

**Pesquisar**

Petição realizada com sucesso! Gerado o documento: PRM-CGT-SP-00002276/2022

Pesquise pelo nº do procedimento para peticionar

Buscar

# Petição Eletrônica PRM-CGT-SP-00002276/2022

**Procedimento Nº**

1.34.033.000223/2021-99 - Inquérito Civil

**Data de envio**

16/05/2022 17:43

**Localização**

SADM/PRM-SP - SETOR ADMINISTRATIVO DA PRMCARAGUATATUBA

**Resumo**

Comunidade tradicional, Respeito ao Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada, Alteração do Plano Diretor do Município de Ubatuba/SP, 6ª CCR. - Resposta ao Ofício 367/2022.

**Situação**

Em Trâmite

**Arquivos neste peticionamento**

Nome do Arquivo	Tamanho	Ver Documento
IC 1.34.033.0002232021-99.pdf	2.5 MB	 (/spe/documento/118863765/integraconsolidada)

[Voltar](#)

**MPF**  
Ministério Público Federal



**Ubatuba, 16 de maio de 2022**

**Ofício SMAJ/MP nº 39/2022**

**Processo nº SA/812/22 - (nosso)**

**Ref.: IC nº 1.34.033.000223/2021-99 - "Comunidade Tradicional, Respeito ao Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada, Alteração do Plano Diretor do Município de Ubatuba/SP, 6ª CCR".**

**Exma. Dra. Procuradora.**

Cumprimentando-a cordialmente, vimos nos manifestar em relação ao vosso ofício nº 367/2022 - Extrajudicial, que trata do procedimento em epígrafe, destacando alguns aspectos de suma relevância e pertinentes ao tema.

Inicialmente, mister se faz frisar que este Executivo acata integralmente o exortado por esse Parquet no que tange à imperiosa necessidade de que a construção das diretrizes das políticas públicas, em suas diversas e diferentes áreas, há de ser estabelecida sob o pilar da mais ampla participação de todos os segmentos da sociedade, eis que os vetores sociais e econômicos que serão estabelecidos é que darão o direcionamento da evolução de nosso Município, em diferentes setores.

Portanto, de per si, reiteramos nosso compromisso de que em nenhuma fase da construção do novo Plano Diretor do Município, se teve, ou se tem, a mera cogitação de que a sociedade, sob suas diferentes formas de representação, estaria alijada desse processo.

No entanto, existem aspectos técnicos de ordem legal e legislativa que, preliminarmente, devem ser trazidos à baila, para que haja o correto alinhamento de conduta que doravante será praticada.

Elencaremos por tópicos a fim de que a questão seja melhor compreendida.



## **1 – DA INEXISTÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO MUNDO JURÍDICO – ART. 12 DA LEI MUNICIPAL 2892/2006.**

Num primeiro plano, temos um intrigante cenário. A Administração Municipal anterior entendeu que o modelo disposto na legislação relativo ao Conselho Municipal de Desenvolvimento não atendia, sob sua ótica, os interesses sociais. Para tanto, reformulou tal modelo, e implantou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, através da Lei Municipal 4137/2018.

Tal conselho teria a seguinte finalidade, *ipsis litteris*:

“Art. 2º Ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, respeitadas as competências de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e as atribuições legais da Secretaria Municipal de Urbanismo incumbe:

I - deliberar soberanamente sobre assuntos omissos na Lei Municipal nº 711, de 4 de fevereiro de 1984, desde que não diga respeito área de preservação permanente, área de risco e área objeto de litígio judicial;

II - deliberar sobre projetos de impacto urbano;

III- encaminhar sugestões para a realização de planos setoriais, programas e projetos;

IV - auxiliar no estudo, apreciação, análise, planejamento, formulação e divulgação do desenvolvimento urbano do Município;

V - colaborar nos estudos e elaboração dos planos e programas de expansão desenvolvimento municipal, mediante recomendações à preservação, proteção e recuperação do me ambiente urbano e cultural;

VI - participar e deliberar sobre a criação de um sistema de administração de qualidade urbanística;

VII - manter intercâmbio com as entidades oficiais de pesquisa, bem como universidades ligadas à defesa do desenvolvimento urbano;

VIII - estimular a realização de atividades educacionais e a participação da comunidade no processo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ele vida urbana;

IX - dispor de dados, informações e esclarecimentos, sempre que solicitado pelos órgãos competentes, necessários à realização de suas atividades; e

X - cumprir e fazer seu Regimento Interno e alterá-lo quando necessário. ”

Notamos que em sua recomendação, essa Promotoria invoca o art. 12 da Lei Municipal 2892/2006, assim estabelecido:



Art. 12. Fica criado o Conselho da Cidade que, para todos os efeitos legais, substituirá, quando de sua efetiva instalação, o Conselho Municipal de Desenvolvimento - CMD, criado pela Lei no 1.103, de 04 de novembro de 1.991, que dispõe sobre "o sistema, o processo de planejamento e a participação comunitária no desenvolvimento de Ubatuba"

Ocorre que tal dispositivo, em detida análise da Lei Municipal 4137/2018 foi expressamente revogado, conforme segue:

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente o parágrafo único e o inciso II do art. 7º, o art. 10 e seus incisos, e o art. 15, seus parágrafos, incisos e alíneas da Lei nº 1103/91 e ainda, o art. 12 da Lei nº 2892/06.

Assim, a Lei Municipal 2892/2006 deixou de conter tecnicamente o Conselho da Cidade, quanto a sua efetiva criação no ordenamento jurídico.

Porém, a celeuma legislativa foi mantida, eis que o referido diploma, em diversos artigos, refere-se ao Conselho da Cidade como instrumento social para deliberação e direcionamento de diversos temas, como o urbano, o social e o econômico.

Portanto, antes de avançarmos na formação do Conselho da Cidade, o Município deverá regulamentar tal tema e decidir qual, ou quais conselhos efetivamente atuarão para direcionar os diferentes temas pertinentes às políticas públicas que a esses tangenciem.

## **2 – DA IMPOSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE POR DECRETO MUNICIPAL**

Mas a questão posta no item acima, de que o artigo legal que criou o Conselho da Cidade, foi expressamente revogado deixando-o juridicamente acéfalo não é o que basta.

Notamos que essa promotoria invocou o Decreto Municipal 6.417/2016, o qual regulamentou o Conselho da Cidade, como forma de destacar a ampla participação social nas discussões de competência de tal Conselho.

Ocorre que tal decreto não tem eficácia jurídica, sendo nulo de pleno direito, senão vejamos.



Em mera suposição, tendo a existência do Conselho da Cidade no nosso ordenamento jurídico reconhecido, o que, como vimos, não pode ser concebida, o formato adotado para sua regulamentação é nulo, pela dicção do art. 259, da Lei Municipal 2892/2006. Note:

**“Art. 259.** O Conselho da Cidade, criado nos termos do artigo 12 da presente Lei Complementar, será regulamentado por lei específica no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação deste Plano Diretor, devendo articular-se diretamente com os Conselhos Distritais e Conselhos Municipais.

**Parágrafo Único.** Na regulamentação do Conselho da Cidade deverá ficar expreso que este respeitará integralmente as decisões dos Conselhos Municipais que tenham caráter deliberativo por força de legislação específica do setor administrativo a que se referem.”

Note que, ignorando totalmente o aspecto legal, a edição do Decreto 6.417/2016 incorreu em dois erros:

**a)** desconsiderou o texto legal, onde a previsão legal impunha a necessidade de lei municipal regulamentadora; e,

**b)** nunca houve efetividade de tal Conselho na vida administrativa e social do Município, ativando-se como mero instrumento político, o que é inconcebível, face ao tema tão relevante.

Ademais, não é meramente a sua formatação o que se deve discutir, mas de que maneira tal Conselho se engendrará com os demais instrumentos de planejamento e desenvolvimento de políticas públicas, como preceitua a Lei Federal 10257/2001.

Pelo exposto, notamos claramente que o Decreto Municipal em comento não há de ser reconhecido como legalmente exequível, sendo sua revogação medida de rigor.

### **3 – DA LEI MUNICIPAL 4137/2018 E SUA NULIDADE FACE A OFENSA AO PROCESSO LEGISLATIVO**





Não suficientes os pontos destacados, nos deparamos com outro aspecto que demonstra a clara necessidade de se acautelar quanto ao tema versado.

A Lei Municipal 4137/2018 teve o claro objetivo, como dito alhures, de extirpar do mundo jurídico o Conselho Municipal de Desenvolvimento e “criar” o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, como forma de possibilitar que as discussões urbanas fossem efetuadas de maneira paritária e com participação social.

Nesse aspecto, temos como certo que seu objetivo inicial não foi revogar o Conselho da Cidade, haja vista que todos os demais dispositivos atinentes às suas funções foram mantidos, e suas atribuições não foram absorvidas por outros conselhos.

No entanto, cremos que, por erro legislativo, o artigo 12 da Lei Municipal 2892/2006 foi integralmente revogado. Porém, o ponto nevrálgico do tema está na nulidade do processo legislativo.

Notamos que a Lei Municipal 2892/2006 se trata de uma lei complementar, e a Lei Municipal 4137/2018 é uma lei ordinária.

Como é cediço, o processo legislativo das duas leis são complementemente diferentes. É premissa clássica no processo legislativo de que “uma lei ordinária não trata objetivamente de uma lei complementar”, e nem poderia ser diferente.

Portanto, em resumo, temos o seguinte cenário:

**a)** há o processo legislativo conflitante e, em nosso sentir, absolutamente nulo;

**b)** entendemos que tecnicamente o CMDU poderia ter sido criado por lei ordinária, no entanto, o CMD ainda estaria em vigência, sendo conflitantes em si mesmos;



c) foi vontade do Legislativo Municipal que o Conselho da Cidade fosse revogado, porém, o processo legislativo é nulo. Não é certa, pois, sua existência, tampouco a aplicabilidade do art. 12 da Lei Municipal 2892/2006.

Assim, temos plena convicção de que, como os demais, tais aspectos técnicos devem ser resolvidos, antes da implantação de tais Conselhos.

#### **4 – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DOS CONSELHOS DISTRITAIS**

Temos que é imprescindível que as questões jurídicas sejam efetivamente sanadas, a fim de que os diversos conselhos existentes possam interagir, cada qual no seu mister.

Não é diferente no que tange aos Conselhos Distritais, previstos na Lei Municipal 2892/2006.

Ocorre que o modelo estatuído no referido diploma traz sérios comprometimentos, e, a nosso ver, não contempla a ampla participação social.

Tal premissa é fruto da detida análise da maneira como tais distritos foram criados, na medida em que traz o rol exaustivo dos bairros que comporão tais distritos, não havendo margem para sua adequação ou expansão. Não obstante, o tempo decorrido desde a edição da referida Lei é um fator agravante, uma vez que a realidade urbana do Município nos últimos 16 (dezesesseis) anos foi radicalmente alterada.

Noutro sentido, há um equívoco no formato de gestão de tais distritos, na medida que invoca a administração das regionais para tal fim, sendo que tal modelo há muito tempo não mais perdura no ordenamento administrativo do Município.

Por fim, temos que, exigir a regularidade jurídica das entidades que possam integrar tais conselhos seria uma forma de alijar entidades informais e que tem relevância para o contexto social daquele núcleo urbano.



Assim, pelo exposto, temos que há urgentemente a necessidade de revisão legislativa, adequando as premissas acima articuladas com o hodierno contexto social e jurídico do Município, antes de sua constituição.

## **5 – DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL QUANTO AO MODELO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR.**

Neste tópico em específico, mister se faz que destaquemos um aspecto extremamente relevante: nenhum dos conselhos previstos no ordenamento jurídico do Município tem como função atuar como pilar para a revisão do Plano Diretor do Município.

Assim, é dizer, cada Conselho criado tem suas funções muito bem estabelecidas na legislação que os criou, dando a eles o sentido jurídico de existência e de atuação social.

Posto isso, voltamo-nos para o que dispõe a Lei Municipal 2892/2006, em seu artigo 289:

“Art. 289. O Plano Diretor deverá ser revisto e atualizado dentro do prazo máximo de 5 (cinco) anos, iniciando-se o procedimento com antecedência mínima de 6 (seis) meses do prazo final.”

É digno de nota que, ainda que aborde acerca do procedimento, sob o aspecto temporal prévio, não foi estabelecido um modelo para sua revisão.

Portanto, este Executivo definiu, após a análise jurídica de todos os fatos até aqui narrados, as seguintes diretrizes de trabalho:

a) uma revisão legislativa saneadora e específica de toda a legislação que regulamenta o conselho da cidade, conselho municipal de desenvolvimento urbano – cmdu, conselho municipal de desenvolvimento – cmd, e os conselhos distritais;

b) entende que não há mais tempo ou justificativas plausíveis para se protelar a revisão do Plano Diretor do Município, justamente pela imposição da legislação federal que rege a matéria.



Com esses vetores articulados, a revisão do Plano Diretor será urgentemente implantada, atentando:

I - a ampla participação social na composição do Grupo de Trabalho para Revisão do Plano Diretor; e,

II - a prévia comunicação das agendas, pautas, locais e horários, em módulo eletrônico especificamente criado para tal fim.

Nesse sentido, apresentamos a minuta do Projeto de Lei que versará sobre tal tema.

Entendemos que o início dos trabalhos de composição das entidades que serão representadas deve ocorrer urgentemente, eis que no modelo proposto atenderá a mais perfeita forma democrática de representação.

De outro turno, para que tal formato seja juridicamente plausível, face a omissão na legislação vigente, idealizamos a alteração legislativa, cujo modelo segue anexo.

Nesse contexto, nosso entendimento a respeito dos diversos Conselhos, eventualmente contemplados no Plano Diretor, é de que tais Conselhos são frutos da previsão legislativa contidas no próprio Plano Diretor e não o seu inverso.

É dizer, que é da revisão do Plano Diretor que a sociedade definirá quantos e quais conselhos deverão ativar-se na tutela das políticas sociais, urbanas e econômicas do Município, qual o formato de sua constituição e qual o modelo de sua readequação, quando necessária.

## **6- DA IMPLANTAÇÃO DAS OFICINAS INFORMATIVAS NAS REGIÕES DO MUNICÍPIO**

Há uma premente dificuldade detectada no âmbito Municipal que precisa ser muito bem articulada. Uma significativa parcela da população desconhece, em absoluto, o significado do Plano Diretor, os impactos que tal instrumento gera em termos positivos quando bem assimilado pela população e de que forma a participação na sua construção é a sua premissa principal.



Temos que a falta de informação a respeito de tais informações, mais uma vez, politize a idealização de tal Plano, e deixe de ser um importante instrumento social.

Com vistas a inibir tal fato, a Secretaria de Urbanismo idealizou diversas oficinas em diferentes bairros do Município com o único e claro objetivo de informar à população, sobretudo aquelas deslocadas do eixo central, acerca das seguintes informações:

- a) o que é o plano diretor;
- b) a relevância desse instrumento para a vida social e econômica das pessoas no Município;
- c) a grande importância de que toda a comunidade esteja envolvida no processo de discussão e de participação na sua construção.

Temos plena convicção de que com tais informações, impediremos que grupos políticos se ativem e contaminem os trabalhos que serão desenvolvidos por ocasião das reuniões setorizadas do Plano Diretor. Destacamos que tais oficinas não se referem a nenhuma etapa da construção do Plano Diretor, mas como dito, apenas o mecanismo de informação à população em geral.

## **7 - CONCLUSÃO**

Em resumo, tendo todo o exposto, podemos destacar os seguintes pontos:

- a) a Lei Municipal 2892/2006 é falha, quer pelo tempo decorrido, quer pelo seu completo desalinhamento com o ordenamento jurídico;
- b) o Conselho da Cidade não existe no campo jurídico, sendo que o dispositivo de sua criação foi revogado;
- c) idealizamos um modelo legislativo para sua implementação, acrescentando que uma das suas atribuições será a atualização do Plano Diretor, uma vez que originariamente o Conselho da Cidade não se presta a tal fim;
- d) a implementação das oficinas informativas tem o único objetivo de levar informação aos bairros acerca do Plano Diretor.



Portanto, com um Plano Diretor do Município atual, compatível com a hodierna ordem social e administrativa, todos os vetores legais poderão ser amplamente estabelecidos, tendo a Administração Municipal, frise-se, de absoluta boa fé, buscado todos os mecanismos para a sua atualização, tendo sempre como premissa a ampla participação social e a devida publicidade.

**LUCAS GUSTAVO FERREIRA CASTANHO**

Secretário Municipal Adjunto de Assuntos Jurídicos

A Exma. Sra. Dra.

**Walquiria Imamura Picoli**

DD. Procuradora da República

Av. Prefeito Geraldo Nogueira da Silva, 644

Indaiá – Caraguatatuba/SP