

PROCESSO Nº: 0801588-72.2022.4.05.8500 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PARTE AUTORA: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO
SEÇÃO SERGIPE - CAU/SE e outros

ADVOGADO: Jan Gustave De Souza Havlik e outros

RÉU: EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANIZAÇÃO - EMURB e outro

ADVOGADO: Fabrício Dantas Freire Lima e outros

1ª VARA FEDERAL - SE

DECISÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, o CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SERGIPE (CAU/SE), o GRUPO CRILIBER - CRIANÇA E LIBERDADE (ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL VINCULADA À COMUNIDADE REMANESCENTE DO QUILOMBO MALOCA) e a ASSOCIAÇÃO PADRE LUIZ LEMPER (ASSOCIAÇÃO PRIVADA EM DEFESA DA COMUNIDADE TRADICIONAL "CATADORES DA MANGABA") ajuizaram a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA contra o MUNICÍPIO DE ARACAJU e da EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANIZAÇÃO - EMURB, por meio da qual pretendem, em síntese:

a) sejam citados os acionados para que compareçam à audiência de conciliação;

b) que o Município de Aracaju e a EMURB sejam ao final condenados à **obrigação de não fazer**, consistente em **não encaminhar o projeto de PDDU de Aracaju à Câmara de Vereadores**, enquanto:

1. não forem concedidos os documentos solicitados pelas autarquias e entidades da sociedade civil e disponibilizados a toda população para que seja verdadeiramente possível a participação popular qualificada na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju;

2. não forem realizadas as consultas prévias, livres e informadas às comunidades reconhecidamente protegidas pela Convenção 169 OIT (Comunidade Quilombola Maloca e a Comunidade Catadora de Mangaba), e **demais comunidades tradicionais aracajuanas eventualmente existentes**, as quais devem, inclusive, ser identificadas no PDDU;

3. não forem realizadas **novas audiências públicas** para aumentar a participação popular dos diversos bairros da cidade nas discussões, bem como enquanto não for permitida a **participação virtual sem limite de caracteres** no sistema ofertado pelo Município de Aracaju e EMURB para a sociedade civil;

c) sejam intimados o CAU/SE, IAB/SE, OAB/SE, CREA/SE, UFS, IFS, Fundação Cultural Palmares, INCRA/SE, Associação Padre Luiz Lemper e Associação do Território da Comunidade Quilombola Maloca para informar se possuem interesse em intervir neste processo judicial e em que qualidade;

d) seja determinada a cominação de multa diária, no valor a ser determinado por Vossa Excelência, para o caso de descumprimento das ordens judiciais emitidas durante o processamento do feito;

e) sejam os acionados condenados a suportar os ônus de sucumbência e demais despesas processuais.

Intimados, o município de Aracaju e a EMURB prestaram informações nos id.'s 4058500.5807482 e 4058500.5809462, respectivamente.

Concedida parcialmente a tutela de urgência no id. 4058500.6371021, determinando aos réus:

1) que se abstenham de enviar à Câmara de Vereadores de

Aracaju o novo projeto do Plano Diretor do Município de Aracaju, até ulterior deliberação deste Juízo;

2) no prazo de 20 (vinte) dias, entreguem a este Juízo, e publique em seu site, na área própria dos documentos referentes ao PDDU, para que possam ser disponibilizadas ao CAU, IAB, CREA, OAB, UFS, Associação do Território da Comunidade Maloca, Associação Padre Luiz Lemper, representante da comunidade tradicional Catadoras de Mangaba e demais entidades signatárias da Carta Aberta mencionada nesta ACP e constante de anexo juntado, toda a documentação que foi por eles solicitada para permitir a adequada análise do projeto de Plano Diretor de Aracaju; e,

3) após disponibilizada a documentação acima, os demandados garantam o prazo de 30 dias para que essas entidades, comunidades e qualquer cidadão, querendo, manifestem-se perante o Município de Aracaju e a EMURB, apresentando suas contribuições para o PDDU, sem limitação de caracteres em seus textos, que deverão ser informados nos autos.

Agravo de instrumento nº 0813287-49.2022.4.05.0000 interposto pelo Município de Aracaju, com pedido de efeito suspensivo indeferido, e aguardando julgamento pelo Tribunal.

Citado, o município de Aracaju apresentou contestação no id. 4058500.6469423, alegando, em resumo: a) a ilegitimidade ativa do MPF; b) que todas ações municipais na elaboração do anteprojeto de revisão do PDDU de Aracaju estão de acordo com a legislação de regência; c) que a fundamentação jurídica da presente ação civil pública é ampla e abstrata, de modo a implicar uma interferência indevida na atividade típica do Poder Executivo, devendo o feito ser extinto por representar uma ofensa direta ao princípio da separação dos poderes; d) a impossibilidade de o Poder

Público garantir o fornecimento de dados brutos, para que todo o procedimento seja submetido ao crivo de todos os autores e instituições interessadas, porque esse compartilhamento inviabilizaria a revisão pretendida; e) que a concessão do pedido liminar impõe obrigação de fazer sem amparo legal, visto que o art. 40 do Estatuto da Cidade não prevê o compartilhamento de todos os documentos que serviram para a construção do projeto de lei do plano diretor, mas sim **documentos e informações produzidos** no processo de elaboração do referido plano; f) inaplicabilidade da convenção 169 da OIT ao caso. O diploma internacional invocado direciona-se a comunidades não integradas à coletividade nacional, e as comunidades referidas na inicial e contidas no Município de Aracaju compõem a sociedade aracajuana, logo, gozam dos direitos humanos no mesmo grau que o restante da população. Não pode ser exigida a consulta prévia contida na Convenção n.º 169 da OIT. As comunidades do Quilombo Maloca e dos Catadores de Mangaba integram a sociedade aracajuana cuja participação na revisão do Plano Diretor foi amplamente oportunizada; g) quanto às acusações relacionadas à responsabilidade técnica do Plano Diretor, pontuou que não é razoável paralisar o processo de revisão do PDDU por ausência de documento de responsabilidade técnica, visto que os estudos foram feitos por servidores do Município de Aracaju devidamente habilitados. Ademais, ainda que reste indispensável a expedição de ART/RRT, essa é uma irregularidade sanável; h) Por fim, pugnou pelo reconhecimento da legalidade da atuação da Administração municipal no processo de elaboração do anteprojeto de revisão do PDDU e o indeferimento de todos os pleitos da exordial. Juntou documentos.

Citada, a EMURB apresentou contestação no id. 4058500.6485820, alegando, em síntese: a) sua ilegitimidade passiva; b) reforçou que os requisitos e etapas necessários ao processo de revisão do Plano

Diretor foram atendidos e amplamente publicizados; c) que as alegações da inicial foram pouco conexas e sem respaldo probatório; d) pugnou pela total rejeição dos pedidos da inicial. Juntou documentos.

Acostados aos autos pelo município de Aracaju (id. 4058500.6580231 e seguintes), **os documentos referentes ao PDDU**, em cumprimento ao item 2, da decisão que concedeu a tutela de urgência de id. 4058500.6371021.

Réplica do MPF no id. 4058500.6604256.

Réplica do Grupo Criliber no id. 4058500.6643560.

Réplica do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe (CAU/SE) no id. 4058500.6942553.

Réplica da Associação Padre Luiz Lemper no id. 4058500.6959542.

É o que importa relatar.

Decido.

-Da ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal

Preliminar já examinada na decisão de id. 4058500.6371021.

-Da ilegitimidade passiva da EMURB

A EMURB aduziu que não tem competência para "*elaboração, quiçá revisão, do Plano Diretor, tampouco de qualquer outra matéria legislativa, cabendo a si tão somente as competências que lhe foram conferidas por sua lei de criação*".

Esclareceu que o processo de elaboração do projeto de revisão do plano diretor é de atribuição da Prefeitura Municipal, por intermédio da SEPLOG e SEMINFRA, sendo esses os órgãos que executaram o

referido processo.

A ilegitimidade passiva *ad causam* caracteriza-se quando o réu da ação é demandado sem que exista qualquer relação com a pretensão deduzida em juízo.

No portal da transparência do Município de Aracaju, consta que a EMURB:

[...] é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. É responsável pela implantação e recuperação da malha viária e da rede de drenagem, além da construção, reforma e ampliação das escolas, creches, postos de saúde e prédios da administração municipal, como também a urbanização de praças. Realiza também a implantação de iluminação pública e de placas de identificação nos logradouros da cidade. Ainda é de competência da Emurb: - Implantar planos urbanísticos e executar o programa de obras da Administração Pública Municipal; - Realizar serviços de caráter econômico, inclusive fora do âmbito do Município de Aracaju; - Produzir e comercializar artigos manufaturados; - Executar programas habitacionais; - Fiscalizar, embargar, aplicar sanções pecuniárias e interditar quaisquer ações físicas executadas por pessoa física ou jurídica estranha ao Poder Público na malha viária da Cidade de Aracaju, visando coibir as atividades danosas nas vias públicas.

Ainda que dentre as suas competências não esteja a de elaboração do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Aracaju, o MPF recebeu representação com a informação de que o PDDU foi elaborado pela EMURB.

Pois bem.

Reconheço a ilegitimidade da EMURB para figurar no pólo passivo da presente demanda.

O núcleo fundamental da controvérsia em pauta orbita em torno da garantia da regularidade e do caráter participativo no processo de revisão do Plano Diretor de Aracaju, notadamente a fim de evitar consequências danosas ao meio ambiente e às populações tradicionais protegidas pela Convenção 169 da OIT.

Embora a formulação do PDDU seja uma tarefa complexa, multifacetada e pluridisciplinar, não se pode descurar de seu *status* eminentemente normativo. O art. 182, § 1º, da Constituição Federal estabelece a necessidade de elaboração de uma política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo **poder público municipal**:

Art. 182 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.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

No tocante à elaboração do Plano Diretor e à fiscalização de sua implementação, o art. 40, § 4º do Estatuto das Cidades preceitua:

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

[...]

§ 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.

A doutrina e a jurisprudência especializadas são, majoritariamente, no sentido de que cabe ao **Chefe do Poder Executivo a iniciativa** para a edição de projetos de lei sobre esse tema.

Nesse sentido, são as lições de José Afonso da Silva:

Entre os instrumentos que integram a elaboração do plano diretor encontra-se o projeto de lei a ser submetido à Câmara Municipal, para sua aprovação. A iniciativa dessa lei pertence ao Prefeito, **sob cuja orientação se prepara o plano**. (Comentários ao Estatuto da Cidade. SILVA, José Afonso da. Ed. Lumen Juris, 2009. p.144).

Em idêntico passo, são os ensinamentos de Victor Carvalho Pinto:

Embora a Constituição nada diga a respeito, a iniciativa do projeto de plano diretor pertence ao Executivo. Além de apresentar natureza técnica, a elaboração do plano pressupõe a existência de um conjunto de informações necessárias ao diagnóstico que só podem ser **coletadas pela prefeitura**. (Direito Urbanístico - Plano diretor e direito de propriedade. PINTO, Victor Carvalho. Ed. RT, 2014. p.215).

Corroborando esse entendimento, transcrevo ainda os artigos constantes da Lei Orgânica do município de Aracaju:

Art. 54. Os atos administrativos de competência do Prefeito devem ser expedidos com observância das seguintes normas:

I - decreto, numerado em ordem cronológica, nos seguintes casos:

[...]

g) **medidas executórias do Plano Diretor** de Desenvolvimento Integrado do Município;

Art. 105. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara de Vereadores, **ao Prefeito** e ao povo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Consideram-se leis complementares, entre outras de caráter estrutural:

[...]

IV - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Código de Obras e Urbanismo.

§ 2º As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores, salvo maiores exigências desta lei.

Art. 219. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano **deve ser de iniciativa do Poder Executivo** e submetido à aprovação da Câmara dos Vereadores que o aprovará, pelo voto da maioria absoluta de seus membros e deverá ser revisto, pelo menos a cada dez anos, observado o mesmo *quorum*. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 45/2010)

Nesse sentido, como cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa do anteprojeto de revisão do PDDU perante a Câmara de Vereadores, deve ele certificar-se quanto à adoção das medidas necessárias para a observância da Lei nº 10.257/2001 e a garantia do devido processo, assegurada a plena participação popular (art. 40, § 4º, Lei nº 10.257/2001).

A EMURB, portanto, na situação jurídica em tela, revela-se parte ilegítima passiva, circunstância que impõe sua exclusão do feito.

-Da possibilidade do controle judicial do processo de revisão do anteprojeto do PDDU de Aracaju e da ofensa ao princípio da separação dos poderes

O plano diretor, tal como delineado na Lei 10.257/2001, não se legitima se não houver participação direta da população. Essa participação não se limita à criação e organização dos eventos previstos em lei (audiências públicas e debates), mas reclama sua ampla divulgação, a fim de se permitir a efetiva participação da comunidade. Aqueles que querem tomar parte no processo devem ter a oportunidade de fazê-lo, razão pela qual precisam ser conveniente e oportunamente informados de sua implementação.

A autonomia do Município não é um princípio ilimitado. Não se pode permitir, por exemplo, a violação ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado sob o argumento da autonomia municipal. Sob a mesma razão, não se justificaria a lesão ou supressão ao direito fundamental à participação popular através de audiências públicas.

O precedente abaixo é elucidativo:

CONSTITUCIONAL.	FINANCEIRO.	FUNDEF.	EMENDA
CONSTITUCIONAL	Nº 14/96.	LEI	Nº9.424/96.

CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn (MC) nº 1.749-5, Rel. p/ acórdão Min. NELSON JOBIM, entendeu por bem indeferir o pedido de liminar, considerando que a Emenda nº 14/96 não viola os princípios federativo e da autonomia municipal (DJU de 24.10.2003, p. 11).

2. A estatura e a relevância constitucional da Federação não tornam esses princípios absolutos, devendo ser interpretados à luz dos demais valores constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), cuja concretização depende, em grande medida, do livre exercício do direito à educação (arts. 6º e 205 e seguintes, todos da CF 1988).

3. Entre um vetor inerente à organização do Estado (inclusive no que se refere à competência municipal para 'aplicar suas rendas' - art. 30, III) e um direito fundamental, a interpretação constitucional deve atender para a preservação deste, de sorte que as prerrogativas inerentes à cláusula federativa (ou à autonomia municipal) devem ceder passo diante da preservação do direito à educação.

4. Nesse mesmo contexto devem ser rejeitadas as alegações de violação às regras constitucionais de repartição de receitas tributárias (arts. 158, 159 e 160 da Constituição Federal de 1988). Tais preceitos não eram imutáveis, nem está o 'constituente' reformador impedido de modificar parcialmente o destino da arrecadação de tributos.

5. Quanto aos possíveis vícios no exercício da competência discricionária do Presidente da República para fixação do valor mínimo anual por aluno, verifica-se não ser possível argui-los em tese ou aprioristicamente. Pode-se inquirir no ato administrativo praticado no exercício de uma competência discricionária não a simples existência de margens de conduta ou de escolhas à disposição do Administrador Público, mas o (mau) uso que é feito dessas opções, quer porque desbordem dos limites legais, quer porque desviadas das finalidades qualificadas na lei ou na Constituição.

6. Nesses termos, não há como acolher a alegação

de que o Presidente da República possa, por vias transversas, restringir as transferências tributárias constitucionais para os Municípios, ou mesmo afrontar a autonomia orçamentária e financeira destes, ou violar o princípio da isonomia, já que se trata de restrição ditada pela própria Constituição (art. 60, § 7º do ADCT). 7. Redução dos honorários advocatícios fixados na sentença. Isenção do município quanto às custas processuais. 8. Apelação e remessa oficial a que se dá parcial provimento. (AC00068897019994036115, JUIZ CONVOCADO RENATO BARTH, TRF3 - TERCEIRA TURMA, DJUDATA:15/08/2007 ..FONTE_REPUBLICACAO:.)

Portanto, não se pode falar em invasão da autonomia dos entes federados, eis que o pleito formulado na inicial visa a assegurar o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, bem como o direito fundamental à participação popular por meio de audiências públicas, notadamente de comunidades tradicionais protegidas pela convenção 169 da OIT.

-Da síntese da lide

O MPF informou que restou apurada no Inquérito Civil n. 1.35.000.001199/2021-55, a insatisfação de diversas autarquias e segmentos da sociedade civil que não tiveram suas reclamações ouvidas ou puderam efetivamente debater e participar do processo de revisão do Plano Diretor de Aracaju, retomado em 2021, durante um contexto pandêmico.

Em Aracaju, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ainda vigente é o da Lei Complementar Municipal nº 42, de 04 de outubro de 2000.

Abaixo seguem listadas, resumidamente, as principais irregularidades que os autores apontaram como presentes no

processo de revisão do PDDU, pinceladas a partir dos fatos e documentos constantes da inicial:

1. ausência de consultas prévias, livres e informadas às comunidades reconhecidamente protegidas pela Convenção 169 OIT (Comunidade Quilombola Maloca e a Comunidade Catadora de Mangaba), e **demais comunidades tradicionais aracajuanas eventualmente existentes**, as quais, inclusive, nem foram identificadas no PDDU. O Município de Aracaju, por não garantir a participação da Secretaria de Inclusão Social no processo de formulação do PDDU, deixou de realizar qualquer levantamento sobre as comunidades tradicionais presentes na área;
2. o mapeamento das áreas de proteção ambiental (APPs, APAS, Áreas de Risco) está desatualizado. Os mapas se contradizem e não houve qualquer mapeamento da fauna e da flora do município;
3. os dados técnicos (tabelas, quadros e mapas) que subsidiaram a minuta da lei de revisão do PDDU são datados de 2018 e não foram tornados públicos para análise e sugestões na fase de consulta pública. Ademais, por estarem desatualizados, não levaram em consideração os impactos da COVID-19 para a cidade de Aracaju;
4. os cidadãos não conheceram e não tiveram acesso à documentação necessária para participar da formulação do Plano Diretor. O "Diagnóstico" feito pelo Município não estava em linguagem acessível à população, dificultando-lhe o direito à informação e, conseqüentemente, sua participação efetiva. A Minuta do Plano e seus anexos somente, como estão disponibilizados, não garantem a compreensão da problemática e não permitem a adequada participação para aqueles que não detém o conhecimento específico;
5. as contribuições feitas pela população no contexto das consultas públicas não foram efetivamente levadas em consideração;

6. as poucas audiências públicas aconteceram de forma apressada (poucos meses) e num contexto pandêmico, com restrição de número de participantes e em poucos bairros;
7. da forma como ocorreu o procedimento, foi ínfima a participação popular nas audiências públicas;
8. a participação virtual também foi limitada visto que as sugestões só poderiam ser apresentadas em apenas 500 caracteres. Não houve adequação da participação digital para as pessoas com deficiência;
9. não foram observadas as regras e a competência no tocante à responsabilidade técnica do planejamento urbano. A coordenação da revisão do Plano Diretor de Aracaju não foi feita por profissional legalmente qualificado;
10. houve falta de transparência em toda a tramitação da revisão do PDDU.

No tocante ao **procedimento em si** de revisão do PDDU em **2021**, as peças anteriormente citadas indicaram também a presença das seguintes inconsistências:

1. prazo muito curto para análise do material disponibilizado;
2. baixo acesso à maioria da população quanto ao meio virtual de consulta pública;
3. as audiências públicas aconteceram em poucos locais e em formatos presenciais limitados de modo que não proporcionou uma escuta e debate construtivos;
4. prazos curtos entre uma etapa e outra;
5. *"a questão não é apenas quanto à quantidade de audiências e divulgação, é necessário que a população **entenda como, de fato,***

está Aracaju";

6. houve prejuízo na publicidade dos atos administrativos.

-Da audiência pública

Com o propósito de elucidar essas discrepâncias sucintamente catalogadas, e, em atendimento ao pedido inicial do MPF (id 4058500.5773826), designo **audiência pública para o dia 25/08/2023, às 09:00 horas**, no Salão Nobre deste Fórum, devendo ser intimadas as partes e dada ampla divulgação de sua realização.

Retificar o pólo passivo para excluir a EMURB do feito.

Oficiar ao Prefeito de Aracaju, ao representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CONDURB), aos **Secretários Estadual e Municipal** de Assistência Social, ao Secretário Municipal do Meio Ambiente, ao Presidente da Câmara Municipal desta cidade, CREA/SE, INCRA/SE e à IAB/SE, OAB/SE, UFS, Fundação Cultural Palmares para, querendo, participar do referido ato.

Acompanhar, periodicamente, andamento do Agravo de Instrumento nº 0813287-49.2022.4.05.0000.

Intimar as partes com urgência.

Telma Maria Santos Machado
Juíza Federal



Processo: 0801588-72.2022.4.05.8500

Assinado eletronicamente por:

Telma Maria Santos Machado - Magistrado

Data e hora da assinatura: 06/08/2023 19:18:28

Identificador: 4058500.7243332



23080505311767800000007263156

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfse.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>