



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

**ESTUDO TÉCNICO-JURÍDICO SOBRE A MINUTA DE PLANO
DIRETOR APRESENTADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE
PORTO ALEGRE**

1. Considerações gerais

Este estudo dedica-se a analisar aspectos técnico-jurídicos da Minuta de Plano Diretor de Porto Alegre apresentada por representantes do Poder Executivo da Capital ao Ministério Público do Estado em reunião realizada no dia 18 de julho de 2025, na sede da Procuradoria-Geral de Justiça. Participaram das discussões preparatórias à elaboração deste estudo os assessores jurídicos e os arquitetos urbanistas que compõem a equipe do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS. O texto final, contudo, é de inteira responsabilidade do Promotor de Justiça Coordenador do CAOURB.

Em primeiro lugar, cumpre registrar que, desde os desastres hidrológicos e geotécnicos que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul em 2023 e 2024, o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS passou a priorizar o acompanhamento das revisões dos planos diretores dos Municípios do Estado, em consonância com a política institucional do Ministério Público Estadual acerca do enfrentamento a desastres. A justificativa para essa priorização consiste na convicção de que o planejamento urbano é a política mais eficaz para a prevenção e a mitigação de novos desastres. O objetivo primário da atividade desenvolvida pelo órgão foi a produção de conhecimento jurídico e técnico-científico a fim de auxiliar o trabalho dos membros do Ministério Público com atribuição para atuar na área da defesa da ordem urbanística. O objetivo secundário foi o emprego desse conhecimento para estabelecer um diálogo qualificado e produtivo com as equipes das Prefeituras Municipais encarregadas da elaboração e da revisão dos planos diretores. O objetivo terciário foi o de oferecer às próprias comunidades materiais de apoio técnico-jurídico para as reflexões e debates necessários na formação dos novos planos, uma vez que, no



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

direito brasileiro, a elaboração e a revisão de planos diretores exigem ampla participação da sociedade civil.

Um exemplo virtuoso desse esforço do CAOORB é a relação estabelecida entre este órgão ministerial e a equipe responsável pela elaboração dos novos planos diretores de Municípios do Vale do Taquari, contratada pelo Governo do Estado e composta por professores e pesquisadores da UNIVATES e da UNISINOS. Os estudos técnico-jurídicos desenvolvidos pelo CAOORB estão sendo apresentados à equipe responsável pela produção dos novos planos e vêm sendo efetivamente utilizados no processo. De outro lado, esses estudos também estão à disposição das Promotoras e dos Promotores de Justiça com atribuição para atuar neste tema naquela região. Desde o princípio tem havido um diálogo constante e proveitoso entre as respectivas equipes e instituições.

No caso de Porto Alegre, essa relação não se estabeleceu, de modo que o CAOORB só teve acesso à minuta de plano diretor e à minuta de lei de uso e ocupação do solo quando elas foram disponibilizadas publicamente, em meados de julho de 2025. De qualquer forma, como o Município de Porto Alegre foi atingido por um evento de inundação de grandes proporções em 2024, e é classificado como Município com áreas suscetíveis a desastres hidrológicos e geotécnicos, o estudo do seu planejamento urbano está dentro das prioridades de atuação do CAOORB. Além disso, a Prefeitura Municipal da Capital solicitou e obteve audiência com a Administração Superior do MPRS para apresentar as minutas referidas acima e, na ocasião, evidenciou-se a necessidade de encaminhar ao Poder Executivo local um exame criterioso das minutas. Conquanto o tempo para a produção do estudo tenha sido bastante escasso, e haja necessidade de complementação das análises jurídicas e urbanísticas, constam dessa peça argumentos que consideramos relevantes para o prosseguimento válido e adequado da tramitação do novo plano diretor de Porto Alegre, sem embargo do prosseguimento dos estudos no âmbito do CAOORB.

Em segundo lugar, ressaltamos que todos os aspectos constantes deste estudo se referem a uma análise jurídica das minutas, ou seja, da compatibilidade



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

jurídica entre normas constitucionais e legais e o texto das minutas. Em razão da já referida escassez do tempo disponível, não foi possível fazer um estudo propriamente urbanístico das soluções adotadas pelo Poder Executivo. A equipe do CAOURB dispõe de condições técnicas para produzir estudos dessa natureza. Para grande parte dos Municípios do Vale do Taquari, o órgão ministerial já produziu estudos, baseados em dados secundários, oferecendo indicação de mapeamento de áreas de risco associada à sugestão de política básica de uso e ocupação do solo nessas áreas. Entretanto, neste caso haveria necessidade de um tempo maior de preparação, tempo que não existiu desde a publicização das minutas pela Prefeitura Municipal.

Antes de passarmos à exposição dos aspectos componentes deste estudo, convém apresentar algumas considerações gerais sobre o projeto de plano diretor apresentado pelo Poder Executivo local. O primeiro deles refere-se à escolha por dividir o planejamento urbano do Município em duas leis: a lei do plano diretor e a lei de uso e ocupação do solo. Não há vedação para essa cisão. O próprio Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 2001, contempla essa possibilidade no artigo 4º, nos seguintes termos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

Entretanto, as minutas preparadas pelo Poder Executivo Municipal incorrem no equívoco de regular na lei de uso e ocupação do solo matérias que só podem constar na lei do plano diretor. Expliquemos: no direito brasileiro, o planejamento urbano é um instituto jurídico previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado no Estatuto da Cidade. Os Municípios não dispõem de liberdade para planejar ou não sua política urbana: estando elencado nas hipóteses do artigo 41 do Estatuto da Cidade, o Município está obrigado a planejar seu desenvolvimento urbano. E a própria Constituição previu que o planejamento urbano deve ser feito por meio do plano diretor, definido pelo artigo 182, § 1º, como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. O Brasil é, provavelmente, o único país do mundo em que o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

plano diretor é matéria constitucional, o que revela a relevância atribuída ao planejamento urbano no direito brasileiro.

Além disso, o próprio conteúdo do plano diretor dos Municípios está em boa parte determinado pela Constituição Federal, pelas Constituições Estaduais e pelo Estatuto da Cidade, quando não por leis estaduais, como no caso do Rio Grande do Sul, que dispõe da Lei Estadual nº 10.116/1994, a Lei de Desenvolvimento Urbano do Estado. O que tem que estar na lei do plano diretor, por determinação constitucional ou legal, não pode estar em outra lei que não a lei do plano, sob pena de invalidade da respectiva lei, por vício de inconstitucionalidade. O problema com a divisão promovida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre não parece ser a divisão em si mesma, mas o fato de que se transferiu para a lei de uso e ocupação do solo matérias que só podem ser reguladas no plano diretor. Ademais, deixou-se de incluir no plano, matérias que deveriam obrigatoriamente constar dele.

As razões para essa invalidade não são apenas formais. Há razões substantivas que justificam essa obrigação legal. De fato, a lei do plano diretor deve ser um documento único, abrangente, coerente e igualitário na maior medida possível, que trate do planejamento urbano da totalidade do Município e que seja produzido por um processo legislativo que promova a participação, a reflexão e a deliberação de toda a população local sobre o planejamento da política urbana. Nenhuma outra lei urbanística tem esse grau de exigência ou essa finalidade, por isso é proibido transferir conteúdos obrigatórios do plano diretor para a lei de uso e ocupação do solo ou para qualquer outra lei, como fez a Prefeitura Municipal.

Segundo, o Poder Executivo municipal também fragmentou o planejamento urbano do ponto de vista territorial, conforme veremos adiante. O artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade, prescreve que “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. Não obstante a clareza normativa dessa disposição, o Poder Executivo elaborou um plano diretor que não engloba nem o Bairro Arquipélago, composto pelas ilhas do Lago Guaíba, e tampouco a zona rural, definida em lei na Capital. Ou seja, fragmentou-se o planejamento urbano ao deixar de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

fora do plano diretor territórios importantíssimos do Município, em evidente afronta à norma legal. E é curiosa essa escolha porque o § 1º do artigo 1º da própria minuta de plano diretor prevê que “O PDUS (plano diretor urbano sustentável) abrange a totalidade do território do município”, enunciado depois desconsiderado ao longo da minuta.

Terceiro, causou surpresa a substancial indiferença com que a equipe responsável pela elaboração do plano diretor tratou do fato de que o Município de Porto Alegre foi atingido por um desastre de dimensões catastróficas em 2024. Com efeito, a minuta do plano praticamente não reflete a condição de extrema vulnerabilidade climática da Capital. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001) foi alterado pela Lei nº 12.608, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, vale dizer, o marco legal de enfrentamento a desastres no país. Essa lei introduziu no Estatuto da Cidade o importante artigo 42-A, que contém disposições dirigidas à elaboração e à revisão dos planos diretores de Municípios com áreas suscetíveis a desastres. Essas disposições preveem medidas que procuram garantir a vida, a integridade física, a segurança e a propriedade dos habitantes de áreas sujeitas a eventos extremos. Estranhamente a minuta de plano diretor deixou de incorporar a maioria dessas medidas legais. Por exemplo, a Prefeitura Municipal não providenciou a realização de mapeamento de áreas de risco e sua inserção no texto do plano, razão por que a sua política de parcelamento, uso e ocupação do solo não tem base em qualquer mapa de risco hidrológico e geotécnico. Também não há previsão de medidas de drenagem urbana, indispensáveis para uma cidade afetada, em 2024, pela maior e mais impactante inundação de sua história.

Quarto, a minuta de plano diretor é marcada por uma quantidade muito incomum de normas extremamente genéricas, que enunciam princípios fundamentais (art. 3º), diretrizes (art. 4º), princípios e critérios objetivos (art. 5º), objetivos (art. 8º), estratégias e ações (arts. 10, 11, 12 e 13). É comum que leis brasileiras contenham normas genéricas de princípios e objetivos, mas desconhecemos ato normativo com tantas normas dessa espécie como a minuta do plano diretor de Porto Alegre. Um cálculo generoso permite encontrar mais de uma centena delas no texto, que conta com



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

apenas 217 artigos. Para além dessa técnica legislativa excêntrica, chama a atenção um aspecto.

A longa lista de princípios, diretrizes, objetivos, estratégias e ações disposta na minuta não encontra concretização em institutos específicos do plano diretor. Em regra, permanecem no plano da generalidade sem consequências jurídicas. Primeiro exemplo: o plano não prevê novas zonas especiais de interesse social ou regras claras para a promoção de habitação de interesse social. Um eixo central do plano é claramente a indução do “adensamento construtivo”, especialmente por meio da verticalização de prédios. Contudo, densamento construtivo não produz, necessariamente, densamento populacional, que é efetivamente a diretriz que interessaria “ao bem-estar dos habitantes da cidade” (art. 182 da Constituição Federal). Se as regras urbanísticas não fomentarem a construção de habitação de interesse social, o densamento tenderá a restringir-se a prédios altos e com grande volumetria, construídos em bairros nobres e destinados à população de alta renda. Ou seja, haverá densamento construtivo, que hipertrofia os ganhos da indústria da construção civil, sem densamento populacional, ou seja, sem beneficiar a qualidade de vida da população em geral. As minutas do plano e da lei de uso e ocupação do solo são repletas de regras flexibilizando parâmetros urbanísticos, incentivando o densamento construtivo, porém são notavelmente deficientes no estabelecimento de institutos concretos e operacionais para a construção de habitação de interesse social, especialmente nas áreas nas quais se pretende adensar.

Segundo exemplo: conquanto o plano fale em resiliência, sustentabilidade e adaptação climática, ele é carente de institutos jurídico-urbanísticos que disciplinem como essas diretrizes fundamentais serão efetivamente empregadas pelo Poder Público e pelos agentes econômicos privados. Não há regras regulando concretamente áreas de preservação permanente, áreas verdes, parques lineares, jardins de chuva ou soluções baseadas na natureza. Há apenas normas muito genéricas, sem consequências jurídicas efetivas, como aquelas que dispõem sobre o Sistema Ecológico (arts. 18 a 21). Essa omissão é altamente preocupante em um Município dotado de áreas de tanto valor ecológico e, ao mesmo tempo, tão vulnerável a desastres climáticos, que necessita,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

portanto, de um plano diretor particularmente comprometido em assegurar, juridicamente, a sustentabilidade urbano-ambiental e a adaptação às mudanças climáticas de seu território. Mais do que nunca Porto Alegre exigiria um plano diretor urbano-ambiental, que é o nome atual do plano diretor e que será agora abandonado pelo Poder Executivo, se aprovada a minuta.

Para concluir essas considerações gerais e antes de iniciar o exame dos aspectos jurídicos específicos que consideramos particularmente problemáticos neste estágio de tramitação do plano, é imperativo registrar que é impraticável assegurar uma participação popular democrática e efetiva na formação do plano diretor em uma única audiência pública. Com efeito, há a previsão de uma audiência pública solitária para debates com a sociedade, a realizar-se no próximo dia 09 de julho de 2025. Essa será a única audiência pública em que a comunidade poderá debater as minutas já concluídas. Em qualquer circunstância, uma única audiência pública para um processo de elaboração e revisão de plano diretor não parece compatível com o princípio da gestão democrática da cidade, instituído pelo artigo 43 do Estatuto da Cidade e densificado pelo seu artigo 40, § 4º, além de prescrito, também, pelo artigo 177, § 5º, da Constituição do Estado, segundo o qual “Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes”.

No entanto, no caso em exame a realização de uma audiência pública solitária parece ser evidentemente incompatível com as normas do Estatuto da Cidade e da Constituição Estadual que tratam da matéria. Isso porque o Poder Executivo estará apresentando à sociedade local um novo plano diretor, e não apenas um projeto de revisão do plano em vigor. Além disso, cindiu o planejamento urbano em duas minutas de lei, a lei do plano diretor e a lei de uso e ocupação do solo. A mera explicação das minutas pelos representantes da Prefeitura Municipal tomará várias horas deste único dia de audiência. As explicações oferecidas no ato, por sua vez, exigiriam um tempo de reflexão e mobilização, das entidades comunitárias legalmente constituídas, da



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

população em geral, da academia e de outros setores afetados e interessados no planejamento urbano da Capital. Sendo assim, outra ou outras audiências seriam fatalmente necessárias para que o debate possa ser genuinamente democrático e participativo, e não apenas uma formalidade para apresentar à sociedade uma decisão política que, em verdade, já está sacramentada pelo Poder Executivo.

Portanto, o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS entende que a previsão de uma única audiência pública na fase de formação do plano diretor no Poder Executivo, já com a minuta do plano diretor concluída, é incompatível com os artigos 43 e 40, § 4º, do Estatuto da Cidade e com o artigo 177, § 5º, da Constituição do Estado.

2. Plano diretor e a política de prevenção contra desastres

O artigo 42-A do Estatuto da Cidade foi inserido na Lei nº 10.257/2001 pela Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Este dispositivo pretendeu impor regras de planejamento urbano a fim de promover a proteção da população de Municípios cujos territórios são passíveis de desastres de natureza geotécnica e hidrológica. O texto do artigo é o seguinte:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. [\(Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014\)](#)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

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

Os Municípios com áreas suscetíveis a desastres geotécnicos e hidrológicos estão obrigados a incluir em seus planos diretores os seguintes elementos: (i)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

parâmetros do parcelamento, uso e ocupação do solo; (ii) mapeamento das áreas de risco de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geotécnicos ou hidrológicos correlatos, baseados em cartas geotécnicas; (iii) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (iv) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e mitigação de impactos de desastres; (v) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social; (vi) identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

O Município de Porto Alegre contém áreas suscetíveis a desastres geotécnicos, na forma de deslizamento de massa, e hidrológicos, na forma de inundação, brusca e gradual. Além disso, está inserida no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis a Deslizamentos de Grande Impacto e Inundações Bruscas ou Processos Geológicos e Hidrológicos Correlatos, criado pelo Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021, do Governo Federal.¹ Além disso, a Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR, emitida pela Casa Civil da Presidência da República, inclui Porto Alegre entre os 1.942 municípios mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações para serem priorizados nas ações da União em gestão de risco e de desastres naturais (Anexo I).

Portanto, o artigo 42-A do EC aplica-se integralmente à Capital. A obrigação de ajustar seu plano diretor a esta norma está prevista no § 2º da disposição, segundo o qual “Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais”, disposição em vigor desde 2012. No que concerne à incidência do artigo 42-A do Estatuto da Cidade na elaboração ou revisão dos planos diretores após a edição da Lei Federal nº 12.608, de 2012, a posição institucional do Centro de

¹ O cadastro nacional não está disponível de forma pública e ativa no sítio eletrônico do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. O CAOURB acesso à listagem do cadastro por meio de ofício enviado pelo MIDR ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na qual o Município de Porto Alegre está incluído.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias e do Gabinete do Clima do Ministério Público do Estado é no sentido de que a obrigação de inserir as medidas previstas nos incisos do artigo 42-A não depende da prévia inclusão do Município no referido cadastro. O fundamento jurídico dessa posição é bastante simples de ser compreendido. As medidas previstas nos incisos I a VI do artigo 42-A visam à preservação da vida, da integridade física, da propriedade e da segurança da população do Município. Portanto, seria juridicamente absurdo que a inclusão dessas medidas no plano diretor dependesse da iniciativa discricionária e arbitrária do Prefeito Municipal. Caso o Chefe do Poder Executivo local decida, por qualquer razão, deixar de incluir o Município no cadastro, seus habitantes ficariam desprotegidos das medidas previstas no Estatuto da Cidade, destinadas justamente para reforçar a proteção contra desastres.

No caso de Porto Alegre, depois da inundação de 2024 ninguém pode duvidar que se trata de Município com áreas suscetíveis a desastre. Veja-se que o Município está incluído no Cadastro Nacional de Municípios Suscetíveis a Eventos de Enxurradas e Inundações, criado pelo Governo Federal para cumprir o artigo 50, § 13, da Lei ° 11.445/2007. Além disso, a Capital do Estado está inscrita no S2ID, o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres do Governo Federal que permite solicitar recursos do governo federal para ações de resposta e de recuperação, registrar desastre e solicitar reconhecimento de calamidade pública e situação de emergência, o que demonstra que o Poder Executivo municipal age como Município com área suscetível a desastre. Assim, podemos concluir que, mesmo que o Município não estivesse arrolado no cadastro referido – e está –, o artigo 42-A incidiria como obrigatório na elaboração e na revisão do plano diretor de Porto Alegre, como procedimento indispensável para a adoção de uma política urbana que ofereça prevenção necessária e adequada a desastres.

Ademais, observa-se, em documento integrante da etapa de diagnóstico do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre (Produto 2), a seguinte afirmação, situada na página 53, que corrobora a interpretação do Ministério Pública exposta neste estudo:

“O art. 42-A dirige-se aos municípios suscetíveis a desastres naturais decorrentes do ciclo hidrológico (deslizamentos e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

inundações), o que abrange a maior parte das localidades brasileiras. Independente de obrigatoriedade, entendemos que suas disposições devem ser adotadas por todos os municípios.”³

Outrossim, em relatório que concentra os Produtos 3 e 4 da etapa de Leitura da Cidade (volume II), pode-se verificar, na página 249, que é proposto como estratégia específica para o Desenvolvimento Social do Município (tópico 6.8 desse documento) a inserção de eixo de atuação para gestão de áreas de risco. A estrutura mínima indicada no documento, a ser considerada na revisão do PDDUA, corresponde aos parâmetros estabelecidos no artigo 42-A.⁴

Cabe examinar agora se a minuta de plano diretor apresentada pela Prefeitura Municipal cumpriu as imposições legais, bem como as recomendações provenientes dos próprios relatórios da Leitura da Cidade (volumes I e II).

2.1. Mapeamento de área de risco

A Minuta de Plano Diretor (doravante MPD) não contém qualquer mapeamento de áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações bruscas ou processos geológicos e hidrológicos correlatos. Para além de ser uma determinação legal, o mapeamento é imprescindível para garantir a segurança da população e para definir regras e diretrizes de ocupação do solo nas áreas com suscetibilidade a eventos geotécnicos e hidrológicos. Como se sabe, Porto Alegre contém grande parte de seu território sujeito a eventos de inundação. Parte de seu território está, em tese, resguardado por um sistema de proteção contra cheias, mas outra parte não dispõe de qualquer estrutura protetiva contra eventos hidrológicos. A região da cidade que se segue ao Bairro Menino Deus e avança por toda a Zona Sul até Belém Novo e Lami não dispõe de sistema de proteção. E mesmo a parte do território protegida pelo Sistema de Proteção contra Cheias está assegurada até uma determinada cota de inundação (6,0), de modo que o mapeamento é indispensável inclusive para as áreas resguardadas pelas estruturas do sistema. Além disso, o desastre de abril e maio de 2024 demonstrou que a manutenção deficiente do SPC pode importar em risco inclusive para a população dos polders.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Sem embargo, a MPD não contém rigorosamente qualquer mapeamento de área de risco, apesar de o Município dispor desse material. De acordo com informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foi entregue à Capital mapeamento atualizado das áreas de risco em abril de 2023. O estudo foi elaborado em parceria com o Serviço Geológico do Brasil (SGB) e está disponível em endereço eletrônico.² Dentre os documentos anexados na página indicada, destaca-se o Relatório das Áreas de Risco de Porto Alegre, onde o SGB sugere, além de outros itens, a "implantação de medidas de controle institucionais, no sentido de limitar as intervenções e construções em áreas suscetíveis a movimentos de massa e inundações e adoção de técnicas seguras e ordenadas de construção". Igualmente devem ser reproduzidos alguns itens da conclusão desse documento, que indicam:

Ao comparar os dados da setorização realizada em 2012/2013, que contabilizava aproximadamente 44.436 (3,2% da população segundo o Censo Demográfico de 2010) pessoas em áreas de risco, e os dados desta atualização, em que se estima que 84.460 (5,7% da população estimada em 2021) pessoas estão em áreas de risco, percebe-se que a ocupação urbana de Porto Alegre se adensou em áreas de risco ao longo dos últimos anos. O controle institucional a fim de evitar o avanço, especialmente de forma irregular, da ocupação sobre áreas de preservação permanente e sobre áreas suscetíveis a movimentos de massa e inundações, bem como exigir a adoção de técnicas seguras de ocupação e a ordenação do território são fundamentais para frear o adensamento e o desenvolvimento de novas áreas de risco. Destaca-se ainda que o Serviço Geológico do Brasil disponibiliza a Carta de Suscetibilidade a Movimentos Gravitacionais de Massa e Inundações do município de Porto Alegre, que pode ser acessada e baixada por meio do link <http://rigeo.cprm.gov.br/jspui/handle/doc/15106>. Esta carta é uma importante ferramenta para ações de planejamento urbano do município.

² <https://prefeitura.poa.br/defesa-civil/mapeamento-das-areas-de-risco>.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Por sua vez, na Carta de Suscetibilidade a Movimentos Gravitacionais de Massa e Inundações do Município de Porto Alegre (CS-Porto Alegre), estudo técnico de 2015, consta que 34,4 % da área urbanizada/edificada do Município é considerada como de alta suscetibilidade a inundações. Em relação à área total de Porto Alegre, a porcentagem de área classificada como de alta suscetibilidade de inundação é de 29 %.

Além dos dados provenientes do SGB, tem sido elaborado o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), através de parceria entre o Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Periferias), Prefeitura de Porto Alegre, pesquisadores da UFRGS e colaboradores com experiência em gestão de riscos. O projeto teve início em março de 2024 e a previsão de entrega é novembro de 2025. Uma das etapas de trabalho do PMRR de Porto Alegre inclui a atualização do mapeamento de áreas de risco a movimentos de massa, inundações, enxurradas e alagamentos.

Vale dizer, houve omissão na transposição de um instrumento existente de mapeamento de risco para a minuta de plano diretor da Capital. Assim, apesar do gravíssimo desastre hidrológico de abril e maio de 2024, a Prefeitura Municipal prosseguiu com a revisão do plano diretor sem incluir um mapeamento das áreas de risco, como exige textualmente o Estatuto da Cidade, a partir das alterações nele introduzidas pela Lei nº 12.608/2012.

O mapeamento de áreas de suscetibilidade ou de risco é uma atividade complexa e multidisciplinar. Isso porque o conceito de suscetibilidade ou risco de desastre é indeterminado e exige especificação para ter efetividade no planejamento urbano de uma cidade. *Prima facie*, esse conceito está descrito no artigo 1º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 12.608/2012, porém se trata de definição muito genérica e pouco operacional em termos de políticas concretas de proteção contra a população, como se pode observar:

XIII - risco de desastre: probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Grosso modo, a *suscetibilidade* a eventos adversos é a probabilidade de ocorrência de um fenômeno. A predisposição a desastres é determinada por parâmetros ou atributos do meio físico, como o relevo, a geologia, cobertura do solo, etc., assim como pela forma de ocupação do território. Por isso, identificar áreas suscetíveis à ocorrência de desastres de um Município é um passo decisivo para o conhecimento do território, dos perigos inerentes ao sítio e para a formulação da política de uso e ocupação do solo. Considerando a totalidade do perímetro de uma área suscetível a risco de desastre, podemos ter diferentes tipos de risco, que podem ser classificáveis com terminologias distintas. A título de exemplo, tomemos a questão do risco de inundação. Áreas em que a inundação provoca risco à vida ou à integridade física de habitantes, tais como as chamadas zonas de passagem de cheia, são incompatíveis com a ocupação humana, razão pela qual podemos classificá-las como de *risco alto*, caso em que o plano diretor deve vedar a construção de edificações e, eventualmente, determinar a desocupação da área, ainda que possa permitir, por exemplo, parques lineares nesta porção do território. Em áreas em que a inundação pode afetar edificações, mas o risco pode ser mitigado por medidas de contingência e por regras de padrão construtivo, o plano diretor poderá manter edificações anteriores, determinando medidas de mitigação, e autorizar novas edificações, porém com padrões construtivos mais seguros. Tratar-se-ia de *áreas de risco médio*, para as quais deve haver restrição de ocupação. E podemos ter *áreas de risco baixo*, nas quais medidas de contingência podem ser suficientes.

De qualquer forma, em um Município cujo território conta com áreas suscetíveis a deslizamento de massa e inundações, como ocorre com Porto Alegre, é absolutamente imprescindível que o plano diretor contenha o mapeamento das áreas de risco, a classificação do risco e a política urbana adequada para cada região. O mapeamento das áreas de risco é indispensável para o estabelecimento de uma política segura e sustentável de uso e ocupação do território. Quando o Município com áreas sujeitas a desastre não elabora um mapeamento de risco baseado em evidências científicas, ele não tem condições de definir regras de uso e ocupação do solo que ofereçam efetiva publicidade, transparência e segurança aos habitantes que habitam ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

trabalham nessas áreas. À vista disso, importa citar o art. 2º da Lei nº 12.608/2012, com destaque para o § 2º:

Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres. (Redação dada pela Lei nº 14.750, de 2023)

§ 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

Sendo assim, o inciso II do artigo 42-A do Estatuto da Cidade contempla uma norma jurídica de direito urbanístico de extrema importância para a segurança da população que reside em cidades sujeitas a eventos adversos. Sem embargo, a MPD da Capital, a despeito de ter sido feita após o maior desastre da sua história, e apesar do caráter mandatório da disposição legal, não inseriu nenhuma dessas providências.

2.2. Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo

O inciso I do artigo 42-A exige que o plano diretor de Municípios com áreas sujeitas a desastre inclua 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”. A MPD de Porto Alegre, contudo, não contém qualquer parâmetro de parcelamento, uso e ocupação do solo. Esses parâmetros foram deslocados para a minuta de lei de uso e ocupação do solo (doravante MLUOS), que, por sua vez, foi elaborada sem qualquer embasamento em um mapeamento de áreas de risco. Ocorre que esse deslocamento viola frontalmente o artigo 42-A do Estatuto da Cidade, que determina que esses parâmetros estejam na lei do plano diretor, e não em uma lei específica, sempre que se tratar do planejamento urbano de um Município com área suscetível a desastre.

A inclusão de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo no plano diretor é de extrema relevância nos Municípios suscetíveis a desastre precisamente porque se trata de uma medida não estrutural de prevenção de desastres. Isto é, deve-se entender a obrigação legal, imposta pelo artigo 42-A, I, do Estatuto da Cidade, de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

inclusão nesses parâmetros urbanísticos nos planos diretores, como um instrumento indispensável para a salvaguarda da população, já que tais parâmetros devem obedecer a uma política local de proteção contra eventos extremos. É por meio desses parâmetros que o plano diretor definirá, por exemplo, índices de permeabilidade do terreno, padrões construtivos (por exemplo, exigindo construções sobre pilotis, vedando ocupação da parte térrea da edificação, etc.), vedação de construção de determinados tipos de edificação.

Esse argumento é confirmado pela interpretação conjugada do artigo 2º e do artigo 39 do Estatuto da Cidade. De fato, o artigo 39 do EC dispõe 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 previstas no art. 2º desta Lei”. Já o artigo 2º do EC estabelece, dentre outras diretrizes, que a “ordenação e controle do uso do solo deve ocorrer, de forma a evitar” (inciso VI) “a exposição da população a riscos de desastres” (alínea h).

Por conseguinte, em Municípios com áreas suscetíveis a desastres, como é o caso de Porto Alegre, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo devem estar obrigatoriamente na lei do plano diretor, por determinação expressa do Estatuto da Cidade, e não em uma lei de uso e ocupação do solo, como pretende fazer o Poder Executivo da Capital do Estado.

2.3. Planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco

O inciso III do artigo 42-A do Estatuto da Cidade exige que conste no plano diretor dos Municípios com áreas suscetíveis a desastres “planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre”. Cuida-se de obrigação que impõe a adoção de medidas de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

prevenção e de resposta contra desastres já no planejamento urbano do Município. Os conceitos de prevenção e resposta contra desastres estão definidos no artigo 1º, parágrafo único, VIII e XII, da Lei nº 12.608/2012, nos seguintes termos:

VIII - prevenção: ações de planejamento, de ordenamento territorial e de investimento destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade em atividades de proteção e defesa civil, entre outras estabelecidas pelos órgãos do Sinpdec;

XII - resposta a desastres: ações imediatas com o objetivo de socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas ações de busca e salvamento de vítimas, de primeiros-socorros, atendimento pré-hospitalar, hospitalar, médico e cirúrgico de urgência, sem prejuízo da atenção aos problemas crônicos e agudos da população, de provisão de alimentos e meios para sua preparação, de abrigo, de suprimento de vestuário e produtos de limpeza e higiene pessoal, de suprimento e distribuição de energia elétrica e água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações, de remoção de escombros e desobstrução das calhas dos rios, de manejo dos mortos e outras estabelecidas pelos órgãos do Sinpdec.

Observe-se que o planejamento de ações de intervenção preventiva refere-se a um dos componentes da fase de prevenção de desastre, e diretrizes sobre realocação da população de área de risco de desastre concerne uma típica atividade de resposta a desastre. Portanto, o artigo 42-A determina que tais medidas estejam contempladas obrigatoriamente no plano diretor do Município, isto é, do seu instrumento básico de planejamento urbano, não podendo ficar inscrito apenas em regras administrativas. No



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

caso de Porto Alegre, não há na MPD qualquer disposição regulando medidas de prevenção e resposta a desastres.

Curiosamente, verifica-se em documento integrante da etapa de diagnóstico da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre (Produto 5: Apresentação do Modelo Espacial e do Sistema de Gestão e Planejamento) que o conteúdo proposto para o Plano Diretor Estratégico (PDE) inclui como ação geral estratégica “realocar famílias em áreas de risco”. Para isso, o tópico 6.3.3.5, situado na página 84 do referido relatório, indica que:

A realocação de população residente em área de risco, como deslizamentos, inundações e erosões, é prevista no artigo 42 do Estatuto da Cidade. Para isso, apesar de não ser exigido pelo Estatuto, o mapeamento e o estudo geotécnico são necessários para identificação das ocupações em áreas de risco potencial, sendo este mapeamento exigido pela Lei 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC). Com as ocupações identificadas, a remoção das famílias que ali vivem deve ocorrer no caso de outras medidas corretivas não viabilizarem a permanência. Assim, a realocação das famílias em áreas de risco deve ser fundamentada em:

- **Mapeamento e Avaliação do Risco:** o Plano Diretor deve incluir o mapeamento e análise das condições de risco, baseada em estudos técnicos e científicos que considerem ameaças naturais, como enchentes, deslizamentos de terra, terremotos, entre outros;
- **Zoneamento e Uso do Solo:** definição de zonas específicas de risco onde a ocupação futura será restringida e as ocupações existentes serão avaliadas para inclusão no planejamento de realocação, quando necessária;
- **Integração com Políticas de Habitação:** alinhamento com políticas habitacionais municipais ou regionais, garantindo que a realização inclua habitações adequadas e acessíveis às



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

famílias afetadas, podendo envolver parcerias com órgãos responsáveis pela habitação e desenvolvimento urbano;

- **Monitoramento:** estabelecimento de sistema de monitoramento contínuo para acompanhar a implementação das estratégias de realocação, avaliação do impacto ao longo do tempo, além do controle de novas ocupações, também podendo envolver parcerias com órgãos responsáveis pela habitação e desenvolvimento urbano.

O principal benefício da implantação de políticas de realocação é a redução do risco de vida das famílias ocupantes. Outra vantagem importante é mitigação do impacto ambiental nessas áreas, que com a redução ou eliminação da ocupação passam a ser menos suscetíveis à desastres naturais.

Ou seja, por alguma razão na fase de preparação e elaboração da minuta do plano essas definições foram ignoradas. Isto posto, nota-se o descompasso entre as indicações provenientes dos estudos técnicos reunidos e elaborados no âmbito do diagnóstico da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre com a MPD apresentada pelo Município.

2.4. Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de desastres

O inciso IV do artigo 42-A do Estatuto da Cidade prevê que o plano diretor dos Municípios com áreas sujeitas a desastres deve conter “medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres”. O Estatuto da Cidade não obriga os Municípios a inserirem em seus planos diretores toda e qualquer medida de drenagem, mas tão somente aquelas que sejam necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastre.

O plano diretor pode incluir, por exemplo, diretrizes básicas da drenagem urbana que permitam a proteção contra inundações, ou regras para adoção e uso de medidas estruturais de drenagem, como parques fluviais, bacias de retenção, jardins de chuva, pavimentação permeável, utilização da água da chuva nos próprios lotes. Outra



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

vez trata-se de típica obrigação de proteção da população, uma vez que sistemas de drenagem urbana podem ser fundamentais para salvaguardar a vida, a integridade física e as edificações de áreas urbanas e rurais sujeitas a eventos hidrológicos, como as inundações. E mais uma vez não há qualquer disposição na MPD de Porto Alegre cumprindo a referida norma. Alias, também é incompreensível que a minuta não contenha um regramento exclusivo para o próprio Sistema de Proteção contra Cheias, a mais importante medida estrutural de proteção contra inundações da Capital.

2.5. Observação

A MPD de Porto Alegre satisfaz parcialmente as exigências dos incisos V e VI do artigo 42-A do EC. O inciso V prevê que o plano deve conter “diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido” Essa exigência está parcialmente cumprida com as disposições contidas nos artigos 198 a 201. Entretanto, adiante faremos uma análise crítica de algumas das diretrizes de regularização fundiária da minuta.

O inciso VI do artigo 42-A do EC, por sua vez, dispõe sobre a “identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades”. Essa exigência está, em parte, satisfeita com as regras prescritas na Seção do Sistema Ecológico do MPD, entre os artigos 18 e 21. Entretanto, é preciso advertir que a Seção do Sistema Ecológico não apresenta a delimitação de uma série de áreas e elementos apontados pela própria MPD³ e que seriam fundamentais para guiar as definições de uso, ocupação e parcelamento do solo, inclusive restringindo a ocupação dada a importância de tais áreas para o município. Essas áreas, tratadas no artigo 20 do MPD, referem-se às áreas suscetíveis a desastres

³ Conforme mapeamento presente no Anexo 1.1. do MPD.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

naturais, áreas prioritárias à proteção e elementos importantes para a resiliência climática e proteção contra risco como as faixas de passagem de inundação correspondente às planícies e várzeas de cursos d'água. Destaca-se, ainda, que as áreas gravadas nos sistemas estruturantes, tratadas no § 3 do artigo 20 do MPD, não implicam em regime urbanístico ou restrições sobre a propriedade privada. É dizer, efetivamente não respondem ao ordenamento territorial como demandado pelo artigo 42-A do Estatuto da Cidade.

Outra ausência relevante a este propósito diz respeito à delimitação precisa das unidades de conservação existentes no território do Município, bem como das áreas de entorno. Considerando a evidente vulnerabilidade ambiental e climática de Porto Alegre, nos parece imprescindível que suas unidades de conservação estejam explicitamente previstas no plano diretor e que haja uma definição clara e efetiva sobre as regras urbanísticas que impactem sua preservação.

3. Regime e parâmetros urbanísticos

A Prefeitura Municipal decidiu retirar do plano diretor o regime urbanístico e os respectivos parâmetros urbanísticos e inseri-los na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Contudo, em alguns casos essa decisão é flagrantemente incompatível com o Estatuto da Cidade; em outros casos, há bons argumentos para sustentar que também o seja. Vejamos o caso do coeficiente de aproveitamento. O Estatuto da Cidade regula este instituto no artigo 28:

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

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

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

A norma legal transcrita contém um conceito de coeficiente de aproveitamento e uma disciplina jurídica acerca deste parâmetro urbanístico. Nos termos do Estatuto da Cidade, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno: o coeficiente de aproveitamento é um índice construtivo calculado com base na metragem do respectivo terreno. Por exemplo: se o coeficiente é fixado em 01, então só é possível construir uma edificação com uma metragem de, no máximo, a área do próprio terreno.

Adiante, o Estatuto da Cidade deixa expresso que o coeficiente de aproveitamento deve ser estabelecido no plano diretor, que poderá conter um único coeficiente para toda a zona urbana, ou poderá ter coeficientes distintos para áreas distintas. Além disso, o Estatuto da Cidade prevê, também, que o plano diretor “definirá” os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, estabelecendo que este parâmetro deverá refletir a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado em cada área.

A despeito da clareza semântica indiscutível destas disposições do Estatuto da Cidade, a MPD de Porto Alegre não contém nenhuma regra sobre coeficiente de aproveitamento. O coeficiente de aproveitamento foi deslocado para a lei de uso e ocupação do solo, aparecendo no artigo 26 e nos artigos 71 a 74 da minuta dessa lei (MLUOS), violando, por via de consequência, o artigo 28 do Estatuto da Cidade.

Como vimos, o coeficiente de aproveitamento único, mínimo e máximo deve necessariamente estar inscrito na lei do plano diretor. Por força do Estatuto da Cidade, ele não pode estar previsto em qualquer outra lei. Mas e os demais parâmetros urbanísticos? Essa questão é importante porque, além do próprio coeficiente de aproveitamento, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre inseriu todos os demais parâmetros urbanísticos na minuta de lei de uso e ocupação do solo, e não na minuta de lei do plano diretor. Neste caso, não há uma violação literal do Estatuto da Cidade. Contudo, há uma violação do sistema normativo do Estatuto. Vejamos por quê.

Índices urbanísticos como altura máxima, taxa de permeabilidade, recuos, etc. são elementos fundamentais para o planejamento urbano das cidades. A decisão



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

política acerca desses índices incide diretamente sobre as diretrizes fundamentais da política urbana tal como regulada pelo Estatuto da Cidade, que concretizam no plano legislativo os princípios do desenvolvimento das funções sociais das cidades e do bem-estar de seus habitantes, instituídos como objetivos da política urbana constitucional pelo artigo 182 da Constituição Federal. É aceitável que a lei do plano diretor limite-se a fixar regras básicas para esses índices, definindo, por exemplo, limites máximos da altura conforme as zonas da cidade ou índices variáveis de permeabilidade. O que não é compatível com o Estatuto da Cidade é que a totalidade das regras sobre esses índices esteja ausente do plano diretor e seja regulado por outra lei. Isso porque a lei do plano diretor é, por definição constitucional, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigo 182, § 1º, CF). Além disso, o § 2º do artigo 182 da CF dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, e os índices urbanísticos referidos têm como função precisamente assegurar a compatibilidade entre o exercício do direito de propriedade e a promoção das funções sociais da propriedade.

Note-se que, tal como regulado pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor é um instrumento constitucional de política urbana construído democraticamente, por meio de um processo público que pressupõe a ampla participação da população local tanto na fase de elaboração do plano e do respectivo projeto de lei pelo Poder Executivo quanto na fase de deliberação pelo Poder Legislativo. Cuida-se de um processo político caracterizado por elevado grau de cidadania urbana, um dos processos legislativos mais democráticos do mundo. Vejamos como o Estatuto da Cidade regula o processo de elaboração do plano diretor:

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

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

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



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

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

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

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Toda vez que uma decisão sobre política urbana é extraída do plano diretor e remetida para outra lei, cujas regras procedimentais não se sujeitam ao procedimento democrático disciplinado no Estatuto da Cidade, está-se burlando a exigência de formação democrática da lei de planejamento urbano. Tanto pior se a decisão é delegada para o Poder Executivo, já que neste caso, sendo tomada por instâncias burocráticas, sequer há participação dos representantes eleitos pela sociedade local para a definição das suas regras jurídicas de convivência urbana. Sendo assim, a decisão do Poder Executivo de Porto Alegre, de regular integralmente na lei de uso e ocupação do solo índices urbanísticos, é incompatível com o Estatuto da Cidade, já que a definição e a revisão dessas regras serão feitas por meio de lei para cuja elaboração não estão asseguradas as garantias processuais inscritas no artigo 40 do Estatuto da Cidade.

4. Planos urbanísticos

O artigo 142 da MPD contém a seguinte redação:

Art. 142. O planejamento e a execução da política urbana municipal serão desenvolvidos por meio dos seguintes planos urbanísticos e instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo:

I - planos urbanísticos:

a) plano diretor;

b) plano local;

c) plano de pormenor;

II - instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

- a) lei de ocupação e uso do solo (LUOS);
- b) estudo de impacto de vizinhança (EIV);
- c) orientações de projeto, na forma prevista nesta lei complementar.

O conceito de plano local está definido no definido no artigo 145 da MPD, mediante as seguintes disposições:

Art. 145. O plano local é o instrumento territorial de planejamento urbano que detalha e implementa as diretrizes do Plano Diretor em porções específicas do território municipal, por meio da definição de normas, parâmetros e ações ajustadas às particularidades socioeconômicas, urbanísticas e ambientais da área abrangida. Parágrafo único. A operação urbana consorciada é uma espécie de plano local.

Art. 146. O plano local conterá, no mínimo:

I - a descrição do perímetro de aplicação do plano local;

II - as normas e os parâmetros urbanísticos e edílios específicos da porção do território regulada, ou os mecanismos que os substituam;

III - os incentivos urbanísticos destinados a atividades ou edificações que contribuam para os objetivos do plano;

IV - as intervenções previstas para a qualificação de áreas e espaços públicos.

§ 1º O plano local poderá abranger um conjunto de perímetros descontínuos, desde que haja relação urbanística entre eles que justifique o planejamento conjunto.

§ 2º A operação urbana consorciada observará o conteúdo mínimo previsto no caput, bem como as disposições do Estatuto da Cidade e desta Lei Complementar.

Art. 147. A proposta legislativa do plano local será precedida de análise técnica, apresentação e debate no âmbito do CMDUA e realização de audiência pública, em caráter antecedente à remessa do projeto de lei ao Poder Legislativo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

As regras sobre os planos de pormenor estão disciplinadas no artigo 155, *verbis*:

Art. 155. O plano de pormenor é o instrumento urbanístico de caráter normativo e executivo destinado ao ordenamento detalhado do território em áreas específicas do Município, por meio da definição de parâmetros urbanísticos, diretrizes de desenho urbano, intervenções físicas e mecanismos de articulação entre o Poder Público e agentes privados, conforme os objetivos e diretrizes do Plano Diretor.

Art. 156. O plano de pormenor será elaborado pelo Poder Executivo e aprovado:

I - por lei, quando implicar alteração de regime urbanístico para o perímetro do plano de pormenor;

II - por decreto, nos demais casos.

Parágrafo único. A elaboração do plano de pormenor deverá assegurar a participação comunitária, conforme os mecanismos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 157. O plano de pormenor poderá disciplinar, conforme as especificidades da área e os objetivos da intervenção, as seguintes matérias:

I - delimitação e caracterização da área pormenorizada, com a identificação de locais sujeitos a proteção ambiental ou cultural, quando houver;

II - definição de parâmetros urbanísticos e distribuição de usos;

(...)

Antes de examinarmos a legalidade da criação de planos urbanos locais e de pormenor, tal como previstos na MPD da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, releva recordar a natureza do instituto jurídico do plano diretor no direito brasileiro. Conforme já se registrou, o artigo 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988, situado no Capítulo sobre Política Urbana, constitucionalizou o plano diretor e o definiu como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

urbana”. Posteriormente, em 2001, o Congresso Nacional editou a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, exercendo a competência legislativa prevista no artigo 24, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. O Estatuto da Cidade é, precisamente, a lei federal, editada pela União, que estatuiu normas gerais de direito urbanístico válidas para todos os Municípios brasileiros. O artigo 39 do EC contém a seguinte redação:

Art. 39. 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 previstas no art. 2º desta Lei.

Novamente encontramos no nosso ordenamento jurídico norma que demonstra a centralidade que o instrumento jurídico-urbanístico do plano diretor passou exercer no direito público brasileiro desde a Constituição Federal de 1988. Logo a seguir, o artigo 40 do EC prevê que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, reproduzindo o texto constitucional, porém acrescentando a relevante norma segundo a qual o plano diretor é uma lei.

Já o § 2º do artigo 40 dispõe que “o plano diretor deve englobar o território do Município como um todo”. Isto é, essa última disposição estabelece que as normas de planejamento do desenvolvimento e de expansão urbana de um Município devem estar todas na lei do plano diretor, que deve compreender a totalidade do território do Município. O Estatuto da Cidade não apenas proibiu, por exemplo, um plano diretor urbano e outro rural, mas também o fracionamento do planejamento urbano dos Municípios em planos urbanos parciais, ou seja, a lei federal proibiu a fragmentação do planejamento urbano.

E compreende-se porque o Estatuto da Cidade adotou esse modelo. De acordo com o microssistema de direito urbanístico nacional, consolidado na Lei nº 10.257/2001, o processo de elaboração e de revisão do plano diretor é um momento de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

exercício de cidadania urbana plena, no qual toda a sociedade tem o direito de participar ativamente do processo de formação do planejamento urbano do Município. É interessante ressaltar que essa concepção já estava prevista na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, cujo artigo 177, § 5º, está assim redigido:

Art. 177. § 5.º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Em 2001, o Estatuto da Cidade aprimorou o processo de elaboração e revisão de planos diretores exigindo, como requisito de validade formal da respectiva lei, “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (art. 40, § 4º). Sendo assim, o plano diretor, enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, deve ser o resultado de um processo de ampla participação da totalidade da população do Município, no curso do qual a sociedade terá a oportunidade de pensar o futuro da integralidade de seu território.

Os planos locais e de pormenor, tal como regulados na Minuta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal, violam frontalmente a *regra da integralidade territorial do plano diretor*, previsto no artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade, e induzem a uma fragmentação ilícita do planejamento urbano. Não se pode dizer que planos de bairro ou planos de pormenor estejam proscritos do direito urbanístico brasileiro. Exemplificativamente, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, provavelmente o melhor e mais completo plano diretor do Brasil, permite a edição de Planos Regionais das Subprefeituras (arts. 344 a 346) e de Planos de Bairro (arts. 347 a 351). Contudo, nenhum desses institutos permite decisões políticas típicas do plano diretor, que digam respeito ao planejamento do desenvolvimento e da expansão urbana e da regulação da função social da propriedade. Nenhum deles permite, por exemplo, a definição de regime urbanístico diferenciado daquele previsto no plano diretor, ou seja,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

de parâmetros urbanísticos distintos daqueles decididos no plano diretor. Pois é exatamente isso o que faz a minuta de plano diretor de Porto Alegre com os instrumentos do plano local e com o plano de pormenor.

Com efeito, o artigo 155 da MPD prevê que “O plano local é o instrumento territorial de planejamento urbano que detalha e implementa as diretrizes do Plano Diretor em porções específicas do território municipal, por meio da definição de normas, parâmetros e ações ajustadas às particularidades socioeconômicas, urbanísticas e ambientais da área abrangida”. O artigo 146 dispõe que o plano local conterá, no mínimo, “as normas e os parâmetros urbanísticos e edifícios específicos da porção do território regulada, ou os mecanismos que os substituam” (inciso II), e “os incentivos urbanísticos destinados a atividades ou edificações que contribuam para os objetivos do plano” (inciso III). Vale dizer, um plano local pode frustrar profundamente a regra da integralidade territorial do plano diretor, ao permitir que se estabeleçam parâmetros urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, altura máxima dos prédios, taxa de ocupação, volumetria, taxa de permeabilidade, recuos) diferentes do plano diretor para a região de incidência do plano local, e ao permitir a utilização dos tais incentivos urbanísticos, que nada mais são, no geral, do que flexibilizações de regime urbanístico.

Já o artigo 155 da MPD estabelece que “O plano de pormenor é o instrumento urbanístico de caráter normativo e executivo destinado ao ordenamento detalhado do território em áreas específicas do Município, por meio da definição de parâmetros urbanísticos, diretrizes de desenho urbano, intervenções físicas e mecanismos de articulação entre o Poder Público e agentes privados, conforme os objetivos e diretrizes do Plano Diretor”. O artigo 157 dispõe que o plano de pormenor poderá disciplinar “definição de parâmetros urbanísticos e distribuição de usos”, isto é, normas sobre regime urbanístico distintas daquelas constantes no plano diretor do Município. Neste



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

caso, diz o artigo 156, I, o plano de pormenor será elaborado pelo Poder Executivo e aprovado por lei.

Cumpra esclarecer que não se entende ilegal a instituição de planos locais ou de pormenor. Todavia, tal como regulados pela MPD apresentada pela PMPA, esses institutos são incompatíveis com o Estatuto da Cidade, e, portanto, inconstitucionais, uma vez que violam as normas gerais federais de direito urbanístico do ordenamento jurídico brasileiro. De fato, não há vedação para a edição de planos locais ou de planos de pormenor. No entanto, no direito urbanístico brasileiro vigente, tais planos não podem contemplar, em seu conteúdo, normas que devem obrigatoriamente estar inscritas no plano diretor do Município, e em nenhum outro documento legal. Da forma como eles estão regulados na MPD, pode-se dizer que eles acabam com a própria ideia de plano diretor como *instrumento básico do planejamento urbano*, tal como prevê o artigo 182 da Constituição Federal e como o Estatuto da Cidade a seguir o concretizou.

5. Estudo de impacto de vizinhança

Entre as regras que disciplinam o instituto da operação urbana consorciada, prevista entre os artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade e regulada nos artigos 148 a 154 do MPD, consta uma disposição incompatível com esta lei federal. O § 2º do artigo 150 dispõe que “Na operação urbana consorciada, a elaboração do EIV será dispensada nos casos em que a avaliação de impacto for realizada por meio de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, acompanhado de Relatório de Impacto Ambiental – RIMA ou Documento Síntese – DS, nos termos da Lei de Uso e Ocupação do Solo”. Essa regra não é compatível com as normas do Estatuto da Cidade que regulam o instituto do estudo de impacto de vizinhança, particularmente com o artigo 37, *verbis*:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

IV - valorização imobiliária;

V - mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público; [\(Redação dada pela Lei nº 14.849, de 2024\)](#)

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Perceba-se que estes elementos legais componentes do estudo de impacto urbanístico não são contemplados por um estudo de impacto ambiental. Leia-se o que deve constar em um estudo de impacto ambiental, nos termos da Resolução 01/1986 do CONAMA, a normativa que regula a matéria no direito brasileiro:

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. Parágrafo único. Ao



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente; ou a SEMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Pode-se observar que não há relação de sobreposição entre o objeto de um estudo de impacto urbanístico e um estudo de impacto ambiental. Pode acontecer de um EIA tratar, circunstancialmente, de aspectos típicos de impacto urbano, mas não há como um EIA tratar de todo o conteúdo de um EIV, nos termos em que prevê o Estatuto da Cidade. Ademais, os profissionais responsáveis pela elaboração, os objetivos e a metodologia de um estudo tipicamente urbanístico como o EIV não coincidem com aqueles que produzem um estudo tipicamente ambiental como o EIA, razão por que um não substitui o outro.

Note-se que o Estatuto da Cidade contém norma que revela a intenção do legislador de impedir a substituição de um instrumento por outro. Com efeito, o seu artigo 38 prescreve que “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”. Pelas mesmas razões, a elaboração do estudo de impacto ambiental não substitui a elaboração do EIV. Por via de consequência, essa disposição viola o Estatuto da Cidade e, portanto, é inconstitucional, por ofensa a norma geral federal de direito urbanístico.

6. Regularização Fundiária e Reassentamento

A regularização fundiária urbana é um instrumento de direito urbanístico previsto como uma das diretrizes gerais da política urbana do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Ela consta no inciso XIV da referida disposição, que a define da seguinte forma: “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”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

A regularização fundiária é um dos instrumentos de proteção e promoção do direito fundamental social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal. De acordo com a Lei nº 11.124, de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, esse sistema tem como um de seus objetivos “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (art. 2º, I), e como um de seus princípios a “moradia digna como direito e vetor de inclusão social”. Posteriormente, a Lei nº 11.977, de 2009, dividiu a proteção e a promoção do direito fundamental à moradia em dois eixos: a) produção de habitação de interesse social; b) regularização fundiária de assentamentos urbanos informais. Em 2017 foi editada a Lei nº 13.465, que instituiu o marco regulatório nacional da regularização fundiária, como se constata pelo artigo 9º:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Além disso, o artigo 10 definiu os objetivos da Regularização Fundiária e determinou que eles são aplicáveis a todos os entes da federação. Dentre os objetivos, releva destacar alguns:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

Veja-se que todos os Municípios brasileiros estão obrigados a executar a identificação dos núcleos urbanos informais para regularizá-los, a fim de garantir o direito social à moradia digna e adequada (art. 6º, CF). Esse dever legal está associado à concretização dos princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF), do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182, CF) e da garantia do bem-estar dos habitantes das cidades (art. 182, CF). Portanto, há uma conexão profunda entre a política urbana constitucional e a proteção e promoção do direito fundamental à moradia. Além disso, o artigo 10, III, da lei instituiu o princípio da permanência *in situ* da ocupação, isto é, na área ocupada pelos núcleos urbanos informais. Por conseguinte, a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais no próprio local da ocupação passou a ser um *direito subjetivo público* dos moradores de assentamentos urbanos, de modo que o reassentamento só está autorizado quando os moradores não tenham direito à regularização fundiária.

Mesmo quando se trata de núcleos urbanos informais situados em áreas de preservação permanente persiste o direito subjetivo público à regularização fundiária, como instrumento de proteção e promoção do direito à moradia. Isso porque o artigo 64 da Lei nº 12.651/2012, o Código Florestal Brasileiro, com a redação conferida pela Lei nº 13.465/2017, prescreve que “Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)”. E nem mesmo quando o núcleo urbano informal estiver em área de risco está afastada a incidência do direito subjetivo público à regularização fundiária, conforme se deduz do texto do artigo 39 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

§ 1º Na hipótese do **caput** deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Observe-se, portanto, que, por força da Lei nº 13.465/2017, o reassentamento de moradores de núcleos urbanos informais regularizáveis só está autorizado quando, estando o assentamento em área de risco geológico, hidrológico ou de outra natureza, o risco não comportar eliminação, correção ou administração. Esclareça-se, a propósito, que núcleos urbanos informais regularizáveis são todos aqueles sobre os quais não recaia um direito de outra ou outras pessoas que impeça categoricamente a regularização, como, por exemplo, um direito de propriedade pública ou privada.

A minuta de plano diretor de Porto Alegre contém um capítulo sobre “Regularização Fundiária e Reassentamento”, regulados entre os artigos 198 e 201. Tratando-se de um Município com área suscetível a desastre, o Poder Executivo cumpriu o dever imposto pelo artigo 42-A do Estatuto da Cidade, segundo o qual Municípios nessa situação devem incluir em seus planos diretores “diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (hoje a Lei nº 13.465/2017), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido”. Deve-se registrar que a terminologia da minuta está ultrapassada, uma vez que a legislação federal, obrigatória para todos os Municípios, intitula essas áreas de *núcleos urbanos informais*, e não mais de *assentamentos urbanos*, como consta na MPD, e seria relevante que a legislação da Capital obedecesse à terminologia nacional.

Sem embargo, a norma que regula o reassentamento não parece adequada ao direito positivo federal. *Verbis*:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Art. 201. O reassentamento poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - existência de núcleo urbano localizado em área de risco insanável;

II - realização de obras de interesse público vinculadas ao traçado do Plano Diretor ou à recuperação de áreas naturais;
III - reordenamento territorial vinculado à regularização fundiária, com previsão de destinação de áreas para o sistema viário ou para equipamentos públicos urbanos ou comunitários, com o objetivo de garantir o acesso à cidade à população remanescente;

IV - preservação de áreas com relevante valor ambiental ou cultural.

O inciso I é compatível com o artigo 39 da Lei nº 13.465/2017, uma vez que o reassentamento só será empregado quando o risco for insanável, conceito consentâneo com a diretriz estatuída naquela norma federal, segundo a qual a regularização fundiária no local da ocupação só está vedada quando o risco geológico, hidrológico ou de outra natureza não pode ser eliminado, corrigido ou administrado. O ideal seria utilizar as expressões da lei federal, mas não é possível dizer que a expressão usada na MPD seja inadequada. No entanto, todas as demais hipóteses de reassentamento são incompatíveis com a Lei nº 13.465/2017, e, portanto, com o artigo 6º da Constituição Federal, que assegura o direito fundamental à moradia.

Com efeito, a realização de obras de interesse público vinculadas ao traçado do plano diretor ou à destinação de áreas para o sistema viário quando de regularização fundiária não são fundamentos compatíveis com a Lei nº 13.465/2017 para recusar a regularização fundiária, salvo quando contar com a concordância dos ocupantes do núcleo de regularização fundiária. Isso porque, como se disse, a regularização fundiária é um instrumento legal de direito urbanístico que concretiza o direito fundamental social à moradia adequada. Os ocupantes de um núcleo urbano informal têm direito subjetivo público à regularização fundiária, e esse direito não pode ser derogado por obras de traçado viário.

Da mesma forma, o direito subjetivo público à regularização fundiária, enquanto forma concreta do direito fundamental à moradia, não pode ser suplantado para a preservação de áreas com relevante valor ambiental ou cultural. Moradores de um



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

núcleo urbano informal regularizável nos termos da Lei nº 13.465/2017 só podem ser reassentados quando ocuparem uma área de risco geotécnico, hidrológico ou de outra natureza que não possa ser eliminado, corrigido ou administrado. Isso porque o artigo 10, III, da Lei da Reurb instituiu o princípio da preservação *in situ* dos núcleos urbanos informais.

Sendo assim, o artigo 201, II, III e IV da MPD é inconstitucional por violação do artigo 6º da Constituição Federal, que prevê o direito à moradia, e por ofensa ao artigo 24, § 1º da Constituição Federal, uma vez que contraria norma federal geral de direito urbanístico, consistente na Lei nº 13.465/2017.

7. Política de Incentivo ao Desenvolvimento Urbano

O artigo 202 da MPD prevê que “O Município instituirá política permanente de incentivos urbanísticos destinada a promover os objetivos da política urbana municipal, com a finalidade de orientar o adensamento e a qualificação do tecido urbano em áreas prioritárias para o desenvolvimento da cidade”. O artigo 204 elenca os incentivos urbanísticos da minuta de plano diretor:

Art. 204. Os incentivos urbanísticos poderão compreender, entre outros:

- I - acréscimo de altura de edificação em relação ao gabarito permitido;
- II - redução ou dispensa dos recuos obrigatórios definidos pela legislação urbanística;
- III - concessão de potencial construtivo adicional;
- IV - isenção ou desconto na outorga onerosa do direito de construir;
- V - padrões diferenciados de parcelamento do solo.

Como se pode constatar, os incentivos urbanísticos previstos nos artigos 202 e seguintes da MPD implicam em flexibilização de regime urbanístico ou de parâmetros urbanísticos. O texto não diz que esses incentivos podem ser concedidos por decisão discricionária do Poder Executivo. Essa omissão é grave porque evidentemente a concessão de incentivos na forma de flexibilização de parâmetros urbanísticos diretamente pela Poder Executivo é incompatível com o Estatuto da Cidade, uma vez



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

que índices urbanísticos são elementos centrais do planejamento urbano e o planejamento urbano no Brasil está submetido ao processo de elaboração e de revisão disciplinado no artigo 40 do Estatuto da Cidade, que exige ampla participação popular na formação da respectiva lei. Por isso a omissão do texto, deixando aberta essa possibilidade, é um vício jurídico grave que necessita de correção na minuta. Aliás, vale acentuar que isenção ou desconto na outorga onerosa do direito de construir necessita ser expressamente feito por lei, nos termos do artigo 30 do Estatuto da Cidade.

Ademais, a previsão de concessão de incentivos urbanísticos dessa natureza por decisão inteiramente discricionária do Poder Executivo não se revela congruente com os princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência administrativa, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, já que permite decisões administrativas que privilegiam agentes econômicos com maior facilidade de acesso e trânsito junto aos governantes, por meio de critérios opacos à fiscalização da cidadania e dos órgãos de controle e que correm o risco de gerar insegurança jurídica justamente pela desigualdade de tratamento. Ademais, também pode induzir a práticas de corrupção urbanística, o que não se coaduna com o princípio constitucional da moralidade administrativa.

Por outro lado, mesmo que a concessão desses incentivos fosse feita por lei haveria um descompasso com o Estatuto da Cidade. Note-se que uma lei qualquer poderá autorizar acréscimo de altura, redução de recuos obrigatórios, concessão de potencial construtivo adicional ou padrões diferenciados de parcelamento do solo, em descompasso com a lei do plano diretor. Essa autorização frustraria o próprio conceito de plano diretor como instrumento básico do planejamento urbano, nos termos do artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, já que permitiria que o legislador ordinário municipal a qualquer momento desvirtuasse completamente o planejamento urbano feito pela comunidade e consolidada na lei do plano diretor.

Ainda no que concerne ao instituto dos incentivos urbanísticos disciplinados na minuta, chama muito a atenção o artigo 205 da MP, que permite a concessão dos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

incentivos listados no artigo 204, transcrito acima, para quem adotar padrões de sustentabilidade e resiliência climática:

Art. 205. O Município poderá conceder incentivos urbanísticos, na forma do art. 204, a empreendimentos que adotem padrões reconhecidos de sustentabilidade e resiliência climática, comprovados por meio de certificações como LEED, AQUA-HQE, EDGE, BREEAM ou outras equivalentes, na forma de regulamento.

Ao invés de instituir regras jurídicas impondo padrões urbanísticos sustentáveis e resilientes para todas as construções e intervenções urbanas no Município, a minuta beneficia o empreendedor ou construtor com a concessão de: (i) acréscimo de altura da edificação, (ii) redução de recuos obrigatórios, (iii) concessão de potencial construtivo adicional ou (iv) padrões diferenciados de parcelamento do solo. O artigo 205 não define rigorosamente nenhum padrão de sustentabilidade ou resiliência que permitirá a concessão do incentivo urbanístico, deixando a decisão sob a inteira discricionariedade do Poder Executivo, o que, insistimos, não é compatível com as regras do Estatuto da Cidade que regulam o processo de elaboração e o conteúdo jurídico do plano diretor. Isto é, o Poder Executivo Municipal poderá escolher livremente o padrão de sustentabilidade que permitirá a concessão do acréscimo de altura de um prédio para além do gabarito da área, sobrepujando o plano diretor e frustrando o planejamento urbano construído coletivamente pela comunidade.

De outro lado, essa disposição não corresponde ao melhor interesse público, que seria perfeitamente satisfeito com normas impositivas; a rigor, a norma beneficia a indústria da construção imobiliária, que, ao invés de pura e simplesmente sujeitar-se a uma regra jurídica mandatória de comportamento, será premiada com a flexibilização discricionária de parâmetros urbanísticos que são válidos e impositivos para todos. Compreende-se que o legislador decida fazer uso de sanções premiais para a indução de comportamentos de agentes econômicos. Cuida-se de uma opção jurídica comum e justificável. Entretanto, nesse caso há que se avaliar se o emprego de prêmios para indução de comportamentos satisfaz de forma adequada, proporcional e razoável o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

interesse público e justifica a renúncia ao uso de normas meramente impositiva de condutas, o que não parece ser o caso. De outro lado, novamente estamos diante de uma disciplina normativa que enseja práticas corruptas e incompatíveis com os princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

A mesma crítica é dirigida ao artigo 208, segundo o qual “Sem prejuízo da concessão dos incentivos previstos no art. 204, decreto do Poder Executivo instituirá e disciplinará incentivos destinados a empreendimentos ou proprietários que promovam a preservação e o uso sustentável de componentes do Sistema Ecológico definidos nesta Lei Complementar, podendo ser concedidos, como contrapartida, incentivos urbanísticos, redução no percentual de destinação de áreas públicas no parcelamento do solo e aplicação de exigências menos restritivas do regime urbanístico da Zona de Ordenamento Territorial em que estiverem inseridos”. Novamente estamos diante de uma norma que enseja o desvio ou o desvirtuamento do plano diretor por decisão administrativa inteiramente discricionária e potencialmente imune ao controle de legalidade, e que implica risco de corrupção administrativa e de violação aos princípios constitucionais supracitados.

Portanto, os artigos 204, 205 e 208 são inconstitucionais por ofensa ao artigo 24, § 1º, e ao artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que são incompatíveis com o artigo 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, que instituiu normas federais gerais de direito urbanístico. Além disso, na forma em que redigidos, ao autorizarem incentivos que implicam flexibilização administrativa, discricionária e potencialmente arbitrária de parâmetros urbanísticos, revelam-se, também, incongruentes com os princípios constitucionais previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

8. Exclusão do Bairro Arquipélago (Ilhas do Guaíba) do Plano Diretor

Destacamos antes que o artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade contém uma disposição instituindo a regra da integralidade territorial do plano diretor: “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Como o Estatuto da Cidade contém normas gerais de direito urbanístico para todos os Municípios brasileiros, estatuída pelo Congresso Nacional no exercício da competência legislativa prevista no artigo 24, § 1º, da Constituição Federal, esta regra infraconstitucional é de observância compulsória por Porto Alegre na elaboração de seu novo plano diretor.

Não obstante a particular clareza semântica do artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade, o artigo 106 da MPD da Capital contém a seguinte disposição normativa:

Art. 106. Em razão da complexidade territorial e socioambiental da Macrozona 9, o Poder Executivo elaborará plano local específico, denominado Plano Urbanístico Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável das Ilhas de Porto Alegre, com abordagem integrada das dimensões econômica, social e ambiental, destinado a orientar uma ocupação sustentável e resiliente, por meio de propostas voltadas à mitigação de riscos associados às mudanças climáticas, à adaptação das formas de uso e ocupação do solo às condições ambientais e à recuperação de áreas ambientalmente degradadas, conforme o disposto no inc. VII do art. 9º e no inc. II do art. 12 desta Lei Complementar.

Isto é, a minuta exclui a região das ilhas, o chamado Bairro Arquipélago, do plano diretor do Município, sob o argumento da “complexidade territorial e socioambiental” da área. Trata-se de uma evidente violação ao artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade e, por via de consequência, uma inconstitucionalidade, por ofensa ao artigo 24, § 1º, da Constituição Federal. Lembre-se que o período de elaboração ou de revisão de um plano diretor é, por previsão legal, um momento em que a totalidade da população do Município tem a oportunidade de exercer a plena cidadania urbana, refletindo, debatendo e discutindo o futuro da política de desenvolvimento e de expansão urbana de todo o território municipal. Nesse processo, toda a comunidade deve estar inserida. O plano diretor é um todo coerente, com princípios, regras, objetivos e diretrizes para o planejamento urbano da totalidade do território do Município. A fragmentação territorial do plano diretor frustra a participação



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

comunitária no planejamento urbano da totalidade do território municipal, prejudica ou inviabiliza a coerência urbanístico-ambiental do plano diretor e fomenta a desigualdade de tratamento jurídico aos habitantes do Município.

A propósito, o próprio diagnóstico do processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, produzido por empresa contratada pela Prefeitura Municipal, indicava a inclusão do Bairro Arquipélago no novo plano, conforme se encontra na página 284 deste documento (Produto 2):

"Além das análises gerais, o termo de referência também demandou análise específica da região do bairro Arquipélago, levando em consideração a relevância ambiental e o risco hidrológico, geológico e geotécnico existente, a fim de avaliar o nível de risco a que as áreas podem estar expostas, considerando o tipo de ocupação, a presença ou não de edificações, seus usos, formas construtivas e acessos, com o objetivo de apresentar uma proposta identificando as áreas que podem ser ocupado, considerando critérios específicos para esse território.(...) Embora as ilhas sejam categorizadas pela Lei Orgânica como áreas de preservação permanente, o fato é que há ocupação intensa em desacordo com as regras impostas para APPs. É esperado que o mapeamento de riscos atualizado, a ser divulgado ainda em 2023, seja capaz de mensurar os riscos existentes nesse bairro, de forma que soluções possam ser endereçadas, naquilo que couber, na revisão do PDDUA".

A complexidade territorial e socioambiental das ilhas do Bairro Arquipélago deveria ter levado a Prefeitura Municipal a dedicar especial atenção ao mapeamento de risco da área, com a definição de regras de uso e ocupação do território compatíveis com a vulnerabilidade ambiental, social e econômica da área. Por força do que prevê o artigo 42-A do Estatuto da Cidade, o plano diretor deveria ter definido parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo (inciso I), feito o mapeamento das áreas de risco das ilhas (inciso II), planejado ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco (inciso III), previsto medidas de drenagem urbana para



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

prevenir e mitigar impactos de desastres (inciso IV) e estabelecido diretrizes de regularização fundiária de núcleos urbanos informais (inciso V). Todas essas medidas são rigorosamente indispensáveis para a garantia da vida, da integridade física, da propriedade e da segurança da população local.

Cerca de oito mil pessoas habitam as ilhas do Guaíba na Capital, a quase totalidade na Unidade de Conservação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Delta do Jacuí, demarcada basicamente nas faixas das bordas das ilhas. Pela legislação em vigor, a APA pode ter ocupação antrópica, portanto, em princípio não está vedada a ocupação do território. Contudo, as medidas de prevenção, mitigação ou preparação para novas inundações podem exigir o reassentamento de parte da população local em outras áreas do Município de Porto Alegre, decisão que teria impacto nas macrozonas inseridas na minuta do plano diretor. Essa circunstância mostra a necessidade substantiva de inserir o planejamento urbano do Bairro Arquipélago no plano diretor do Município, refutando, pois, a escolha do Poder Executivo de excluir a Macrozona 09 do plano e projetar o planejamento dessa área para um “plano local específico”.

09. Exclusão da zona rural do plano diretor

O Município de Porto Alegre dispõe de uma zona rural. Com efeito, a Lei Complementar nº 775, de 2015, instituiu a Zona Rural no Município de Porto Alegre. Nos termos do artigo 2º da lei, “Fica definida como Zona Rural do Município de Porto Alegre a área formada pelos espaços não passíveis de ocupação intensiva, destinada à produção primária e extrativa, admitindo-se usos e serviços compatíveis com seu meio, como os destinados ao lazer, turismo ecológico ou rural, serviços de apoio, conservação dos recursos naturais e indústrias vinculadas à produção local”. O artigo 3º prevê que “Na Zona Rural instituída pela presente Lei se buscará preferencialmente o desenvolvimento da produção rural orgânica sustentável, com aplicação de tecnologias que permitam a manutenção do meio ambiente saudável”. Por fim, o artigo 5º define as áreas territoriais da Macrozona 08 do Plano Diretor Urbano-Ambiental da Capital compõem a zona rural.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Novamente, a despeito da clareza semântica do artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade, segundo o qual “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, a MPD apresentada pelo Poder Executivo municipal é silente em relação à Zona Rural, excluindo a região do planejamento territorial a ser instituído pelo instrumento e impedindo a população de refletir, debater e discutir sobre a política urbana a ser executada naquela área. Cuida-se de outra hipótese de inconstitucionalidade da minuta por violação do artigo 40, § 2º do Estatuto da Cidade e do artigo 24, § 1º, da Constituição Federal. Recorde-se, ainda uma vez, que a minuta anuncia logo no seu artigo 1º, § 1º, que “o PDUS abrange a totalidade do território do município”, mas exclui o Bairro Arquipélago, o mais vulnerável a desastres da Capital, e a zona rural, revelando a incoerência normativa da minuta.

10. Ausência de delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

O artigo 42, I, do Estatuto da Cidade contém a seguinte redação:

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

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

Essa disposição legal concretiza, no plano infraconstitucional, o artigo 182, § 4º, da Constituição Federal:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS

A minuta encaminhada pela Prefeitura Municipal não contém a delimitação das áreas onde podem ser aplicados os instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O Estatuto da Cidade não concede aos Municípios margem de liberdade legislativa para deixarem de inserir tais disposições em seus planos diretores, uma vez que usa o verbo “dever”, que em direito sempre significa obrigação de fazer algo. Assim, trata-se de outras hipóteses de inconstitucionalidade da minuta.

11. Conclusões

Os argumentos técnico-jurídicos expostos neste estudo evidenciam que a Minuta de Plano Diretor e a Minuta de Lei de Uso e Ocupação do Solo apresentada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre contêm inúmeras inconstitucionalidades, que inviabilizam a sua validade jurídica. Esse quadro jurídico exigiria do Poder Executivo municipal uma ampla revisão das minutas para ajustá-las à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, além de outras leis federais de direito urbanístico citadas no estudo. Além disso, a realização de uma única audiência pública para debater e discutir com a população e suas entidades representativas as duas minutas não é um procedimento compatível com o princípio da formação democrática e participativa do plano diretor, tal como disposto no Estatuto da Cidade e na Constituição do Estado.

Considerando o estágio avançado de tramitação da minuta do plano diretor e da minuta de lei de uso e ocupação do solo, bem como a relevância social da matéria, encaminhe-se de imediato esse estudo para os seguintes órgãos e instituições:

- (a) Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre;
- (b) Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre;
- (c) Prefeito Municipal de Porto Alegre;
- (d) Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre;
- (e) Câmara Municipal de Porto Alegre;
- (f) Ministério Público de Contas;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA ORDEM URBANÍSTICA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS**

(g) Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo;

(h) Instituto dos Arquitetos e Urbanistas do Rio Grande do Sul.

Prazo para envio: 24 horas.

Porto Alegre, 31 de julho de 2025.

Cláudio Ari Mello,

Promotor de Justiça,

Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística.