



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

EXCELENTÍSSIMA(O) SENHORA(R) JUIZA(JUIZ) DE DIREITO DA ()
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO**, pela **Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística**, com base em suas atribuições constitucionais e legais, vem à sua presença propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** declaratória de nulidade de ato normativo contra o **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**, em vista dos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos:

1. Uma das principais inovações da ordem constitucional instaurada pela Constituição Federal de 1988 foi a introdução de um capítulo específico regulando a política urbana do Estado brasileiro, no artigo 182. Este dispositivo incorporou ao direito constitucional brasileiro princípios, objetivos e diretrizes que se tornaram os fundamentos do nosso direito urbanístico, um dos ramos do direito público de maior impacto na vida dos cidadãos de qualquer sociedade moderna.

2. O artigo 182, caput, estipula que "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Já o § 1º do art. 182 define que "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Por fim, o § 2º do mesmo dispositivo prescreve que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

3. Assim, a nova ordem constitucional criou uma nova categoria de direito, o direito à cidade justa e sustentável, que deverá garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, e estipulou que o instrumento jurídico central da garantia do direito à cidade justa e sustentável é plano diretor.

4. Posteriormente, a Lei n. 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade regulamentou, no plano infraconstitucional, a estrutura normativa do instrumento constitucional denominado plano diretor. Este diploma legal disciplinou detalhadamente a nova ordem jurídica urbanística do direito brasileiro, já sob a ótica constitucional do direito à cidade justa e sustentável, prevendo, inclusive, os instrumentos da política urbana, entre os quais inscreveu o planejamento urbano por meio do plano diretor, nos termos do seu artigo 4º, III, “a”.

5. O plano diretor, por sua vez, foi objeto de minuciosa regulamentação a partir do artigo 39 do Estatuto da Cidade. Essa regulação legal minuciosa revela a importância que a sociedade brasileira, por meio do poder constituinte e do poder legislativo, atribuiu ao plano diretor enquanto instrumento da política urbana. Por isso é indispensável, para entender adequadamente as repercussões desta ação civil pública, reproduzir integralmente os dispositivos legais do Estatuto da Cidade que disciplinam este instrumento:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

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.

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

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

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

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

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com 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
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

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

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

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

(...)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III-definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

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

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

6. Como Vossa Excelência pode constatar, o plano diretor é o mais importante instrumento jurídico da ordenação urbanística das cidades brasileiras. É o plano diretor que concretiza o planejamento urbano, que estrutura as diretrizes do desenvolvimento urbano, que estabelece as medidas para a promoção da justiça urbana, que define as regras de ocupação do solo, da mobilidade urbana, da relação entre produção da cidade e proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico, que contempla as regras para o cumprimento da função social da propriedade e para a garantir do direito à moradia.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

7. Como foi referido acima, o plano diretor das cidades brasileiras deve ser revisto a cada dez anos. O Município de Porto Alegre dispõe de um plano diretor, intitulado Plano Diretor Urbano e Ambiental, que foi implantado pela Lei Complementar n. 434 de 1999, a qual foi revista no ano de 2010, por meio da Lei Complementar n. 646/2010, já atendendo à determinação contida no artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, segundo o qual o plano diretor deve ser revisto a cada dez anos. Portanto, Porto Alegre está obrigada a rever o atual plano diretor no ano de 2020. A revisão do plano diretor implica na elaboração de um novo projeto de lei, atendendo a todas as exigências formais e substanciais previstas no artigo 182 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

8. Lei Complementar Municipal n. 434/1999, que instituiu o Plano Diretor Urbano Ambiental de Porto Alegre, implementou um Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, disciplina na Parte II do diploma legal. No centro deste sistema de gestão, a lei inseriu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o CMDUA, definido, no artigo 39, como o órgão de integração do sistema de gestão, responsável por “formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Pela importância das normas legais acerca do Conselho, convém reproduzi-las nesta petição inicial:

Art. 39. O órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA –, que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete:

I – zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;

II – promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;

III – propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

IV – receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;

V – propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes; VI – instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;

VII – zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;

VIII – propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;

IX – aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias; (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010). X – aprovar os estoques construtivos do Solo Criado;

XI – aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus; (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

XII – aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado;

XIII – aprovar os valores semestrais do Solo Criado;

XIV – aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores. (NR) (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

Art. 40. O CMDUA compõem-se de 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito, com renovação bienal e a seguinte composição: (Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

I – 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: (Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

a) 01 (um) representante do nível federal;

b) 01 (um) representante do nível estadual;

c) 07 (sete) representantes do nível municipal; (Alterada pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

II – 09 (nove) representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas; (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

III – 09 (nove) representantes da comunidade, sendo 08 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 01 (um) da temática do Orçamento Participativo – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental; (Alterado pela L.C. n° 488, de 14 de janeiro de 2003).

IV – o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do SMGP, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

§ 1º As representações das entidades não-governamentais, constantes do inciso II deste artigo, deverão ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, previstas no inciso VI do art. 36, observadas as seguintes proporções:

I – 05 (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; (Alterado pela L.C. n° 488, de 14 de janeiro de 2003).

II – 02 (dois) representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil;

III – 02 (dois) representantes de entidades ambientais e instituições científicas.

§ 2º O Regimento Interno de funcionamento dos fóruns será estabelecido em conjunto pelos representantes de cada fórum.

§ 3º A escolha dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento ocorrerá nas respectivas regiões, através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será escolhido em plenária do Orçamento Participativo. (Alterado pela L.C. n° 488, de 14 de janeiro de 2003).

§ 4º O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo.

§ 5º Os membros do CMDUA perceberão, a título de representação, uma gratificação pela presença nas reuniões, na forma de jetom, observando-se os valores e limites estabelecidos na Lei que dispõe sobre as normas gerais para os Conselhos Municipais. (NR) (Incluído pela L.C. n 660, de 07 de dezembro de 2010).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Art. 41. Ao CMDUA aplicam-se, no que couber, as disposições estabelecidas na Lei que dispõe sobre as normas gerais para os Conselhos Municipais. (Alterado pela L.C. n 660, de 07 de dezembro de 2010).

9. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental não é, portanto, uma instituição do Poder Executivo Municipal, mas um típico órgão de representação democrática, que concretiza o princípio da gestão democrática das cidades, uma das mais importantes diretrizes do Estatuto da Cidade, nos termos de seu artigo 2º, II, que tem a seguinte redação:

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

10. Para que se tenha uma visão geral da importância histórica do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental especificamente para o Município de Porto Alegre, vale a pena transcrever a narrativa que consta do próprio sítio eletrônico da Prefeitura Municipal:

Trajetória

O Conselho do Plano Diretor existe desde o final da década de 30. Era restrito inicialmente à participação de um grupo de notáveis, que representavam as camadas mais elevadas da sociedade, mas com o passar dos anos foi passando por várias modificações. Hoje conta com uma maior representatividade popular, sendo integrado por entidades de classe, comunidade e por representantes do Poder Público, possibilitando que sejam cotejadas diferentes visões da cidade.

1939: Criação



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

O Conselho do Plano Diretor foi instalado em 3 de março de 1939, pelo prefeito José Loureiro da Silva, como uma comissão de caráter consultivo "para a qual apelarei nas horas difíceis de minha administração, no que concerne ao bem-estar da coletividade porto-alegrense".

Dizia, ainda, que a necessidade de criá-lo havia surgido da própria natureza do problema de urbanização e que queria contar "com a colaboração de todos os homens que convivem, têm inteligência, cultura e amem a sua cidade".

Era para os 16 membros deste Conselho - integrado por representantes da indústria, comércio, médicos sanitaristas, proprietários e engenheiros - que o arquiteto Arnaldo Gladosch fazia as apresentações dos estudos que vinha desenvolvendo, à época, com vistas à elaboração de um plano diretor para Porto Alegre.

Dez sessões plenas foram realizadas em forma de debate, durante um período de cinco anos. A última reunião foi realizada em 21 de outubro de 1942.

Composição: 16 membros, que representavam organizações públicas e particulares. As entidades eram a Associação dos Proprietários de Imóveis; Centro de Indústria Fabril; Associação Comercial de Porto Alegre; Rotary Club; Associação Rio-Grandense de Imprensa; Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem; Secretaria de Obras Públicas; Escola de Engenharia; Faculdade de Medicina; Viação Férrea do Rio Grande Do Sul; Inspetoria Federal De Estradas e 3ª Região Militar.

1955: Alteração

Em 11 de junho de 1955 foi aprovada a Lei nº 1413 que reorganizava os serviços na Prefeitura de Porto Alegre. No artigo 19, capítulo V foram definidas as competências do Conselho do Plano Diretor. Ao CPD caberia a elaboração do Plano Diretor da cidade tomando por base, no que respeita ao traçado e zoneamento urbanos, as disposições legais e o projeto já existentes.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

O Conselho, vinculado à Diretoria de Urbanismo, era composto por 11 membros, sendo seis funcionários municipais e cinco representantes de entidades públicas e classistas que - como destaca o artigo 20 da mesma lei - "pelos técnicos de que tratem ou pelas classes que congreguem, constituem elementos ponderáveis da opinião cidadina". O presidente era eleito pelos próprios conselheiros.

A Ata nº 01 é de 19 de setembro de 1955 e foi lavrada pelo renomado urbanista Edvaldo Pereira Paiva. Este conselho funcionou ininterruptamente até a instalação do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (CMPDDU) em 1979.

Composição: 11 representantes. Os membros natos eram os dirigentes do Departamento de Obras, Departamento de Água e Esgotos e do Departamento da Fazenda, além do assessor engenheiro. Os demais representantes, tanto do Município, como das entidades, seriam indicados pelo prefeito. A alteração na composição do CMD deveria se dar a cada dois anos.

Também estavam representadas a Diretoria Geral de Obras; Diretoria Geral de Serviços Industriais; Diretoria Geral de Administração e Controle; Diretoria Geral de Urbanismo; 02 Funcionários Municipais (indicados pelo Prefeito); Departamento Estadual de Estatística; Instituto dos Arquitetos do Brasil; Sociedade de Agronomia; Sociedade de Engenharia e Departamento Estadual de Saúde.

1979: Nova estrutura

A Lei Complementar 43/79, que criou o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (I PDDU), manteve o colegiado, que passou a chamar-se Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

O CMPPDU reuniu-se semanalmente, durante 21 anos. A sessão de instalação ocorreu em 7 de novembro de 1979. Sua maior inovação foi a inclusão, em sua composição, de quatro representantes da comunidade. Para tal, a cidade foi dividida em quatro partes, ficando a cargo das



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Associações de Moradores, Clubes de Mães e demais entidades representativas promoverem a escolha de seus representantes.

Durante este período, entretanto, o conselho acabou sofrendo um desvirtuamento de suas funções e passou a atuar sobre assuntos mais pontuais, sem envolver-se efetivamente com as questões referentes ao desenvolvimento urbano. Isto provocou seu esvaziamento, a ponto de várias das entidades, que deveriam estar representadas, deixarem de se fazer presentes nas reuniões. Sua contribuição, entretanto, foi extremamente importante para a cidade.

Composição: 21 membros, sendo 09 representantes do Município, 08 representantes de entidades de classe e 04 representantes de entidades comunitárias. As entidades de classe designadas para integrá-lo eram a Ordem dos Advogados do Brasil; Sociedade de Engenharia; Sociedade de Agronomia; Associação Rio-Grandense de Imprensa Secretária da Saúde do Estado; Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan)

Fundação de Economia e Estatística e Instituto dos Arquitetos do Brasil.

A Presidência e a condução dos trabalhos ficou a cargo do titular da Secretaria do Planejamento Municipal.

2000: Ampliação

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) recebeu novas competências, passando a decidir uma série de questões, amparado numa maior representatividade popular. Assumiu um papel mais ativo, propondo e formulando políticas, planos e projetos. Passou a sugerir modificações e a incentivar discussões sobre a cidade, recebendo e colocando em debate idéias vindas da população.

Ao CMDUA também foi atribuída a tarefa de examinar projetos de grandes empreendimentos propostos, tanto pelo Poder Público, como pela iniciativa privada. Passou a zelar, igualmente, pela aplicação do chamado Solo Criado, cuja venda gera recursos para a construção de moradias populares.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Composição: 25, sendo 08 do Poder Público (municipal, estadual e federal); 08 de entidades ligadas ao planejamento urbano e 08 representantes da comunidade (um de cada Região de Gestão do Planejamento), ficando a presidência a cargo do secretário do Planejamento.

Representantes do Poder Público: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional; Secretaria do Planejamento Municipal (SPM); Departamento Municipal de Habitação (Demhab); Secretaria Municipal dos Transportes (SMT); Gabinete de Planejamento (Gaplan); Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC) e Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM).

Representantes das Entidades de Classe: Instituto dos Arquitetos do Brasil; Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul; Sindicato das Indústrias da Construção Civil; Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil; Ordem dos Advogados do Brasil/ RS; Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (Cidade); Ass. Brasileira dos Escritórios de Arquitetura

Sociedade de Economia.

Representantes da Comunidade: Região de Gestão do Planejamento 01(Centro); Região de Gestão do Planejamento 02 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste); Região de Gestão do Planejamento 03 (Norte e Eixo Baltazar); Região de Gestão do Planejamento 04 (Leste e Nordeste); Região de Gestão do Planejamento 05 (Glória/Cruzeiro e Cristal); Região de Gestão do Planejamento 06 (Centro Sul e Sul); Região de Gestão do Planejamento 07 (Lomba do Pinheiro/Partenon) e Região de Gestão do Planejamento 08 (Restinga e Extremo Sul).

2003: Mudança na Composição

Em 2003, por meio do Decreto nº 14.185, a composição do CMDUA foi ampliada para 28 membros, sendo nove representantes de entidades governamentais; nove de entidades de classe e nove da comunidade. A presidência permaneceu a cargo do titular da SPM.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Foram integrados ao CMDUA, pelo Poder Público, a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), que substituiu a Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC), e o Gabinete do Prefeito. Para representar a comunidade foi incluído um representante da temática de Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental do Orçamento Participativo, e como nono representante das entidades de classe ingressou um representante do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Sul.

A renovação de conselheiros é realizada a cada dois anos. As eleições seguintes ocorreram em 2005, 2007, 2009, 2011 e em 2013, com a substituição de algumas entidades e de outros representantes dos fóruns das regiões de planejamento.

11. Como se pode perceber, desde a sua criação, em 1939, como uma instância informal de colaboração da elite intelectual da cidade para a gestão urbana do Prefeito Municipal, o Conselho evoluiu significativamente e converteu-se no mais importante órgão municipal não legislativo de planejamento urbano democrático, cabendo-lhe, nos termos da LC 434/1999, “formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

12. De acordo com o artigo 40 da Lei Complementar Municipal 434/1999, a composição do CMDUA tem mandato de dois anos. Pois bem, o Município de Porto Alegre acaba de escolher a nova composição deste Conselho Municipal, que assumiu no mês de junho de 2018, com mandato até junho de 2020. Portanto, a atual composição coincidirá com o período de revisão do plano diretor do Município.

13. O período de revisão do plano diretor é um dos mais importantes momentos políticos, econômicos e sociais de um Município, pelas razões acima elencadas. As decisões tomadas neste período e incluídas na respectiva lei do plano diretor ditarão o processo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

desenvolvimento urbano e ambiental pelos próximos dez anos. Exatamente pela mesma razão, a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental no período de revisão torna-se muito mais relevante para a sociedade, já que compete ao órgão a discussão aprofundada e sistemática dos projetos para a revisão do plano diretor. Não é exagero dizer que o momento crucial deste Conselho Municipal ocorre precisamente no período de revisão do plano, porquanto é neste período que são formuladas as políticas, planos e programas globais do desenvolvimento urbano.

14. Pois bem, no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo artigo 40, § 4º, da Lei Complementar Municipal n. 434/1999, segundo o qual "O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo", o Prefeito Municipal de Porto Alegre editou o Decreto n. 20.013, de 15 de junho de 2018, disciplinando a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

15. Ocorre que o Decreto n. 20.013/2018 contém três ilegalidades de extrema relevância jurídica, que podem comprometer severamente a atuação do CMDUA neste período que, como se disse, é o mais importante e de maior repercussão em seu funcionamento.

16. As duas primeiras ilegalidades encontram-se no artigo 9º, segundo o qual "O CMDUA reunir-se-á quinzenalmente das 14h às 18h, na Sede da SMAMS (Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade), em caráter ordinário, ficando a realização de sessões extraordinárias estabelecidas ou definidas em função da ocorrência de fatos novos, por convocação do Presidente do CMDUA."

17. A primeira ilegalidade contida neste dispositivo normativo é o horário de funcionamento do Conselho Municipal, fixado pelo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Prefeito Municipal entre 14h e 18h. Como se pode constatar pela leitura do texto da LC 434/1999, a composição do CMDUA contempla 11 representantes dos governos municipal (07), estadual (01) e federal (01), 09 (nove) representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas, e 09 (nove) representantes da comunidade, sendo 08 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 01 (um) da temática do Orçamento Participativo – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental.

18. É evidente e, por isso dispensa argumentos mais alongados, que o horário de funcionamento fixado no decreto do Senhor Prefeito torna muito mais difícil e eventualmente chega a impedir total ou parcialmente a participação dos conselheiros que representam entidades de classe, entidades ambientais, instituições científicas e representantes da comunidade, já que estas pessoas todas têm seus próprios compromissos profissionais, no horário normal de funcionamento das atividades econômicas e profissionais, isto é, entre 08h e 18h.

19. O horário de funcionamento fixado no Decreto n. 20.013/2018 não apenas dificulta ou inviabiliza total ou parcialmente a participação dos conselheiros que representam a sociedade civil e entidades profissionais, setoriais e científicas, como confere privilégio aos conselheiros vinculados a órgãos públicos, especialmente aos 07 conselheiros vinculados ao próprio Poder Executivo, cujo horário de trabalho pode ser perfeitamente compatibilizado com o horário definido para as sessões do CMDUA, aliás, a atuação deles neste Conselho certamente será considerado horário de trabalho.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

20. Parece claro que essa regra tem a clara potencialidade de frustrar a democraticidade do funcionamento do CMDUA de Porto Alegre, na exata medida em que dificulta ou impede, total ou parcialmente, que os conselheiros que representam a sociedade civis e as entidades representativas participem efetiva e regularmente das reuniões do Conselho. Por isso, o horário de funcionamento do CMDUA naturalmente deve ser fora do horário comercial, a fim de viabilizar a participação efetiva dos conselheiros que tornam a atuação do órgão efetivamente democrática, e, portanto, concretizam a diretriz da gestão democrática da cidade contemplada no artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade.

21. Poder-se-ia alegar que o artigo 40, § 4º, da LC434/1999 deu ao Prefeito Municipal um poder normativo discricionário para regular o funcionamento do CMDUA de Porto Alegre, estando dentro da sua margem de discricionariedade definir o horário de funcionamento do órgão. Entretanto, ninguém mais ignora que em um Estado Democrático de Direito não existe discricionariedade administrativa absoluta, já que qualquer poder atribuído ao Poder Executivo, inclusive o poder normativo, só pode ser exercido nos limites dos princípios e das regras jurídicas previstas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, e não apenas pelos princípios e regras explícitos, mas também pela extensão implícita que a interpretação dos textos normativos permite e exige.

22. Assim, conquanto não exista uma norma legal fixando explicitamente o horário das sessões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, é evidente que o Prefeito Municipal não possui liberdade para fixar um horário de funcionamento cuja consequência seja a virtual inviabilização, parcial ou total, da participação dos conselheiros que representam a sociedade e as entidades representativas nas sessões do órgão, já que essa consequência frustraria precisamente a gestão democrática da cidade, a ser exercida especialmente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

pelo Conselho Municipal, e que é, como vimos, uma das diretrizes gerais e fundamentais da política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade.

23. Vale a pena assinalar que as consequências dos atos administrativos passaram a ser decisivas para a sua validade substantiva a partir da edição da Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a qual determina não apenas que as decisões administrativas levem em consideração “as consequências práticas da decisão (art. 20), mas também que os juízes, ao decidirem pela invalidação de atos administrativos também indiquem as consequências jurídicas e administrativas da invalidação (art. 21).

24. No caso da norma *sub judice*, a consequência da decisão do Prefeito, como vimos, é, como vimos, imediatamente, a virtual inviabilização, parcial ou total, da participação dos conselheiros que representam a sociedade e as entidades representativas nas sessões do órgão, e mediatemente, a desqualificação da gestão democrática da cidade, a ser exercida especialmente pelo Conselho Municipal. E essa consequência é especialmente agravada pela norma prevista no artigo 10 do Decreto n. 20.013/2018, segundo o qual “perderão os mandatos os representantes das Entidades ou Regiões de Gestão do Planejamento que, por 5 (cinco) sessões, deixarem de comparecer às reuniões do Conselho, sem justificativa”. A rigor, para muitos conselheiros essa consequência será praticamente inevitável, sempre que suas atividades profissionais forem incompatíveis com o funcionamento vespertino das sessões do conselho.

25. Já as consequências da invalidação judicial e da determinação de que as reuniões passem a ocorrer fora do horário comercial será a de viabilizar a participação efetiva e regular dos representantes da sociedade e de entidades representativas e a de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

qualificar a gestão democrática do planejamento urbano por meio do CMDUA.

26. A segunda ilegalidade contida no próprio artigo 9º, segundo o qual, repita-se, segundo o qual “O CMDUA reunir-se-á quinzenalmente das 14h às 18h, na Sede da SMAMS (Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade), em caráter ordinário, ficando a realização de sessões extraordinárias estabelecidas ou definidas em função da ocorrência de fatos novos, por convocação do Presidente do CMDUA”, consiste no fato de que a reunião do Conselho será quinzenal, sendo que compete privativamente ao Presidente do Conselho a decisão pela convocação de sessões extraordinárias.

27. Como se disse acima, a composição do CMDUA que assumiu em junho de 2018 terá a missão relevantíssima e decisiva para o Município de Porto Alegre de protagonizar a revisão do Plano Diretor Urbano Ambiental da Capital. Por via de consequência, naturalmente o órgão será demandado com muito mais frequência e por razões claramente imperiosas nesses próximos dois anos. Assim, seguramente serão necessárias reuniões semanais, se não de forma rotineira, certamente com muita constância. Entretanto, o decreto *sub judice* dá ao Presidente do CMDUA, que é o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade, o controle absoluto da agenda do conselho. Como o Secretário é cargo de confiança do Prefeito Municipal, será ao fim e ao cabo o Prefeito que terá o controle da agenda, o que não é compatível com o caráter representativo da sociedade que o CMDUA deve ter para realizar com independência a discussão democrática e plural do planejamento do desenvolvimento urbano ambiental da cidade.

28. Nesse sentido é possível perceber um retrocesso na disciplina normativa do conselho instituída pelo decreto *sub judice*,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

porquanto o Decreto n. 12.950, de 2000, em seu 9º, atribuía tanto ao próprio Presidente quanto demais membros do CMDUA, de forma que o Presidente não possuía o controle absoluto da agenda do número de sessões necessárias do Conselho. Da mesma forma, o Regimento Interno do CMDUA criado com base no Decreto n. 16.836/2010 continha a seguinte disposição normativa:

Artigo 14. O Conselho reunir-se-á obrigatória e ordinariamente, uma vez por semana, em dia e hora pré-fixados, e ou extraordinariamente, por convocação do Presidente, ou por deliberação de seus membros.

29.Essa norma realmente respeitava a autonomia funcional do Conselho, na medida em que impedia o predomínio do Poder Executivo sobre a agenda do órgão, e, por outro lado, permitia que o CMDUA operasse de maneira efetiva no período absolutamente crucial da revisão do plano diretor. Portanto, é possível constatar um nítido retrocesso institucional com essa norma do Decreto n. 16.836/2010, que contraria a finalidade institucional do órgão definida pelo artigo 39 da Lei Municipal n. 434/1999, de acordo com a qual "Art. 39. O órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA –, que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". Para realizar essas elevadíssimas funções de planejamento urbano democrático e plural não pode o órgão ficar submetido ao comando autocrático de um representante do Chefe do Poder Executivo.

30.A terceira ilegalidade do Decreto n. 20.013/2018 consta no artigo 5º, cuja redação dispõe que o órgão será composto, entre outros membros, pelo "O titular da SMAMS (Secretaria Municipal de Meio Ambiente



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

e Sustentabilidade), na qualidade de Presidente do CMDUA, podendo delegar sua representação” (inciso IV).

31. A Lei n. 434, em seu artigo 40, IV, estipula que o CMDUA será composto pelo “titular do órgão responsável pelo gerenciamento do SMGP, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental”. Sendo o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade o responsável pelo gerenciamento do Sistema Municipal de Gestão de Planejamento não pode ele delegar a Presidência do Conselho livremente, para quem quer que escolha. Esse poder daria a Presidência do Conselho a quem não é membro do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento. Ademais, a composição do CMDUA contempla o cargo de Vice-Presidente, cuja função natural é assumir a Presidência em caso de impedimento do Presidente.

LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

O Ministério Público detém legitimidade ativa *ad causam* considerando que o artigo 1º, V, da Lei n. 7.347/85 dá à instituição legitimidade para propor ação civil pública em defesa da ordem urbanística, e como foi explicitado nesta petição inicial, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental é o órgão não legislativo mais importante de representação plural e democrática da sociedade civil na tarefa de revisão do Plano Diretor da cidade, que, como vimos, é o principal instrumento jurídico de gestão da Política Urbana, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

MEDIDA LIMINAR:

Considerando que o Decreto n. 20.013/2018 já está em vigor e que a nova composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental já está instalada e, portanto, funcionando sob as regras do ato normativo *sub judice*, há risco de lesão ao funcionamento adequado do órgão caso haja demora na prestação jurisdicional, com evidentes prejuízos à atuação efetiva, autônoma e independente do Conselho.

PEDIDOS:

Em vista do exposto, requer o Ministério Público:

1. A concessão de MEDIDA LIMINAR, nos termos do artigo da Lei n. 7.347/85, para determinar ao Município de Porto Alegre:

A. Que o horário das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ocorre após as 18h do dia regimental de funcionamento do órgão, em horário que permita o regular comparecimento dos membros do órgão que exerçam atividades profissionais no horário comercial.

B. Que a decisão pela realização de reuniões extraordinárias para além das reuniões regimentais quinzenais passe a ser de competência do conjunto dos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

C. Que seja suspensa a vigência da parte do final do inciso IV do artigo 5º do Decreto n. 20.013/2018, que permite ao Presidente do



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

CMDUA a delegação da Presidência para pessoa que não seja membro do Conselho.

2. A citação do Município de Porto Alegre, na pessoa do Procurador-Geral do Município de Porto Alegre, situada na Avenida Siqueira Campos, n. 1.300, 12º andar, Centro Histórico de Porto Alegre.

3. A produção de todo gênero de provas admitido no direito, especialmente prova documental e testemunhal.

4. A procedência integral da ação civil pública, nos seguintes termos:

A. A declaração de nulidade do parcial do artigo 9º do Decreto n. 20.013/2018, por ofensa ao artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, artigo 40, caput, do Estatuto da Cidade, e artigo 39 da Lei Complementar Municipal n 434/1999, determinando-se que o horário das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano passe a ocorrer após as 18h do dia regimental de funcionamento do órgão, em horário que permita o regular comparecimento dos membros do órgão que exerçam atividades profissionais no horário comercial.

B. A declaração de nulidade do parcial da parte final o artigo 9º do Decreto n. 20.013/2018, por ofensa ao artigo 182, § 1º, da Constituição Federal, artigo 40, caput, do Estatuto da Cidade, e artigo 39 da Lei Complementar Municipal n 434/1999, para determinar que a decisão pela realização de reuniões extraordinárias para além das reuniões regimentais quinzenais passe a ser de competência do conjunto dos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

C. A declaração de nulidade da parte do final do inciso IV do artigo 5º do Decreto n. 20.013/2018, que permite ao Presidente do CMDUA



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

a delegação da Presidência para pessoa que não seja membro do Conselho,
por ofensa ao artigo 40, IV, da Lei Complementar Municipal n. 434/1999.

Dá-se à causa valor de alçada.

Porto Alegre, 13 de julho de 2018.

Cláudio Ari Mello
Promotor de Justiça de Habitação e Ordem Urbanística