei Complementar nº 775/2015 **em Zona Rural**, conforme o PDDUA anterior de 1999, mantendo o mesmo regime urbanístico de sua atualização posterior.

⁷VIII - Macrozona 8 - Cidade Rururbana: área caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário, compreendendo os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo e Lami, bem como as demais áreas a partir da linha dos morros da Companhia, da Polícia, Teresópolis, Tapera, das Abertas e Ponta Grossa;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Abaixo, a **figura 1** retrata o atual regime urbanístico, incidente sobre a gleba objeto do projeto de Lei Complementar que ora se discute, onde a sigla AOI corresponde à Área de Ocupação Intensiva e a sigla AOR corresponde à Área de Ocupação Rarefeita:



AOR	APAN	2.714.945,63 m ² (200 ha)
	Área de Produção Primária	1.480.852,75 m ² (148 ha)
AOI	Predominantemente Residencial	47.951,30 m ² (4,7 ha)
	Área de Interesse Cultural	20.135,79 m ² (2 ha)

Tabela 1: Descrição de Regimes

Figura X – Regime Urbanístico atual da gleba Intervenção em Imagem da Ferramenta Google Earth, realizada pela Arquiteta Livia Puperi com base em documentos apresentados em Audiência Pública realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no dia 12 de agosto de 2021
Tabela 01 - Fonte: Prefeitura de Porto Alegre⁸

Nos termos do art. 86 do PDDUA, a APAN integra a categoria de Áreas Especiais de Interesse Ambiental, ao lado das Áreas de Interesse Cultural e das Áreas de Ambiência Cultural. Prevê o parágrafo primeiro do art. 86 que:

⁸ http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4029_ce_329649_1.pdf, acesso em 24 de agosto de 2021.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Lugares de Interesse Ambiental – são porções de território, situados ou não em Áreas, §1º A abordagem das Áreas Especiais de Interesse Ambiental, nas Áreas de Ocupação Intensiva e Rarefeita, ocorrerá em três níveis, a partir da abrangência espacial e de suas peculiaridades:

I – Áreas de Interesse Ambiental – são porções de território com características culturais ou naturais diferenciadas que estruturam a paisagem ou constituem ecossistemas importantes, atribuindo-lhes identidade, com repercussões em nível macro na cidade;

II – que permitem identificar a ocorrência de conjuntos de elementos culturais ou naturais relacionados entre si, que, por seus valores, são passíveis de ações de preservação;

III – Unidades de Interesse Ambiental – são elementos pontuais, naturais ou culturais, que possuem valor significativo passível de ações de preservação.

(...)

§ 3º As intervenções em Áreas de Proteção do Ambiente Natural, de forma obrigatória, e em Áreas de Interesse Cultural, por solicitação do interessado, deverão ser objeto de EVU, constituindo Projeto Especial de Impacto Urbano;

§ 4º VETADO.

§ 5º Deverão ser criados critérios claros, objetivos e padrões diferenciados que ressalvem a supremacia dos elementos naturais sobre os de construção na Área de Ocupação Rarefeita na qual a conservação das condições naturais contribua para a manutenção e equilíbrio dos ecossistemas.

O Projeto de lei que se busca impedir altera esse enquadramento, **criando na gleba uma categoria nova**, qual seja “**Área de Desenvolvimento Diversificado**”, que incide sobre a Área de Produção Primária (área rural) e sobre parte da APAN:



Figura X – Imagens comparativas do zoneamento vigente e o proposto



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Intervenção em Imagem da Ferramenta Google Earth, realizada pela Arquiteta Livia Puperi com base em documentos apresentados em Audiência Pública realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no dia 12 de agosto de 2021

A **consequência prática** da modificação do regime urbanístico consiste na criação da possibilidade do aumento significativo da densidade populacional **em mais de mil novas economias em uma região isolada da cidade**, desprovida de infraestrutura pública, que apresenta atributos ambientais e paisagísticos muito relevantes, sem **que estudos técnicos mais aprofundados (diagnóstico) tenham sido realizados e sem a atenção ao planejamento integrado deste território**, seja por meio da elaboração prévia de um projeto de urbanização para ampliação do perímetro, seja pela remessa dessa discussão e decisão ao processo de revisão do plano diretor, que se encontra em pleno andamento.

Assim, o Ministério Público propõe a **presente ação civil pública, com a pretensão de inibir a remessa, para a Câmara de Vereadores, do Projeto de Lei Complementar que viabilizará a alteração de regime urbanístico no território ou, se já feita a remessa, a suspensão de sua tramitação** para o qual os requeridos pretendem implantar o Loteamento Ponta do Arado, em virtude da identificação das seguintes ilegalidades na tramitação do processo administrativo atinente ao empreendimento, classificado como Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, do que resulta em vícios substantivos e formais do Projeto de Lei e irá demonstrar e provar que:

- a) O Projeto de Lei Complementar, voltado à viabilização de um Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, pela magnitude da transformação urbanística proposta, que **representa expansão urbana** para uma área de **ocupação rarefeita (rururbana) e ambientalmente vulnerável** alterará as características socioeconômicas, ambientais e paisagísticas deste território, **em uma análise pontual e dissociada do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre**, que se encontra em pleno andamento, com violação aos arts. 182 e 225 da CF/88 e dos arts. 39 e 40 do Estatuto da Cidade. A revisão do plano diretor, por oportuno, será o momento em que os dados socioespaciais, ambientais, dentre outros, da região do extremo sul serão levantados, avaliados (estudos) e debatidos para determinar a adequada regulação da expansão urbana



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

- naquele território. Portanto, **o instrumento do Projeto Especial de 2 grau (art. 58, PDDUA) é inadequado para alteração de perímetro urbano e determinar a expansão urbana;**
- b) Em virtude de que o Projeto de Lei Complementar alterará o índice de aproveitamento da área e os usos previstos para as glebas, proporcionando a intensa urbanização de uma região que é classificada como de Ocupação Rarefeita pelo fato de suas glebas serem, atualmente, **gravadas como Área de Produção Primária (rural) e Área de Proteção do Ambiente Natural, é necessária a elaboração do Projeto de Urbanização a que se refere o art. 42 – B do Estatuto da Cidade, assim como estudos técnicos, diagnósticos adequados sobre a região** para determinar a expansão urbana;
- c) **Ausência de previsão de áreas para habitação de interesse social, na forma do art. 42, B, V, do Estatuto da Cidade;**
- d) **Ausência de critérios técnicos para o estabelecimento de contrapartidas urbanísticas, com violação aos arts. 56, inciso V, do PDDUA, e dos arts. 2º, incisos I e IX, e 42 B do Estatuto da Cidade;**
- e) **Ausência de EIA/RIMA válido para instrumentalizar o Projeto de Lei Complementar** correspondente ao Projeto Especial Ponta do Arado, nos termos do art. 57 do PDDUA, **seja porque boa parcela dos estudos relacionados à proposta de alteração decorrem de EIA/RIMA reconhecido como falso/enganoso/omisso e todo o processo de licenciamento ambiental terá de retornar o seu curso a partir do zero**, por força da alteração das regras do licenciamento, **seja porque o projeto original do empreendimento, sobre o qual foi realizado o Estudo de Impacto Ambiental, dizia respeito a uma situação que não corresponde à atual, onde houve uma significativa ampliação do escopo do projeto, implicando em um maior adensamento populacional e cujos efeitos ambientais deverão ser objeto de novo**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

EIA/RIMA por parte, agora, da FEPAM⁹ em face da extensão da área envolvida.

II – DO DIREITO:

2.1. Do direito fundamental à cidade. Artigo 182 da Constituição Federal e a Lei n. 10.251/01 (Estatuto da Cidade)

2.1.1. O planejamento urbano como diretriz da política urbana. Princípio da sustentabilidade das cidades. A Nova Agenda Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Para viabilizar o loteamento Ponta do Arado, a Prefeitura logrou aprovar junto à Câmara de Vereadores a **Lei Complementar 780/2015, que passou a permitir a ocupação habitacional em uma área em que, anteriormente, era gravada com restrições para tal uso.** Essa Lei foi objeto de ação judicial em virtude da ausência de participação social e, por esse **motivo, a lei foi revogada e está prestes a ser substituída por outra lei complementar, sendo exatamente este o objeto da presente ação civil pública.**

Na proposta que foi apresentada na audiência pública ocorrida em 12 de agosto de 2021, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com vistas à viabilização do Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau Ponta do Arado, pretende realizar diversas alterações urbanísticas que abaixo são transcritas, com amparo no documento apresentado na audiência:

“A principal alteração de Regime Urbanístico se dará na UEU 080, na Área de Produção Primária (Subunidade 01), que corresponde a 148 ha, junto à Av. do Lami, onde inicia a Av. Parque, até o limite da Área de Proteção do Ambiente Natural (APAN) na direção sudoeste, onde incide Regime de Área de Produção Primária. Os Regimes das Subunidades serão alterados, possibilitando atividades miscigenadas, como residências, comércio/serviços e equipamentos urbanos.

- Subunidade 05 - Mista 03 e ADD;
- Subunidade 06 - ADD;
- Subunidade 16 - Mista 03;
- Subunidade 15 - Mista 03;
- Subunidade 14 - Predom. Resid.;

⁹ Nos termos da Resolução CONSEMA 372/2018, a competência para o licenciamento ambiental de loteamentos acima de 100 hectares é da FEPAM.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

- Subunidade 13 - Lotes destinado à ETA DMAE;
- Subunidade 12 - Mista 01;
- Subunidade 11 - Predom. Resid.

A porção da gleba compreendida como área de APAN na Área de Ocupação Rarefeita será delimitada em 4 subunidades, com características singulares:

- Subunidade 08: Área de APAN – Quota Ideal 5.000 m² - 406.070 m² - Compatibiliza atividade habitacional com preservação dos marcos históricos da Fazenda do Arado: Núcleo do Arroz e Núcleo Haras;
- Subunidade 10: Área de APAN – RPPN - 935.668,68 m² - Será Reserva Particular do Patrimônio Natural, o que configura uma Unidade de Conservação de domínio privado. Nela está localizado o Sítio Arqueológico Guarani;
- Subunidade 09: Área de APAN com 630.924,08 m²;
- Subunidade 11: Área de APAN com 504.315,97 m² - Local onde está localizada a Casa Sede da Fazenda e Marina do Arado.

Abaixo, tem-se a tabela com o número de economias previstos para a nova Área de Desenvolvimento Diversificado (ADD) e para a Área de Proteção do Ambiente Natural (APAN), que, juntas passarão a permitir a implantação de 1807 novas economias:

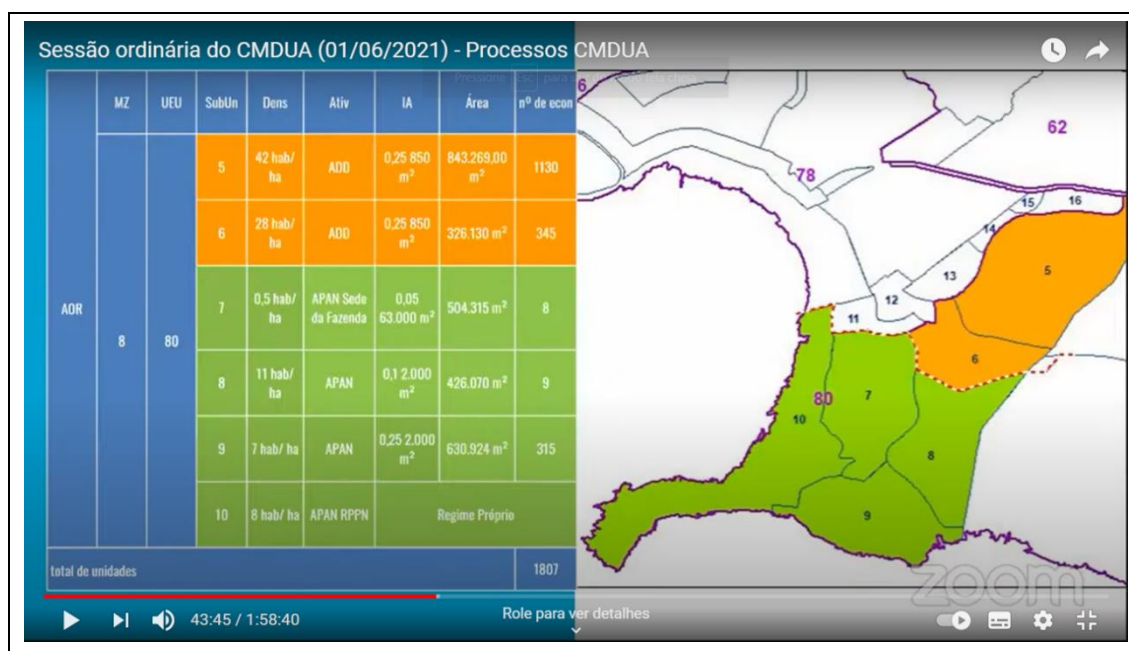


Figura X – Regime Urbanístico proposto, com destaque à previsão de economias para a gleba
Fonte: documento apresentado em Audiência Pública realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no dia 12 de agosto de 2021

Somado esse novo adensamento, com o previsto para as subunidades 11, 12, 13, 14, 15 e 16, chega-se a 2349 novas economias na área. Eis o comparativo de densidades entre o atual regime urbanístico e o proposto pelo Projeto de lei:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**



Figura X – Comparativo de densidades entre atual e proposto
Intervenção em Imagem da Ferramenta Google Earth, realizada pela Arquiteta Lívia Puperi com base em documento apresentado em Audiência Pública realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no dia 12 de agosto de 2021

A desconfiguração da fisionomia **rural**, com a viabilização da ocupação intensiva em uma gleba completamente distante do centro da cidade de Porto Alegre, desconectada das infraestruturas públicas e desprovida de equipamentos públicos e sociais **representa risco de danos ambientais e urbanísticos irreparáveis e viola o art. 182 da Constituição Federal de 1988, que, ao remeter o desenvolvimento urbano sustentável ao Plano Diretor, institui um direito ao planejamento urbano e territorial.**

Vale transcrever, nesse passo, as importantes disposições do Estatuto da Cidade, **norma de ordem pública e interesse social** (art.1), que traz a densidade ao direito à cidade e deve orientar a execução da política urbana:

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

- I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – **cooperação** entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - 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.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. (grifos nossos)

A racionalidade da Constituição Federal de 1988, que protege o direito ao ambiente equilibrado e à cidade sustentável como direitos fundamentais e que reconhece o Plano Diretor como um instrumento de planejamento urbano de longo prazo, **veda alterações pontuais e desconectadas de uma visão mais abrangente do território**. Também impede a expansão urbana para áreas ambientalmente frágeis, dotadas de atributos ecológicos importantes, **sem motivação clara no interesse público e sem estudos técnico-científicos que comprovem a necessidade de ampliação do perímetro urbano**, à luz do crescimento demográfico, e a viabilidade ambiental.

Nesse sentido, colacionam-se os seguintes precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo: **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101166-80.2019.8.26.0000**, Rel. Ferreira Rodrigues, j. em 11 de setembro de 2019, que declarou a inconstitucionalidade de lei que alterava o Plano Diretor de Osasco, sem participação social e **sem os estudos técnicos** que justificassem as alterações do zoneamento; e a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227144-72.2016.8.26.0000**, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 21 de junho de 2017, que considerou inconstitucional lei complementar do Município de Ribeirão Preto, sob o reconhecimento de que tal ato normativo, por seu conteúdo, “dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular”.

No mesmo sentido, **veja-se recente e paradigmática decisão do TJRS:**

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ENTORNO DE LAGOA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR.. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO. Nada obsta, em princípio, que o Município altere o Plano Diretor objetivando estimular e acompanhar o crescimento e desenvolvimento da área objeto de discussão. No entanto, **tal alteração, deve, imprescindivelmente, não apenas respeitar parâmetros constitucionais e mesmo infraconstitucionais estabelecidos em lei federal, como também ser precedido de um aprofundado estudo técnico, dando, assim, à alteração, amparo não apenas legal, mas técnico**, justificando, inclusive, a necessidade e mesmo indicação de se proceder à nova classificação daquela área, sobretudo por se tratar de APP. No caso concreto, nenhum estudo técnico aprofundado foi realizado, e, inclusive, a alteração levada a efeito no art. 3º -B, inciso IV, da LM nº 5.647/15, causou alvoroço, espanto e perplexidade nos próprios servidores públicos que participavam da Comissão Técnica para alteração do Plano Diretor. Na medida em que a Constituição Federal, assim como o Novo Código Florestal e a Resolução 303/02 CONAMA estabelecem como área de preservação permanente o limite de até 100 metros no entorno de lagoas e lagos naturais, em área urbana, e 30 metros na área rural, e como lei municipal não poderia oferecer uma proteção menor ao meio ambiente do que aquela prevista em lei federal, ao levar a efeito*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

nova classificação da área em torno dos lagos e lagoas naturais, passando-a de rural para urbana (sem qualquer estudo técnico que o justifique), automaticamente altera o limite mínimo para as construções no entorno, passando de 30 (trinta) metros (zona rural) para 100 (cem) metros (zona urbana). Alteração levada a efeito pela Lei Municipal nº 5.647/2015 que afronta norma constitucional e lei federal. Reforma da sentença para julgar procedentes os pedidos veiculados na Ação Civil Pública. RECURSO PROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70073672313, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 14-03-2018)

Demais disso, diante do significativo impacto urbanístico e ambiental que o projeto irá desencadear na Macrozona 8 – Cidade Rururbana, o **encaminhamento do Projeto de lei complementar dissociado de um planejamento urbano amplamente estudado**, baseado em dados, estudos e diagnósticos adequados sobre a região, e assim debatido com a sociedade, **mostra-se especialmente grave, diante do fato de que**, NO PRESENTE MOMENTO HISTÓRICO, **TRAMITA O PROCESSO DE REVISÃO GLOBAL DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE - PDDUA -**, INCLUSIVE COM A CONTRATAÇÃO ESPECÍFICA PELO MUNICÍPIO DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)¹⁰, **a um custo de 2,5 milhões de dólares**, PARA ELABORAÇÃO DE DIVERSOS ESTUDOS E DIAGNÓSTICOS, com o intuito de subsidiar a confecção da revisão e a futura configuração do Plano Diretor e que este seja e esteja alinhado com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU e com a Agenda 2030. A contratação do PNUD representa uma rara oportunidade de incorporar ao planejamento urbano de Porto Alegre, em uma visão de longo prazo, as diretrizes da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e da Nova Agenda Urbana (UN Habitat III).

Afigura-se, no mínimo, pouco razoável - e viola os deveres de proteção dos direitos fundamentais¹¹, do direito à cidade sustentável - que o Município de Porto Alegre tenha

¹⁰O Município contratou, em 18 de dezembro de 2019, o PNUD para prestação de assessoria técnica na revisão do PDDUA a um custo de 2,5 milhões de dólares. Informação disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smams/noticias/parceria-para-plano-diretor-posiciona-capital-na-agenda-da-onu>, acesso em 25 de agosto de 2021.

¹¹ Veja-se a respeito ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. SP: Malheiros, 2008. Ainda, a eficácia do dever de proteção, pela sua dimensão prospectiva (de máxima efetividade das normas), vincula a todas as esferas de poder. Segundo Sarmento, “Tal dever incumbe ao legislador, que tem a obrigação de editar normas que dispensem adequada tutela aos direitos fundamentais, à administração, a qual incumbe agir materialmente para prevenir e reparar as lesões perpetradas contra tais direitos, e também ao Judiciário, o qual, na prestação jurisdicional, deve ter sempre a atenção voltada para a defesa dos direitos do homem”. (SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. In: SAMPAIO, José Adercio Leite (Coord.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 296)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

contratado o PNUD para prestação de assessoria técnica na Revisão do PDDUA (providências preliminares em andamento) a um custo milionário, a fim de elaboração detalhada de estudos específicos para cada região, e, paralelamente a isso, proponha a alteração do regime urbanístico para a região do Extremo Sul de forma pontual e desacompanhada de um planejamento urbano sistematizado, o que deverá ocorrer ao longo do processo de Revisão do Plano Diretor (PDDUA).

O Município, nesse passo, já admitiu ao Ministério Público, no âmbito do IC n.º 01202.00106/2015, cujo objeto é *Investigar os critérios técnicos e jurídicos utilizados nas ações, medidas e programas administrativos e leis adotadas pelo Município de Porto Alegre relacionados à expansão da ocupação urbana para a Região do Extremo Sul do Município, visando à formação da convicção da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística acerca da necessidade de adoção de medidas extrajudiciais e judiciais para a proteção da ordem urbanística referente àquela região do Município, que não possui*, além de um regramento de faixa de transição da área urbana para a rural, *definição sobre critérios técnicos, baseado em dados adequados (e monitoramento) acerca dos impactos gerados por mudanças de alteração de regime na região do extremo sul – assim considerada a RGP8, Restinga-ExtremoSul, Macrozona 8, Cidade Rururbana, e Macrozona 7 - Restinga¹²*, bem como informações sobre áreas irregulares, deficiências de infraestrutura, etc., ou seja, sobre o comportamento da ocupação do solo e da expansão do território, *o que seria melhor estudado por ocasião da revisão do plano diretor, sendo um dos escopos do PTCI com o PNUD exatamente este.* Tal admissão, inclusive, gerou a expedição de Recomendação ao Município de Porto Alegre, em 30.01.2020 (cópia acostada no Evento n.º 36 do IC 139/2021), com os seguintes termos:

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, por sua agente signatária, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo artigo 129 da Constituição Federal de 1988, artigos 26, inciso I, alínea "a", e 27, incisos I e II, e parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), artigo 32, inciso IV, da Lei Estadual n.º 7.669/82 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público), e artigo 56 do Provimento n.º 71/2017 da Procuradoria-Geral de Justiça, RECOMENDA ao MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, na pessoa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, para que, no processo democrático de revisão do Plano Diretor do Município de Porto Alegre que se inicia, adote as providências necessárias a garantir o direito a cidades sustentáveis, estabelecendo estratégias de regulação do solo urbano e rural, em especial as seguintes medidas:

¹² Guia de Consulta: Regime Urbanístico – PDDUA/Janeiro/2019 - LC 434, de 1º/12/1999, atualizada até a LC 667, de 03/01/2011, incluindo a LC 646, de 22/07/2010, p. 11-12 e 17-18



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

- (I) **realize levantamento de todos os Projetos Especiais, de todos os graus, autorizados por lei e/ou licenciados na região do extremo sul da cidade (composta pela RGP8 Restinga-ExtremoSul, Macrozona 8, Cidade Rururbana, e Macrozona 7 – Restinga), que alteraram o macrozoneamento e ou os índices urbanísticos previstos no Plano Diretor (etapa de diagnóstico);**
- (II) **realize o levantamento de todas os assentamentos urbanos informais/irregulares existentes nessa região (etapa de diagnóstico);**
- (III) **Inclua referidos diagnósticos na discussão de revisão do PDDUA;**
- (IV) **estude (viabilidades urbanísticas, ambientais e sociais), discuta e estabeleça no planejamento urbano uma faixa de transição entre as áreas de ocupação intensiva, rarefeita e rural, fixando critérios e diretrizes específicos de zoneamentos, de parcelamento, uso e ocupação do solo, em especial:**
- (a) estabelecendo diretrizes de saneamento básico, em especial drenagem de águas pluviais e esgotamento sanitário;
- (b) instituindo mecanismos - econômicos, sociais e ambientais -, que incentivem a preservação dessas áreas e das áreas rurais, consoante a sua vocação;
- (c) prevendo, para a cidade consolidada (nas zonas de transição, de ocupação rarefeita e rural), diretrizes específicas de regularização fundiária;
- (V) **inclusão dos Projetos Especiais aprovados/assentamentos informais/irregulares nessas áreas e dos parâmetros urbanísticos a serem definidos em ferramenta pública georreferenciada, que permita consulta e atualização periódicas.**

Em resposta a esta Recomendação, veja-se o pronunciamento do Município de Porto Alegre:

Tendo em vista a complexidade e a multidisciplinaridade intrínseca no processo de estruturação das ações do Planejamento Urbano Municipal, em 18 de dezembro de 2019, o município de Porto Alegre assinou com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCTI).

O PCTI tem como objeto principal consultoria técnica para aporte de subsídios não apenas para a Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, mas para demais regulamentações referentes ao controle da ocupação do solo municipal.

O PCTI prevê uma série de estudos técnicos, inclusive de levantamento de dados, diagnóstico da situação atual e elaboração do Protótipo da Plataforma de Planejamento Urbano, de acesso público, balizada por indicadores de desenvolvimento reconhecidos pela comunidade internacional.

Nas ações previstas, estão incluídas consultorias técnicas específicas no sentido de estabelecer modelos e metodologias para tratar sobre o impacto urbanístico da implantação de projetos no território de Porto Alegre, inclusive acerca das decisões sobre os limites para a expansão urbana.

Neste sentido, considerando a necessidade de que tais estudos ocorram de forma integrada oferecendo soluções que correlacionem os diversos fatores relacionados ao desempenho urbano, encontra-se em fase adiantada de tramitação Carta Acordo entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O projeto envolverá um conjunto amplo de pesquisadores de diferentes especialidades (urbanismo, ordenamento territorial, gestão de riscos, mobilidade urbana, geotecnia, drenagem urbana, participação social etc) que



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

atuarão sob a coordenação técnica do Núcleo de Tecnologia Urbana (NTU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que terá a função de integrar as informações, fornecendo subsídios para a Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. No cronograma da Carta Acordo, o projeto é detalhado em suas diferentes etapas, com previsão de execução integral em 20 (vinte) meses a partir da sua assinatura.

É preciso notar que o Projeto de Lei Complementar em questão não se trata de mera aplicação da hipótese prevista no artigo 58, parágrafo único, do PDDUA, que permite ajustes do plano diretor. Trata-se de **verdadeira e substancial alteração do PLANO DIRETOR, de seus perímetros e sobre a vocação territorial, impactando a cidade como um todo**, pois **determina a expansão urbana** para região considerada em parte como área rural, com vulnerabilidades históricas de infraestrutura, serviços, habitação de interesses social e ambiental, SEM QUE OS ESTUDOS TÉCNICOS NECESSÁRIOS, assim reconhecido pelo próprio Município, tenham sido realizados para determinar essa expansão.

Desse fato decorre que a lei complementar que viabilizar o Projeto Especial do Arado, que implica a alteração de zoneamento e a urbanização intensiva de glebas gravadas como Área de Produção Primária e APAN, **além de tratar sobre um novo regime urbanístico (denominado ADD)**, uma vez aprovada, **já nascerá defasada e dissociada** em relação às discussões que vêm sendo travadas no contexto da revisão do PDDUA. Além disso, não é compatível com o crescimento demográfico da população. Conforme o mesmo Parecer 021/2017:

Porto Alegre é a capital brasileira com menor crescimento de população, segundo o IBGE¹³. Além de ter o menor crescimento populacional, este crescimento tende a diminuir e reverter. Estimativas preveem que no máximo em 30 anos a população urbana brasileira entrará em declínio¹⁴. Logo, as áreas urbanas que não tiverem sido ocupadas até lá, não mais o serão, permanecendo vazios urbanos indefinidamente.

Portanto, a presente ação civil pública busca inibir o risco de produção de um loteamento urbano de 426 hectares, com o incremento significativo da população nos próximos 10 anos, em plena área rural de Porto Alegre, sem um diagnóstico apropriado da região e sem estudos técnicos suficientes, quando todas as discussões internacionais que vêm norteando a

¹³<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/08/porto-alegre-e-capital-com-menor-crescimento-de-populacao-segundo-ibge-4585371.html#showNoticia=djtMUzx9Yzg1NzMyMDQ1NzA3OTA1MzQzNDg4WXpHODA4NDk4OTU5NjI3MDAzODM0NHlfezQ2OTYwMDY5NjIyNTU0OTUxNjhAXmdQY1ZAMGtNKSswjQmFvO30=>

¹⁴MAGALHÃES, Sérgio. *A arquitetura e o urbanismo no Brasil do século XXI*. PROURB-FAU/UFRJ.2016.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

elaboração de políticas públicas urbanas, baseadas na Nova Agenda Urbana e nos ODS, recomendam cidades mais compactas, **que aproveitem melhor suas infraestruturas e que evitem o modelo espacial disperso, altamente gerador de gases de efeito estufa em virtude do uso intensivo do automóvel.**

Veja-se, por exemplo, o princípio 14, itens “b” e “c”, da Nova Agenda Urbana:

*(b) Assegurar economias sustentáveis e inclusivas, através do **aproveitamento dos benefícios de aglomeração da urbanização bem-planeada**, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo pleno emprego e produtivo e trabalho condigno para todos, ao assegurar a criação de empregos condignos e o acesso igualitário para todos a recursos e oportunidades económicos e produtivos, **prevenindo a especulação fundiária; e promovendo a segurança da propriedade da terra e gerindo a perda de densidade urbana, quando aplicável.***

*(c) Assegurar a **sustentabilidade ambiental**, através da promoção de energias limpas, do **uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, bem como através da proteção dos ecossistemas e da biodiversidade**, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de catástrofes; e **mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.***

Por sua vez, o princípio 14, item “c”, alínea III, apregoa “a revitalização do planejamento urbano e territorial de longo prazo com o fim de otimizar a dimensão espacial da forma urbana e de transmitir os resultados positivos da urbanização”.

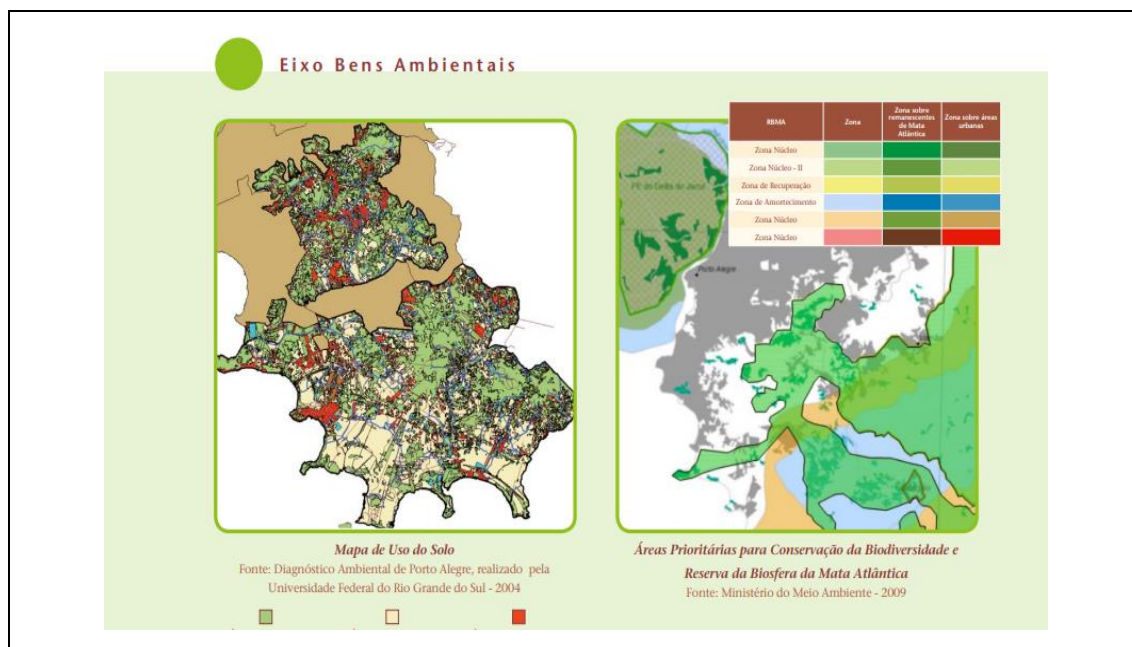
A Nova Agenda Urbana é harmonizada com a Agenda 2030 e com os **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU - ODS (2015)**, cujo **Objetivo 11** prevê “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis”. Dentre os sub-objetivos, consta até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países (meta 11.3); fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo (meta 11.4); reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades (meta 11.6).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Também são aplicáveis ao caso ora *sub judice* o **Objetivo 13**, concernente às Mudaças Climáticas, que recomenda a redução das emissões de gases de efeito estufa e a manutenção dos sumidouros naturais. No caso do Projeto Arado, haverá aumento de emissões de gases de efeito estufa em virtude da poluição veicular que será estimulada pelo uso do automóvel, dada a distância do loteamento em relação à cidade consolidada. Além disso, haverá supressão de vegetação nativa, o que representa eliminação de sumidouros naturais de gases de efeito estufa. Conseqüentemente, também resta descumprido o **Objetivo 15**, que trata da proteção da vida terrestre, já que a biodiversidade da região será irreversivelmente impactada com a conversão de solo que é, atualmente, coberto por vegetação nativa, por pastagens e por áreas dedicadas à produção de hortifrutigranjeiros.

Especialmente no que diz respeito aos aspectos ambientais, cumpre destacar que área que será impactada pelo empreendimento, conforme o Ministério do Meio Ambiente, é uma **Área Prioritária para a Conservação da Biodiversidade e Reserva da Biosfera da Mata Atlântica**, consoante demonstra o mapa abaixo, retirado do documento intitulado “**Bases do Plano Estratégico da Zona Sul**”, produzido pela Prefeitura de Porto Alegre em 2012¹⁵:



¹⁵ Este estudo está disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/basesplano_estrategicosdazonasul_web.pdf, acesso em 25 de agosto de 2021.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Figura X – Plano Estratégico da Zona Sul:
mapas de uso do solo e áreas prioritárias de conservação da biodiversidade
Fonte: Prefeitura de Porto Alegre

Nos termos do art. 182 da Constituição Federal de 1988, a operacionalização do direito à cidade sustentável é feita pelo Plano Diretor, que consiste no principal instrumento urbanístico previsto no direito brasileiro, **que adota o princípio da reserva do plano¹⁶**, e tem por objeto todo o território do Município, de tal forma a abarcar as áreas classificadas por lei como urbanas e rurais.

O Plano Diretor é um documento técnico-político, pois é produzido com amparo em diagnósticos e estudos técnicos a respeito do território, das atividades econômicas, das projeções de crescimento da população, das vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais, das condições materiais relacionadas às redes de infraestrutura existentes, aos serviços públicos de transporte, dentre outros aspectos, que tem por função “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local”¹⁷. Trata-se de instrumento que materializa o Planejamento Urbano de longo prazo para orientar o desenvolvimento integrado da cidade.

O procedimento de elaboração do plano deve ser submetido **à ampla participação democrática da população, seguindo-se a aprovação do projeto de lei que institui o Plano Diretor pela Câmara Municipal de Vereadores.**

A função constitucional do Plano Diretor é conformar o direito de propriedade e o direito de construir, ao definir em concreto o conteúdo da função social da propriedade, a teor do disposto no art. 182, §2º, da Constituição Federal, combinado com os arts. 2º, IV e 39 e 40 do Estatuto da Cidade¹⁸, segundo os quais a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano.

¹⁶ APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. Propriedade urbanística & Edificabilidade. O Plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p.44.

¹⁷SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, 3ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 134.

¹⁸ O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em seu art. 39, afirma que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes constantes do art. 2º do mesmo diploma legal.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

O art. 40, §1º, do Estatuto da Cidade, prescreve que “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”. O seu objeto é todo o território municipal (art. 40, §2º), pelo que abrange a zona rural, e deve ser revisto a cada dez anos (art. 40, §3º), por meio de um procedimento técnico qualificado, dotado de ampla participação popular, em que se garanta a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade e o acesso aos documentos e as informações produzidos (art. 40, §4º, incisos I, II e III), sob pena de inconstitucionalidade da lei que vier a aprová-lo¹⁹.

Quanto ao conteúdo técnico do Plano Diretor, este deve ser harmonizado com as diretrizes do Estatuto da Cidade elencadas no seu art. 2º, dentre as quais se destaca o direito à cidades sustentáveis (inciso I); a diretriz do planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inciso IV); a diretriz da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e as características locais (inciso V) e ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar (...) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado, em relação à infraestrutura urbana (inciso VI, alínea “c”).

No caso ora *sub judice*, o Projeto de Lei que viabilizará o Projeto Arado fere essas diretrizes do Estatuto da Cidade, o que é observado pelo Arquiteto André Huyer (doc. Anexo), quando conclui que o empreendimento causará distorções no crescimento urbano, violando o art. 2º, inciso IV), é inadequado à infraestrutura pública existente, o que representa violação do art. 2º, inciso VI, do Estatuto, e tende a causar poluição e degradação ambiental.

¹⁹ Sônia Rabello colaciona diversos precedentes neste sentido do Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em <http://www.soniarrabello.com.br/tribunal-de-justica-de-sao-paulo-avanca-na-exigencia-de-participacao-social-e-estudos-tecnicos-para-todas-as-leis-de-planejamento-urbano/>, acesso em 11 de março de 2020.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

2.1.2. Não cumprimento do art. 42 – B do Estatuto da Cidade. Impossibilidade de substituição do Projeto de Urbanização pelo Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau. Destinação de área para habitação de interesse social (inciso V).

Outro ponto que merece destaque é o aspecto de que, quando se tratar de ampliação de perímetro urbano, conforme prevê o art. 42 – B do Estatuto da Cidade, o Município deve **aprovar uma lei precedida de um projeto específico**, que contenha, no mínimo, os seguintes requisitos técnicos:

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;

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.

A competência para elaboração do Projeto de Ampliação do Perímetro Urbano é do Município e o seu objeto transcende a viabilização de um loteamento pontual, porquanto abarca uma parcela do território, classificada como rural ou de expansão urbana, para a qual se



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

pretende planejar a urbanização, inclusive contemplando-se a previsão de áreas para habitação de interesse social e parâmetros para parcelamento do solo que promovam a diversidade de usos e a geração de renda.

Veja-se que o conteúdo expresso nestes dispositivos busca garantir o desenvolvimento ambientalmente sustentável da cidade, de tal forma a que a capacidade de carga do território seja considerada quando do planejamento da urbanização e quando da classificação do solo ou de sua conversão de solo rural para urbano, compreendendo-se a capacidade de carga “como a aptidão de uma área determinada para suportar um nível de intensidade de usos urbanos, sem que se produza um processo de deterioração ambiental, social ou cultural”²⁰.

Nos solos urbanos, segundo Domínguez, a avaliação da capacidade de carga do território, com vistas a possibilitar o planejamento de novas urbanizações e transformações urbanas, deve ter por escopo:

- a) *A capacidade da rede de serviços e dotações para absorver o incremento de demanda derivado da transformação ou intensificação do uso;*
- b) *Incidência e efeitos do incremento de demanda de viagens e modos de deslocamento gerado pela nova implantação de usos sobre as infraestruturas de transporte existentes, assim como sobre as necessidades de estacionamento;*
- c) *Impacto da mudança ou da intensificação de uso sobre as estratégias de reabilitação e revitalização dos centros urbanos;*
- d) *Impacto das tipologias edificatórias associadas à transformação/mudança ou à intensificação de usos sobre o patrimônio.*

O planejamento urbano sem avaliação da capacidade de carga pode ensejar a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos e, para efetuar a avaliação da capacidade de carga dos solos destinados à urbanização, ainda consoante Domínguez, deverá ser produzido um diagnóstico que contemple os seguintes fatores:

²⁰ DOMÍNGUEZ, José Maria Ezquiaga. El Planeamiento municipal. In In MOYA, Luis (coord.). La práctica del urbanismo. Madrid: Editorial Síntesis, 2011p. 255.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

- a) *As características geológicas, hidrográficas, topográficas e ecológicas dos terrenos;*
- b) *A presença de processos de pressão sobre os recursos e deterioração ambiental;*
- c) *O impacto da urbanização projetada sobre os recursos renováveis e a paisagem;*
- d) *As demandas por equipamentos e serviços geradas pela densidade de uso projetada, em relação com a capacidade das redes existentes no município;*
- e) *A disponibilidade de uma variedade de meios de acessibilidade sustentável;*
- f) *O impacto das novas infraestruturas necessárias sobre os recursos não renováveis e a paisagem²¹.*

Observe-se que a capacidade de carga do território compreende a avaliação da capacidade ambiental, da importância das paisagens naturais, da biodiversidade, da função de proteção das áreas rurais diante das mudanças climáticas. Trata-se, portanto, de um conteúdo obrigatório, que deve ser atentado quando da elaboração ou da revisão do Plano Diretor, e quando da ampliação do perímetro urbano.

No caso de Porto Alegre, o Projeto Especial Arado localiza-se em uma área desconectada do tecido urbano consolidado, inserida na Macrozona 8 – Cidade Rururbana, e pretende alterar o regime urbanístico, hoje de Ocupação Rarefeita, de uma Área de Produção Primária (rural) e de uma APAN. Portanto, sob a perspectiva da proteção substantiva dos direitos fundamentais envolvidos nesse caso, tem-se a efetiva ampliação do perímetro urbano de Porto Alegre, criando-se uma nova fronteira de expansão urbana, que demandará habitação social, escolas, postos de saúde, parques, praças, sistemas de transporte e de mobilidade urbana, etc.

O mapa abaixo, também retirado do documento intitulado “Bases do Plano Estratégico da Zona Sul”, mostra que não há equipamentos públicos e comunitários no entorno da gleba que será urbanizada pelo requerido Arado Empreendimentos Imobiliários:

²¹DOMÍNGUEZ, p. 255.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

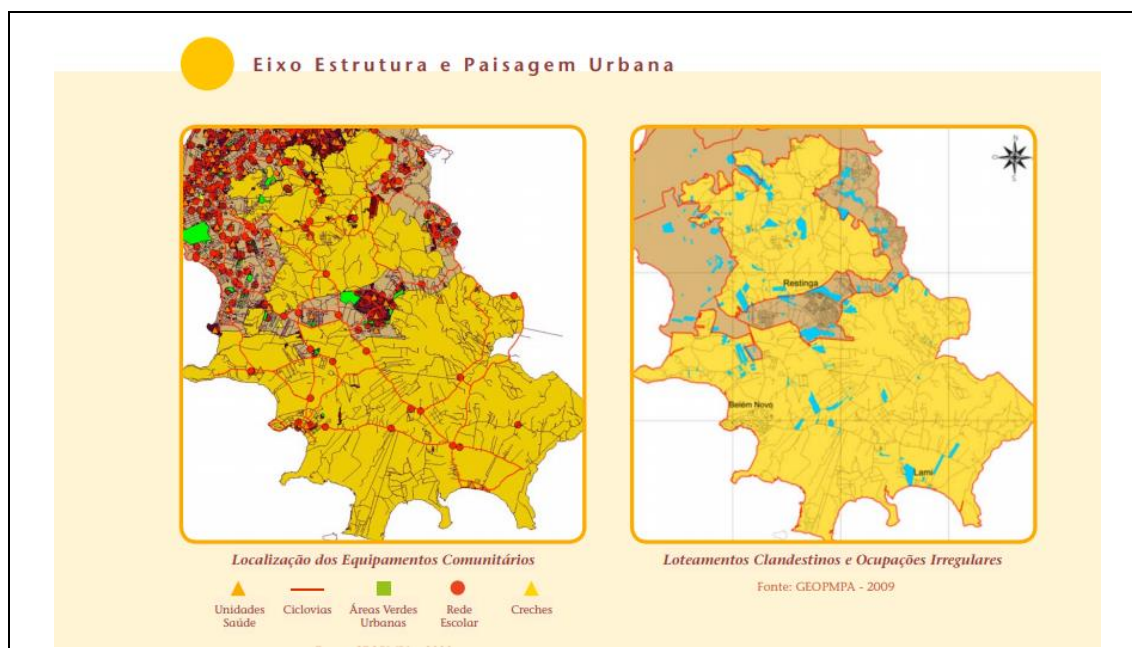


Figura X – Plano Estratégico da Zona Sul:
Mapas de localização dos equipamentos comunitários e loteamentos/ocupações
Fonte: Prefeitura de Porto Alegre

Inclusive, a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística enfrenta constante demanda da população referente aos problemas de falta de infraestrutura na Região Sul e Extremo Sul, e, atualmente, já é possível verificar um déficit relacionado a transporte público, saneamento e habitação, conforme levantamento espacial de Inquéritos Cíveis e outros expedientes investigativos e Ações Cíveis Públicas ajuizadas, sendo que o mapa a seguir bem ilustra esta situação.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

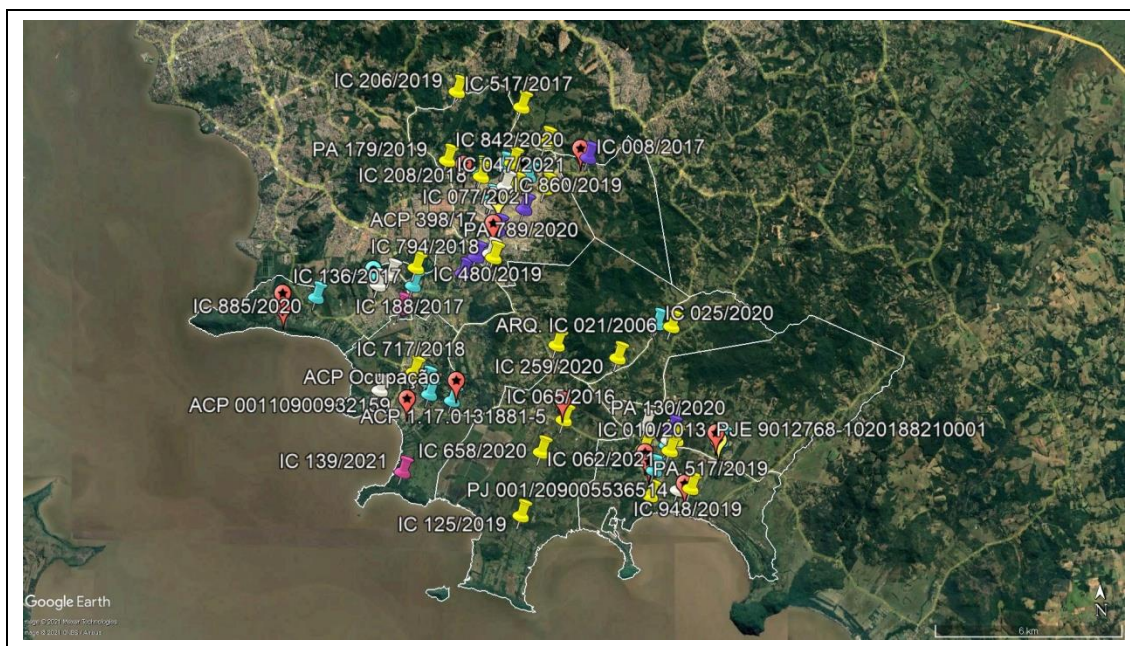


Figura X – Levantamento Espacial dos Expedientes que tramitam na PJHDOU na região do Extremo Sul de Porto Alegre
Intervenção em Imagem da Ferramenta Google Earth

Essa constatação evidencia a necessidade de um plano urbanístico mais amplo para a urbanização integrada desta gleba e para a provisão de infraestruturas públicas e de transporte, de forma harmônica com a Macrozona 8, com os princípios adotados no PDDUA e com o planejamento urbano a ser programado para a Zona Sul da cidade de Porto Alegre, no sentido de assegurar para essa macroregião da cidade um desenvolvimento ambientalmente sustentável, que acolha uma visão de longo prazo, com a prevenção e precaução de riscos ambientais e urbanísticos.

Ou seja, é inadmissível a adoção de um instrumento de gestão urbanística, como é o caso do Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, para reconfigurar uma grande área que merece ser objeto de um planejamento urbano mais amplo e de longo prazo, atentando-se para questões atinentes ao financiamento da infraestrutura urbana e para decisões estratégicas atinentes à preservação ambiental de remanescentes de vegetação nativa que, atualmente, são protegidos sob a categoria da APAN. Além disso, este Projeto Especial enquadra-se como de realização voluntária do empreendedor, nos termos do art. 55 do Plano Diretor, de tal sorte que



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

significa uma intervenção pontual no território, justificada no interesse privado²². **Para a caracterização do interesse público, há necessidade de estudos muito mais aprofundados, que mostrem a real necessidade de expandir a cidade para o extremo sul.**

Conforme ensina Souza, **o conceito de planejamento urbano distingue-se do conceito de gestão urbanística**, em razão dos distintos referenciais temporais. Enquanto o planejamento remete ao futuro, a gestão foca no presente. O autor afirma que gestão significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”²³. Tratam-se de conceitos complementares, que se relacionam em um processo integrado que se retroalimenta, compreendendo-se o planejamento como algo mais abrangente, que vai preparar a gestão futura, voltada à execução do planejamento e que se vale de instrumentos de comando e controle como o licenciamento ambiental e urbanístico, buscando evitar ou minimizar problemas. Ou seja, o Planejamento Urbano tende a organizar a materialidade com vistas ao futuro, trazendo em si, neste sentido, uma dimensão do desenvolvimento.

Assim, é impossível imaginar um adensamento na região sem a realização de estudos aprofundados relativos aos equipamentos urbanísticos necessários para comportar significativo aumento populacional, uma vez que, com a população atualmente existente, já existe uma grande deficiência de infraestrutura urbana.

Além disso, afigura-se imprescindível a destinação de área para Habitação de Interesse Social (HIS), como preconiza o artigo 42-B, inciso V, do Estatuto da Cidade, uma vez que o adensamento proposto atrairá para a região outras pessoas, como por exemplo prestadores de serviços e trabalhadores informais, que passarão a residir nas imediações, incidindo possivelmente

²² Art. 55 - Projeto Especial é aquele que exige uma análise diferenciada, devendo observar acordos e condicionantes específicos.

§ 1º Os Projetos Especiais, conforme a iniciativa, classificam-se em:
I - Projeto Especial de Realização Necessária é aquele que o Município compromete-se a implementar para o desenvolvimento de áreas de interesse prioritário, podendo, para a sua realização, concorrer a iniciativa privada;
II - Projeto Especial de Realização Voluntária é aquele originado a partir de uma iniciativa externa ao Poder Público Municipal, podendo, entretanto, este concorrer para a sua realização.

²³ SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade. Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos, 10ª. Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 46.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

em direção às áreas ambientalmente vulneráveis do entorno, com o agravamento dos déficits de infraestrutura já registrados para o entorno.

2.1.3. A reconfiguração do Projeto Urbano e a inutilidade do EIA/RIMA que subsidiou o PLC. Falta de critérios técnicos para cálculo de contrapartidas (art. 42-B, VII, Estatuto da Cidade).

Conforme já mencionado, em 2012, quando da tramitação da primeira versão do Projeto Arado na CAUGE, foi exigida a elaboração de um EIA/RIMA, em consonância com o disposto no art. 57 do PDDUA. Na época, esse instrumento substituiu a adoção do EIV, o que é permitido no art. 57, §1º, do PDDUA²⁴. No entanto, este EIA/RIMA não supre a necessidade de sua ampla revisão, porque não contemplou conteúdos do EIV, dentre os quais o estudo da valorização imobiliária, previsto no art. 37, inciso IV, do Estatuto da Cidade, e, sobretudo, porque houve modificação do Projeto Arado e alteração da competência do órgão ambiental licenciador, que agora é a FEPAM.

O estudo de valorização imobiliária, previsto no mencionado dispositivo, e também no art. 42-B, inciso VII, do Estatuto da Cidade, é requisito essencial para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização do território de expansão urbana, que permitirá a futura recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

Ocorre que, quando da alteração do zoneamento urbano, com a concessão de índices construtivos que permitem uma maior densidade, o Município favorece a valorização imobiliária do imóvel privado, sem qualquer concurso por parte do proprietário. Por isso, prevê o art. 42-B do Estatuto da Cidade que sejam determinados mecanismos de recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante desta ação normativa do Município.

As contrapartidas urbanísticas previstas no Projeto Arado não devem ser confundidas com as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos e ambientais

²⁴Art. 57. A avaliação do Projeto Especial de Impacto Urbano será realizada por meio de EVU, para o qual será exigido Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV –, Estudo de Impacto Ambiental – EIA – ou Relatório de Impacto Ambiental – RIA –, na forma da legislação aplicável.

§ 1º Os empreendimentos ou atividades sujeitos ao EIA ou ao RIA serão dispensados do EIV.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

negativos, a serem definidas de forma específica pelo EIA/RIMA, diante dos impactos que forem avaliados. A função desempenhada pela contrapartida, em uma interpretação sistemática a partir dos arts. 28, 29, 30 e 33, VI, do Estatuto da Cidade, é de recuperação da valorização imobiliária quando da concessão de solo criado, ou de alteração de uso ou de modificação de regime urbanístico.

Nessa perspectiva, Smolka assinala que as mais valias fundiárias urbanas resultam, geralmente, de ações alheias às do proprietário, protagonizadas pelo Poder Público, seja através de investimentos em infraestrutura ou de decisões regulatórias sobre o uso do solo, como quando se dá a conversão do solo de rural para urbano, ou quando se dá a atribuição de potencial de uso e de aproveitamento diferenciado. Alerta que os incrementos no valor da terra, sem uma intervenção estatal para sua recuperação, serão apropriados em forma privada pelos proprietários da terra beneficiada²⁵.

Explicando a dinâmica da valorização imobiliária da terra, Sotto esclarece que o valor de um imóvel urbano é determinado não apenas pelas características que lhe são inerentes, mas, sobretudo, por suas características locais. Condicionam o valor do imóvel a acessibilidade a infraestruturas e serviços públicos e a **máxima utilização possível permitida pelo Plano Diretor para aquela propriedade específica**²⁶.

No caso do Projeto Arado foram apresentadas uma série de contrapartidas quando da realização da audiência pública. No entanto, **não há indicação dos critérios técnicos utilizados que permitam aferir a proporcionalidade das obras que serão executadas pelo empreendedor e a valorização propiciada pelo ato do Poder Público. Esses critérios são exigíveis pelo Estatuto da Cidade, quando se refere ao instrumento contrapartida.**

Veja-se que, ao tratar da contrapartida por outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (arts. 28 e 29), o Estatuto da Cidade afirma, no seu art. 30, que “lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga do direito de construir e

²⁵SMOLKA, Martim. *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Ed. Eurolibros, 2001. No mesmo sentido SMOLKA, Martim, AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. In *Revista Eure* (vol. XXIX, n. 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, dic., 2003.

²⁶SOTTO, Débora. *A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras*: uma análise jurídica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015, p. 98.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

de alteração de uso, determinando: I – “a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário”. Na mesma direção é o art. 33, inciso VI, do Estatuto da Cidade, no que concerne às contrapartidas devidas em operação urbana consorciada, em função da utilização de benefícios urbanísticos.

Consequentemente, pela falta de explicitação dos critérios para cálculo de contrapartidas, há risco de que o Município de Porto Alegre esteja renunciando a recursos públicos muito importantes para o desenvolvimento urbano, motivo pelo qual o Projeto de Lei Complementar não poderá seguir para a Câmara de Vereadores enquanto esta lacuna não for suprida.

Além disso, como também já exposto, houve alteração do Projeto Arado, do que também decorre a necessidade de revisão do EIA/RIMA, tarefa esta que, atualmente, deverá ser exigida no contexto do licenciamento ambiental de competência da FEPAM.

Portanto, o Projeto Especial Arado ainda não está apto a seguir para a Câmara de Vereadores, devendo-se aguardar a revisão do Plano Diretor, para, então, ser possível a elaboração de um Projeto de Urbanização específico para a ampliação do perímetro urbano, nos termos do art. 42- B do Estatuto da Cidade. Somente então, definidas as diretrizes gerais para o planejamento urbano da região sul de Porto Alegre, será possível cogitar da utilização do instrumento do Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau.

2.1.4. Da inadequação do Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau para a modificação do Planejamento Urbano da Zona Sul de Porto Alegre. Violação ao princípio da impessoalidade e ao princípio da supremacia do interesse público.

Consoante exposto acima, o Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, previsto no PDDUA é um instrumento de gestão urbanística que propicia uma certa flexibilização em parâmetros de uso e ocupação do solo, nos termos do art. 58 do PDDUA, desde que avaliado o impacto ambiental e urbanístico nos termos do art. 57 do mesmo diploma legal. A Lei Complementar exigível para utilização deste instrumento, quando houver necessidade de alteração de índice de aproveitamento (art. 58, §único), atua em uma escala pontual, que considera uma gleba urbana específica.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º. Grau, porque se destina a um empreendimento privado (no caso um loteamento), não pode substituir o Projeto de Urbanização para ampliação de perímetro urbano a que se refere o art. 42 –B do Estatuto da Cidade, porquanto a iniciativa deste plano é do Município, nos termos da sua função constitucional de assegurar o desenvolvimento urbano sustentável e determinar o conteúdo da função social da propriedade (art. 182, CF/88). Além disso, há um conteúdo técnico muito específico no art. 42 –B que interage com o planejamento de longo prazo e com as estratégias de financiamento da cidade e de concretização da justiça social.

Ou seja, a escala de intervenção é muito mais ampla e o instrumento não mira específicos investimentos privados, mas a necessidade de planejar o futuro de determinada região da cidade, diante da sua demanda demográfica e necessidades.

Além disso, o Projeto Especial de Impacto Urbano, no caso, representa a conversão, **sem motivação no interesse público**, de solo agrícola e dotado de valor ambiental **apenas porque há uma demanda privada nesse sentido**. Nessa linha de raciocínio, o Parecer Técnico 021/2017 (Evento n.º 65), da lavra do Arquiteto André Huyer, afirma que:

O empreendimento pretende tornar urbana uma zona com características rurais. Ou seja, se trata de uma expansão da área urbana. Não se entrará na discussão de que o plano diretor de Porto Alegre não contempla áreas rurais, uma vez que estas áreas são denominadas de rururbanas (rarefeitas) e, de qualquer maneira, tem características rurais, e não urbanas (não tem infraestrutura urbana, etc.). Há necessidade de expandir a área urbana de Porto Alegre? Se há, não é no sentido sul de Belém Novo. Há diversos vazios urbanos ao norte, bem como áreas urbanas pouco ocupadas. Expandindo a área urbana ao sul de Belém Novo, Porto Alegre estará sendo menos compacta, que é um dos grandes predicados objetivados no planejamento urbano, visto as consequências de sustentabilidade econômica e ambiental decorrentes. Há pressão imobiliária para urbanizar ao sul de Belém Novo? No próprio bairro Belém novo há loteamentos que nunca tiveram a maioria de seus lotes ocupados, como o loteamento “Villa Balneária de Nova Belém”, de 1927. Lindeiros e logo ao norte de Belém Novo há empreendimentos similares que não esgotaram as vendas de seus lotes, como o Terra Ville. Uma planejada expansão do Terra Ville na gleba em frente ao mesmo e ao sul do aeródromo não foi iniciada. Bem mais ao norte, no bairro Vila Nova, também há um grande empreendimento similar, Alphaville, cuja comercialização de lotes progride muito lentamente. Portanto não se vislumbra uma necessidade imperiosa de expandir a área urbana de Porto Alegre, especialmente próximo de Belém Novo.

Quanto ao aspecto da sustentabilidade econômica (e ambiental por consequência), expandir a área urbana de uma cidade também implica em ampliar as linhas de transporte coletivo, o serviço de coleta de lixo, etc. Expandir a área urbana e os serviços urbanos para novas fronteiras dentro da cidade, quando ainda há áreas urbanas subocupadas e com os serviços urbanos disponíveis, é um contra senso, pois aumenta o custo de manter a cidade”.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

A fala, por ocasião da audiência pública realizada no dia 12/08/2021, do Prefeito Municipal de Porto Alegre, Sebastião Mello, explicita em boa medida essa visão pouco centrada no interesse público para a aprovação de projetos urbanísticos:

Existe a cidade sonhada, existe a cidade possível né, a cidade que hoje nós governamos e que nós amamos, que nós moramos tem mais de 800/900 áreas irregular. Então, sinceramente, prefiro tratar esse tema de que é, quem comprou essa terra fez um projeto, investiu né e, portanto, uma cidade que não dá segurança jurídica ao seu investidor não é uma boa cidade para o empreendedorismo. Então esse tema é um tema que vem desde 2012, estamos em 2021, esse tema já passou pela câmara de vereadores várias vezes, eu mesmo votei um projeto que foi ... que veio do legislativo, nós construímos junto com o Ministério Público muitas conversas, é ... estamos fazendo todos os procedimentos é para que possa ter um loteamento regular nesta área, porque se não tiver um loteamento regular, eu sei o que vai ter dois dias depois, é mais um loteamento irregular. Entre um loteamento regular, com contrapartida para cidade, urbanisticamente sustentável, eu não tenho dúvida nenhuma de afirmar com toda a responsabilidade, que esse é um bom caminho. Mas se não bastasse isso, nós temos hoje falta de água, é ... especialmente no extremo-sul, no centro sul e zona leste da cidade. Existe uma obra de R\$ 240 milhões sendo financiada pela caixa na ponta do Arado, que é um terreno que está exatamente nesta área, que tem a destinação pro DMAE, pra finalidade desta obra que vai qualifica o abastecimento de água, extremamente importante pra cidade.

Verifica-se que existe, por parte do Prefeito Municipal, uma preocupação com a área para construção de uma ETA (Estação de Tratamento de Abastecimento), a ser cedida (doad) pelo empreendedor (gize-se que, aqui, não está se questionando a utilidade da obra, que poderá ser objeto também de desapropriação, se for o caso), bem como com a segurança jurídica do empreendedor - lembrando que a aquisição da área deu-se em 2012, sob a incidência de regime jurídico urbanístico da gleba estabelecido que não permitia qualquer densificação maior.

Contraditoriamente, entretanto, o Prefeito reconhece as mazelas ocasionadas pela expansão urbana precipitada:

“Eu, por fim, queria dizer o seguinte, vocês ... muitos de vocês conhecem a minha posição, nós estamos aí na revisão do plano diretor, acho que o Brasil errou profundamente a mão é ... no seu planejamento urbano, estendeu a cidade enormemente para onde não deveria ter estendido, nós deveríamos ter concentrado a cidade onde tinha equipamento públicos e penso que esse debate é um debate necessário na revisão do Plano Diretor, começando pela zona central que vai ter um Plano Diretor específico para ela agora, dando um potencial para o uso misto é, trazer moradias, trazer residências para o centro, mas isso vale para os demais 93 bairros da cidade. Então, acho que o Brasil errou enormemente. Construiu uma cidade como a Restinga, que tem mais de 100 mil habitantes, onde você hoje a pessoa leva 2 horas para chegar no centro, do centro da Restinga, me desculpe, esse trabalhador é um massacrado diariamente. Ele podia tá morando na região da Cruzeiro, entanto outras regiões mais centralizadas, mas lá na década de 60 se resolveu criar bairro como esse, como outros bairros. E agora, a realidade é esta e nesta área, onde era as terras



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

no Dr. Breno Caldas, alguém comprou, alguém pagou por isso, alguém é ... usou o Plano Diretor existente, permitido para isso e, portanto agora, evidentemente, a Prefeitura tem que garantir não é, para que esse investidor possa fazer é ... um empreendimento correto, sustentável no extremo-sul da cidade. Muito obrigado”

Observa-se que o encaminhamento do Projeto de Lei Complementar para alteração do regime urbanístico da região do Extremo Sul, inaugurando um adensamento urbano na região, vai de encontro até mesmo às declarações do Secretário Municipal da SMAMUS Germano Bremm, que referiu, em reportagem jornalística que trata da revitalização do Centro Histórico da Capital:

*“(...) estudos da prefeitura mostraram que a área central é a mais adequada para comportar mais habitantes, que poderiam dobrar de número devido à infraestrutura disponível, como esgoto, água, iluminação e área de praça. Todos esses equipamentos públicos poderiam recepcionar esse adensamento de população. **A ideia de um urbanismo mais contemporâneo é que a gente adense onde já tem essa infraestrutura instalada, porque se não permitirmos haver um incremento nesses locais, a população acaba se instalando onde talvez não tenha essa infraestrutura e o poder público vai ter um custo de levar transporte, iluminação, recolhimento do lixo. É muito caro para o município levar essa infraestrutura, temos que aproveitar aquela que já temos.**” (Evento n.º 66 do IC 139/2021).*

Por conseguinte, a adoção do instrumento Projeto Especial para reconfigurar uma área extensa de 426 hectares **fere o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da impessoalidade,** porquanto desencadeia a elaboração de uma Lei Complementar produzida especificamente para viabilizar um empreendimento privado, que demanda alterações pontuais no Plano Diretor quanto ao índice de aproveitamento, alteração de perímetro, vocações urbanas e aos usos permitidos em APANs, sem os estudos técnicos e à revelia do planejamento urbano, **com repercussões que serão suportadas por toda a sociedade.** Há, portanto, que se reconhecer um limite ao uso do Projeto Especial, que não pode substituir o Projeto de Urbanização a que se refere o art. 42 –B do Estatuto da Cidade e a necessidade de estudo, avaliação e discussão por ocasião da revisão Plano Diretor, que, aliás, encontra-se em andamento.

2.2. O Direito ao ambiente ecologicamente equilibrado:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

Os arts. 170, inc. VI, 182 e 186, II, e 225, todos da CF/88, formam o arcabouço que reconhece o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado como indispensável à sadia qualidade de vida e ao bem estar dos habitantes das cidades, e impõe a necessidade de conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento econômico e de proteção do equilíbrio ecológico, a fim de assegurar o direito à cidade sustentável.

A natureza de direito fundamental do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado foi expressamente reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que considera o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de terceira geração de “titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado na sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social” (ADI 3540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.09.2005). No mesmo sentido, registram-se a ADI 6288, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 23.11.2020; a ADI 4717, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. em 05.04.2018; a ARE 955846, Ag R., Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 26.05.2017 (STF, MS 22.164/SP). Também é uma posição pacífica na doutrina brasileira²⁷.

No plano infraconstitucional, a exigência de observância do princípio da função social da propriedade e da cidade, a afirmação do direito à cidade sustentável no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, e a previsão de uma série de instrumentos de gestão ambiental na Lei Federal 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) fundamentam a atuação do Município de Porto Alegre, no sentido de, quando da liberação de empreendimentos privados, controlar riscos e impedir a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos, assim como a outros bens fundamentais (vida, saúde, segurança, etc). Tais deveres de proteção ambiental são especificados no licenciamento ambiental e urbanístico na forma de condicionantes, de encargos urbanísticos e de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos.

²⁷SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 4ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 2002; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. Meio ambiente: Direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004; LEITE, José Rubens Morato. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2015, p 50; WEDY, Gabriel e MOREIRA, Rafael Martins Costa. Manual de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 37-41.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Em caso similar ao presente, no que se refere à possibilidade do controle judicial preventivo de grandes projetos urbanos, o Tribunal de Justiça de São Paulo determinou a suspensão da tramitação do projeto de lei municipal 427/2019 da cidade de São Paulo, que previa o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Arco Pinheiros, de iniciativa da Prefeitura, em razão da ilegalidade referente à não realização de EIA/RIMA e de EIV²⁸.

Tratava-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, em que se pedia a suspensão do processo legislativo e a nulidade do PIU porque não fora precedido de EIA/RIMA, o que é exigido para projetos com área superior a 100 hectares, a teor do art. 2º, inciso XV, da Resolução 01/86 do CONAMA. Além disso, a previsão de alterações nos parâmetros de uso e de ocupação do solo para uma grande área, suscetíveis de produzirem “extremo adensamento urbano e populacional nessa parcela do território da capital e conseqüente impacto negativo no seu sistema viário e em toda a vizinhança”²⁹, também justificavam, na visão do Tribunal, a elaboração de estudos ambientais e urbanísticos prévios.

A sentença de primeiro grau prolatada no caso do PIU Arco Pinheiros julgou procedentes os pedidos, a partir do reconhecimento de que o projeto de lei do PIU Arco Pinheiros produziria efeitos concretos, equiparando-se a um ato administrativo, e propiciaria a implantação de um projeto urbano suscetível de produzir modificações substanciais em um perímetro de 1509 hectares³⁰.

2.2.1. Da insuficiência do EIA/RIMA:

A exigência do EIA/RIMA para os Projetos Especiais vem determinada nos termos do art. 57 do PDDUA, segundo o qual “a avaliação do Projeto Especial de Impacto Urbano será realizada por meio de EVU, para o qual será exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Estudo de Impacto Ambiental – EIA ou relatório de Impacto Ambiental, na forma da legislação aplicável”.

²⁸ Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, 6ª. Câmara de Direito Público, Rel. Des. Silvia Meirelles, j. em 22 jun. 2020.

²⁹ Trecho do voto da Desembargadora Silvia Meirelles no acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 2272071-21.2019.8.26.0000, 6ª. Câmara de Direito Público, Rel. Des. Silvia Meirelles, j. em 22 jun. 2020.

³⁰ Sentença da lavra do Juiz de Direito Kenichi Koyama nos autos da ação civil pública n. 1050491-68.2019.8.26.0053, datada de 18 mai. 2020. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo; Requerido: Prefeitura do Município de São Paulo e outros.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Assim, mesmo que superados os obstáculos já pontuados sobre a inadequação do projeto especial para o caso em tela, **o EIA/RIMA que instruiu o Projeto Arado é insuficiente porque não corresponde às feições atuais do projeto urbano** e não contempla o conteúdo do EIV, sobretudo no que concerne ao cálculo das contrapartidas urbanísticas decorrentes da concessão de um novo índice de aproveitamento que permitirá uma urbanização intensiva em área que, hoje, é de Ocupação Rarefeita.

A exigência do EIA/RIMA consta do art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, e este instrumento deve corresponder ao projeto urbano que se pretende realmente implantar. Havendo alteração do Projeto, por óbvio, o EIA/RIMA precisa ser, no mínimo, complementado.

2.2.2. Da Nulidade do EIA/RIMA apresentado. A necessária relação do projeto de lei complementar com o EIA/RIMA.

Sem desconhecer que o licenciamento urbanístico e o licenciamento ambiental são coisas distintas, com regramentos próprios e consequências variadas, e ambos impositivos para situações como a que hora se apresenta³¹, no caso, o próprio Município encarregou-se de criar amarras entre os instrumentos.

Veja-se que, em 19 de março de 2015, quando do envio à Câmara de Vereadores do PLC nº 005/2015, que alterava o regime urbanístico da região e que ensejou a edição da lei cujos efeitos foram suspensos por decisão judicial pela falta de participação popular no processo (fls. 1158/1193 do IC nº 918/2020), pontuou o Sr. Prefeito Municipal:

“Este Projeto de Lei Complementar reflete os estudos ambientais e urbanísticos desenvolvidos em conformidade com o Termo de Referência (...) o qual formatou o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a gleba. (...) O EIA foi apresentado à comunidade em audiência pública em atendimento ao disposto nas Resoluções do CONAMA nº 01/86 e 237/97, Lei 8.267, de 29 de dezembro de 1998, e Lei 10.360, de 22 de janeiro de 2008, e alterações posteriores,

³¹ Sobre o tema, veja-se o RE 396541-RS, relatado pelo Min. Carlos Veloso, onde o STF declarou inconstitucional lei municipal de Porto Alegre que dispensasse de EIA/RIMA empreendimentos onde realizado o EVU.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

identificando e avaliando os impactos ambientais gerados nas etapas de planejamento, implantação e operação da atividade”.³²

Na mesma linha foi a manifestação do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre que, indagado sobre a participação popular na discussão do PLC, referiu que esta ocorreu e que “em contato com o Poder Executivo Municipal nos foi encaminhada cópia da transcrição da audiência pública do EIA/RIMA do empreendimento urbanístico Fazenda Arado Velho”. (fls. 1316/1343 do IC nº 918/2020). E tanto a Comissão de Saúde e Meio Ambiente – COSMAN – da Câmara Municipal quanto a Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Mercosul – CEFOR – aprovaram o projeto e impulsionaram a tramitação considerando as conclusões do EIA/RIMA do empreendimento (fls. 1332 e 1342 do IC nº 918/20, respectivamente).

Igualmente a resposta do Município à Ação Civil Pública que questionou a falta de participação popular no processo legislativo era na linha de que a participação popular ocorreu na audiência pública do EIA/RIMA.

Certamente uma das razões para conferir-se tanta importância ao EIA/RIMA naquele momento foi a de que o estudo ambiental acabou com contemplar parte das carências informativas decorrentes da não realização do “projeto específico” previsto pelo artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

Tais considerações são necessárias e importantes porque, agora, com a manifestação dos peritos do Instituto Geral de Perícias do Estado acerca da falsidade/omissão/enganosidade do estudo (evento 0066, p. 25-66/ fls. 2553-2594 do IC nº 918/20), em audiência marcada para tratar do tema (evento 0075, p. 2627-2628 dos autos do IC nº 918/20), referiu o Município, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade, que há diferença entre o licenciamento urbanístico e o ambiental e que as conclusões do IGP, por si só, não impediriam o envio de novo projeto de lei complementar à Câmara de Vereadores.

Não foi o que se viu em momento anterior, conforme antes alinhado.

As características do local, descritas no tópico 1 desta peça, mostram que o local é de extrema relevância e sensibilidade ambiental, o que também deve ser sopesado na alteração do regime urbanístico porque esse impacta aqueles.

³² A Lei 8237/98 é municipal, e “Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município de Porto Alegre”; assim como a Lei 10.360/2008, que alterou alguns artigos daquela.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Mas o estudo de impacto ambiental terá que ser todo refeito, seja pelas falsidades/omissões/enganosidades identificadas pelos peritos do IGP; seja porque houve mudança na regra de competência para o licenciamento de parcelamentos do solo por força da edição da Resolução CONSEMA 372/2018, devolvendo o conhecimento do tema à FEPAM.

E, registre-se, a representante da FEPAM na audiência do evento 0075 (IC 918/2020) afirmou **“que todo EIA/RIMA terá que ser refeito e que os empreendedores já fizeram contato preliminar com o órgão a fim de buscar informações sobre a obtenção da Declaração de Aprovação do Termo de Referência”**.

Além disso, o EIA/RIMA, a partir da definição do seu Termo de Referência, deverá ser realizado no prazo mínimo de um (01) ano, porque tradicionalmente os estudos e análises devem ser feitos em cada uma das estações climáticas do ano. E esse prazo deverá estar próximo ao das discussões sobre a revisão do Plano Diretor. Mudar o Plano Diretor, em franja e para um empreendimento específico, sem saber se este é adequado do ponto de vista ambiental, é medida temerária e que pode causar graves riscos à ordem urbanística e à tutela ambiental de área tão significativa.

III – DA LIMINAR:

A Lei da Ação Civil Pública, em seu artigo 12, prevê a possibilidade da concessão de liminar. Trata-se de forma de tutela de urgência que depende da demonstração de dois requisitos: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Mais que aparente, o direito invocado existe. É inegável que a alteração do Plano Diretor Urbano Ambiental de Porto Alegre promovido pelo Projeto de Lei Complementar que pretende modificar o regime urbanístico da Fazenda Arado Velho, aumentando os índices construtivos da área rural do Município de Porto Alegre, resulta em vícios substantivos e formais do Projeto de Lei, porque **(a)** o Projeto de Lei Complementar, pela magnitude da transformação urbanística proposta, que representa expansão urbana para uma área de ocupação rarefeita (rururbana) e ambientalmente vulnerável, alterará as características socioeconômicas, ambientais e paisagísticas deste território, em uma análise pontual e dissociada do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, que se encontra em pleno andamento, com violação aos arts. 182 e



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

225 da CF/88 e dos arts. 39 e 40 do Estatuto da Cidade, bem como a inadequação do Projeto Especial (art. 58, PDDUA) para alteração de perímetro; **(b)** em virtude de que o Projeto de Lei Complementar alterará o índice de aproveitamento da área e os usos previstos para as glebas, proporcionando a intensa urbanização de uma região que é classificada como de Ocupação Rara pelo fato de suas glebas serem, atualmente, gravadas como Área de Produção Primária (rural) e Área de Proteção do Ambiente Natural, é necessária a elaboração do Projeto de Urbanização a que se refere o art. 42 – B do Estatuto da Cidade, assim como estudos técnicos, diagnósticos adequados sobre a região para determinar a expansão urbana; **(c)** ausência de destinação de área para habitação de interesse social, na forma do art. 42-B, inciso V, do Estatuto da Cidade; **(d)** critérios técnicos para o estabelecimento de contrapartidas urbanísticas, com violação aos arts. 56, inciso V, do PDDUA, e dos arts. 2º, incisos I e IX, e 42 B do Estatuto da Cidade; **(e)** ausência de EIA/RIMA válido para instrumentalizar o Projeto de Lei Complementar correspondente ao Projeto Especial Ponta do Arado, nos termos do art. 57 do PDDUA.

Já o perigo da demora reside no fato de que o projeto de aprovação do empreendimento avança na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e na linha de permitir índices construtivos que, diante do problema normativo já averbado, não podem ser aplicados. Há, portanto, o risco de que a aprovação do projeto e o início da obra no curso do processo tornem impossível a reparação do dano à ordem urbanística e ao meio ambiente.

Em casos análogos, o Poder Judiciário vem reconhecendo a importância do controle preventivo de legalidade dos projetos de lei que tendem a causar efeitos concretos e são desprovidos de estudos técnicos, tais como o EIA/RIMA e o EIV. Nesse sentido, é o caso já mencionado do Projeto de Intervenção Urbanística – PIU Arco Pinheiros e o caso da “Lei dos Puxadinhos”, do Município do Rio de Janeiro, que pretendia permitir a regularização de edificações em troca de contrapartidas, sem a prévia elaboração de estudos urbanísticos e ambientais de viabilidade. Neste último, foi ajuizada ação civil pública contra o Município e contra a Câmara



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Municipal de Vereadores, sobrevivendo liminar, que impediu a tramitação do projeto de lei, porquanto desacompanhado dos estudos técnicos pertinentes³³.

A concessão da liminar, portanto, é medida que se impõe, **REQUERENDO o MINISTÉRIO PÚBLICO, SEM A OITIVA DA OUTRA PARTE, o deferimento da medida liminar para que seja determinado:**

a) ao Senhor Prefeito Municipal que se abstenha de apresentar o Projeto de Lei Complementar, que tenha como objeto a modificação do regime urbanístico ou qualquer outra proposta urbanística para a área da Fazenda do Arado, a fim de que sejam elaborados todos os estudos, diagnósticos técnicos e debates sobre a alteração do perímetro e do regime urbanístico por ocasião da Revisão do PDDUA, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 para a hipótese de descumprimento da obrigação; e, **caso o Projeto de LC já tenha sido apresentado,**

b) à Câmara Municipal de Porto Alegre que se abstenha de prosseguir no trâmite do Projeto de Lei Complementar que tenha como objeto a modificação do regime urbanístico ou qualquer outra proposta urbanística para a área da Fazenda do Arado, a fim de que sejam elaborados todos os estudos, diagnósticos técnicos e debates sobre a alteração do perímetro e do regime urbanístico por ocasião da Revisão do PDDUA, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 para a hipótese de descumprimento da obrigação;

IV – DOS PEDIDOS:

DIANTE DO EXPOSTO, o MINISTÉRIO PÚBLICO REQUER:

³³Estado do Rio de Janeiro, Poder Judiciário Tribunal de Justiça Comarca da Capital- Cartório da 16ª Vara de Fazenda Pública, Processo: 0139148-23.2020.8.19.0001, Juiz André Pinto, decisão de 16 de julho de 2020.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

- 1) a citação dos Réus para, querendo, contestar a presente Ação Civil Pública, nos termos do art. 285 do Código de Processo Civil;
- 2) que seja julgado **PROCEDENTE** o pedido, confirmando-se os efeitos da antecipação da tutela;
- 3) alternativamente, caso venha a ser indeferida a medida liminar deferida e aprovado o Projeto de Lei Complementar em Lei, o que apenas se admite *ad argumentandum tantum*, **REQUER** o Ministério Público que seja declarada a nulidade da lei oriunda da aprovação do referido projeto (que altera o regime urbanístico ou aprove qualquer proposta urbanística para a Fazenda do Arado), assim como que seja condenado o Município de Porto Alegre a se abster de realizar quaisquer licenciamentos, regularizações e/ou recolhimentos de contrapartida com base na legislação declarada nula;
- 5) Seja concedida a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, a vista do que dispõem o artigo 18 da Lei n. 7.347/85 e artigo 87 da Lei n. 8.078/90;
- 6) a inversão do ônus da prova, com fundamento no art. 6º, inciso VIII, c/c art. 117, ambos do Código de Defesa do consumidor;
- 7) sejam os réus condenados aos ônus da sucumbência.

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, pleiteia, desde logo, pela produção de todas as provas que se fizerem pertinentes, notadamente a testemunhal, documental e pericial.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Dado o caráter inestimável dos valores associados ao objeto da presente Ação, atribui-se à causa do valor de alçada.

Porto Alegre, 23 setembro de 2021.

HERIBERTO ROOS MACIEL,
Promotor de Justiça,
Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.

DÉBORA REGINA MENEGAT,
Promotora de Justiça,
Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.

ANNELISE MONTEIRO STEIGLEDER,
Promotora de Justiça,
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,
Promotor de Justiça,
Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre.