



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
5ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º Andar - Ala Leste - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9155 - http://www.jfrs.jus.br/ - Email: rspoa05@jfrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5048209-29.2025.4.04.7100/RS

AUTOR: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL - CAU/RS

RÉU: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul – CAU/RS contra o Município de Porto Alegre, visando à suspensão de atos e procedimentos relacionados à revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) da Capital, alegando a ocorrência de vícios estruturais no processo legislativo e violação à gestão democrática prevista na Constituição e no Estatuto da Cidade.

Em preliminar, discorre o Conselho autor sobre a sua legitimidade ativa e a pertinência temática para demanda que versa sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, pois é autarquia federal criada pela Lei nº 12.378/2010, com atuação na circunscrição do Estado do Rio Grande do Sul, e à luz do seu campo de atuação previsto nos artigos 2º, parágrafo único; 24, § 1.º; e 34 do referido diploma legal, com a consequente competência da Justiça Federal para análise da matéria.

Relata que o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias realizou estudo técnico-jurídico sobre a minuta do plano diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e oficiou ao CAU/RS em 31/07/2025, para que adotasse providências legais, face à conclusão final do estudo no sentido de 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. [...]*.

Alega que há violação à gestão democrática no processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, sendo que a participação social efetiva é pressuposto jurídico e político do processo de revisão de planos diretores, conforme determina o art. 2º, II, do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), diretriz aprofundada no Guia para Elaboração de Planos Diretores. Assim, deve haver participação popular e de associações representativas dos vários segmentos que compõe a comunidade, ao longo de toda a formulação, execução e acompanhamento dos planos diretores, tratando-se de condição fundamental para a legitimidade na sua elaboração.

Acresce que, em desacordo às exigências legais e orientações técnicas, o Município réu adotou procedimento irregular que compromete a legalidade e a legitimidade do processo desde a sua origem, seja pela ilegalidade da Instrução Normativa nº 04/2021, seja pela edição de atos posteriores, como a Lei Complementar nº 930/2021 e o Decreto Regulamentador nº 23.270/2025, que *revelam desvio de finalidade, inovação normativa indevida e violação direta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e gestão democrática.*

Refere que: (a) a Instrução Normativa nº 04/2021 restringiu o papel do Conselho a uma instância consultiva e não deliberativa, afrontando a Lei Complementar nº 434/1999 (art. 39) e o Estatuto da Cidade (art. 2º, II e XIII), além de contrariar as diretrizes da Resolução nº 25/2005 do ConCidades, que exigem participação efetiva e compartilhada da sociedade civil na elaboração e revisão dos Planos Diretores; (b) o Decreto nº 23.270/2025, ao regulamentar a Lei Complementar nº 930/2021, extrapola os limites do poder regulamentar e cria normas que não constam da lei originária, como exceções urbanísticas, supressão de exigências participativas e flexibilizações indevidas, usurpando a função legislativa, contrariando o Plano Diretor Vigente e violando a reserva legal do ordenamento urbanístico, nos termos do art. 5º, II, art. 37 e art. 182, §1º, da CF/88; (c) tal conjunto normativo evidencia uma estratégia institucional deliberada de desestruturação do processo legítimo de revisão do Plano Diretor, promovendo uma fragmentação do ordenamento urbano por meio de normas setoriais e programas urbanos isolados, que avançam à revelia da revisão global e participativa que a Constituição e o Estatuto da Cidade exigem; (d) o Município réu vem ignorando o processo legal urbanístico e promovendo reformas por meio de legislações setoriais, como os programas PRCHPA (LC nº 930/2021), PRU-4D (LC nº 960/2022) e o Decreto nº 23.270/2025, sem respaldo técnico, legislativo ou social; (e) conforme reconhecido pelo STF ao apreciar o Tema 348 com repercussão geral, o Plano Diretor tem força normativa vinculante e não pode ser revogado ou flexibilizado por instrumentos normativos que não tenham o mesmo rigor técnico e participativo; (f) há vícios estruturais no procedimento adotado pelo Município de Porto Alegre, que contaminam todo o processo de revisão, à semelhança da situação tratada na Ação Civil Pública nº 0717785-39.2022.8.07.0018, que tramitou perante o Distrito Federal.



Especificamente quanto aos vícios procedimentais constatados, alega que houve desrespeito à exigência de gestão democrática da política urbana, assegurada nos arts. 2º, II, 40 e 43 do Estatuto das Cidades, pois

Apesar da divulgação pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) de relatórios referentes às etapas do processo no endereço eletrônico oficial da Prefeitura (<https://prefeitura.poa.br/smamus/novo-planodiretor/audiencia-publica>), tais documentos não apresentam a sistematização das contribuições recebidas da sociedade civil, tampouco contêm justificativas técnicas quanto à sua aceitação ou rejeição. Trata-se de relatórios descritivos e parciais, que não permitem aferir o efetivo diálogo entre a Administração, nem a identificação dos segmentos sociais participantes do processo.

Essa omissão representa grave afronta ao §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, que exige a realização de audiências públicas e a publicidade dos documentos e pareceres técnicos, de forma a assegurar a transparência e o controle social qualificado. A publicação meramente descritiva das atividades realizadas, como atas de oficinas, fichas-síntese e apresentações, não supre o dever jurídico de transparência substancial do processo participativo. A ausência de um relatório consolidado e analítico das contribuições inviabiliza o exercício do controle social qualificado e a fiscalização pela sociedade civil e pelos órgãos de controle, uma vez que não é possível verificar o destino dado às proposições recebidas, nem os critérios técnicos e jurídicos adotados para sua eventual aceitação ou descarte.

Em outras palavras, a sociedade foi convidada a participar, mas seus aportes não foram processados de forma transparente, nem submetidos à instância deliberativa competente.

Acresce que a etapa de consolidação das propostas, que é a fase estratégica da revisão, foi executada de forma exclusiva e unilateral pela equipe técnica da Secretaria do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS), sem a participação efetiva do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) ou da sociedade civil.

Destaca que o CMDUA, *instância legalmente incumbida do controle técnico e social do Plano Diretor (art. 39 da LCM nº 434/1999), foi alijado de seu papel deliberativo, sendo convocado apenas após a consolidação da proposta, diante de uma minuta já finalizada;* e que nas reuniões realizadas em maio de 2025 (sessões 3021 a 3023), os conselheiros sequer tiveram acesso ao texto integral da minuta legislativa, recebendo somente exposições técnicas unilaterais apresentadas pela SMAMUS, recebendo a proposta de revisão posteriormente, exclusivamente para fins de audiência pública, sem

[...] atribuição real de análise, discussão ou deliberação sobre o conteúdo da proposta legislativa. Em outras palavras, o CMDUA foi instrumentalizado para simular uma instância de controle social, quando, na prática, foi alijado da função para a qual existe: deliberar sobre a matéria urbanística estruturante da cidade.

Tal prática configura verdadeira subversão dos princípios da gestão democrática e da publicidade administrativa, pois, ao invés de assegurar a construção coletiva da norma urbanística, como impõe o Estatuto da Cidade, o Município impôs, de forma tecnocrática e unilateral, uma proposta pré-formatada, apresentando-a posteriormente à sociedade em caráter apenas expositivo, já com vistas à realização de audiência pública

Sustenta que a realização da audiência pública, prevista para o dia 09/08/2025, sem que o CMDUA tenha sequer analisado minimamente a minuta de projeto de lei de revisão, compromete a legalidade de todo o processo, pois

[...] o processo de revisão, embora publicamente documentado em parte, é marcado por ausência de transparência substantiva, exclusão da instância deliberativa (CMDUA) e consolidação ilegítima, o que compromete sua legalidade e validade jurídica, ensejando a necessária atuação judicial para correção das irregularidades e prevenção de danos irreversíveis à ordem urbanística municipal.

Acresce que o processo de revisão do Plano Diretor demonstrou caráter mutante e reativo,

[...] com alterações nas normas processuais somente após a consolidação de atos e sua submissão à deliberação, a exemplo das modificações promovidas pelas Instruções Normativas nº 07/2023 e 10/2025 (cópia e atas em anexo), que buscaram, de forma retroativa, legitimar etapas já realizadas. Trata-se de uma prática que viola os princípios do devido processo legal, da legalidade e da segurança jurídica, pois as regras do procedimento foram alteradas somente depois dos fatos já consumados, comprometendo a previsibilidade e a estabilidade normativa. A ausência de debate público prévio sobre tais alterações agrava ainda mais a irregularidade, ferindo os princípios da transparência e da participação social garantidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Além disso, a adoção de normas com o objetivo específico de convalidar atos pretéritos pode configurar desvio de finalidade e abuso de poder, minando a legitimidade do processo revisional.

Refere que o CMDUA está com a sua composição *sub judice*, em razão da decisão judicial que declarou nula a eleição de nove entidades da sociedade civil em razão da constatação de vícios insanáveis no Edital nº 06/2023, quanto à sua composição e em face da ausência de ampla publicidade e violação à isonomia no certame; o que igualmente ensejou a suspensão pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) das atividades do CMDUA, diante da fragilidade institucional e da gravidade dos vícios detectados.

Traça histórico da atuação do CMDU, referindo que desde 2020 o Conselho está em situação de irregularidade institucional, pois os mandatos da composição eleita venceram no referido ano e seus integrantes vem sendo reconduzidos desde então por decreto executivo, com afronta à exigência de renovação democrática da representação. Em 2023, por força de decisão proferida em ação popular, foi promovido novo processo eleitoral, mas a eleição foi posteriormente declarada nula, em razão de vícios no Edital nº 06/2023. No entanto, o Município deu prosseguimento às atividades do CMDUA, em verdadeira simulação de instância participativa, voltada à legitimação formal de decisões previamente definidas pelo Executivo e sem a participação social



efetiva, o que representa grave afronta ao modelo de gestão democrática urbana previsto na Constituição e na legislação federal.

Discorre sobre as implicações legais da fragmentação/fatiamento do Plano Diretor para o desenvolvimento urbano, que vem sendo efetuado com base em projetos isolados, como por exemplo as intervenções na Fazenda do Arado Velho, no 4º Distrito, e no Centro Histórico, com *edição de leis ou atos específicos para viabilizar empreendimentos privados, em desconexão com o Plano Diretor vigente e sem respaldo em diagnóstico técnico e participação democrática*. Diz que,

Em termos gerais, os dois casos preveem: (1) a liberação do regime urbanístico, de modo a atingir flexibilização total, pois podem vir a ser definidos por decreto; e (2) a criação de novos índices de solo criado (sinônimo de outorga onerosa), com a finalidade de ampliação de arrecadação de recursos. Com efeito, são previstos os adensamentos construtivo e populacional, com investimentos em infraestrutura a posteriori, uma vez que só acontecerão por meio de aplicação dos recursos oriundos do solo criado dos empreendimentos que optarem por se instalar na região dos programas.

Cientes de que este formato é inviável, a PMPA busca financiamento de bancos internacionais para investimento em infraestrutura. Destaca-se que nenhum deles é chamado de Plano de Bairro ou Plano de Região. A opção foi denominá-los de Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre (PRCHPA) e Programa de Regeneração Urbana do 4º Distrito de Porto Alegre (PRU4DPA), ainda que ambos apresentem alteração de parâmetros urbanísticos e disponibilidade de solo criado

Aponta haver ilegalidades da Lei Complementar Municipal nº 930/2021, que institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre (PRCHPA) e seu Decreto regulamentador nº 23.270/2025, por contrariar as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA – LC nº 434/1999) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), quais sejam: (a) violação ao planejamento integrado e fragmentação indevida do Plano Diretor; (b) ausência de participação popular e vícios procedimentais; (c) vícios materiais, por contrariar as estratégias e princípios basilares do Plano Diretor vigente, instituindo *um regime paralelo, que contradiz frontalmente sua lógica integradora*; (d) ignora a Estratégia de Qualificação Ambiental, prevista no art. 13 da LC nº 434/1999, que visa valorizar o Patrimônio Ambiental e Cultural, ao flexibilizar a ocupação *a ponto de permitir novos projetos sem a devida compatibilização com o patrimônio edificado pré-existente*, e com omissão em relação ao Zoneamento de Risco, que é exigido pelos arts. 42-A e 42-B do Estatuto da Cidade; (e) instituição de regime urbanístico paralelo, com violação à hierarquia de normas, subvertendo *a centralidade do Plano Diretor como norma estruturante e hierarquicamente superior no ordenamento jurídico local*.

Ainda, diz haver exorbitância do poder regulamentar pelo Decreto Municipal nº 23.270/2025, que regulamentou a mencionada LC nº 930/2021, com violação aos princípios da legalidade e da reserva legal em matéria urbanística. Arrola as seguintes ilegalidades que estariam presentes: (a) desvio da função regulamentar, com inovação legislativa indevida; (b) supressão de exigências de controle social e participação pública; (c) violação ao patrimônio histórico e à ordem urbanística; (d) contrariedade à própria Lei Complementar nº 930/2021; (e) ausência de estudos técnicos e diagnósticos urbanísticos; (e) afronta à hierarquia normativa.

Relata que, dentre as propostas mais controversas do novo Plano Diretor, que não passaram por processo formal de discussão, está

[...] a autorização para a construção de edifícios com altura de até 130 metros no Centro da cidade — o equivalente a aproximadamente 40 andares. Trata-se de uma alteração drástica, considerando que o limite anterior era de 52 metros (cerca de 18 andares), conforme disciplinado pelo Plano Diretor anterior (LC nº 434/1999).

As maiores alturas do Novo Plano Diretor estarão em quarteirões no entorno das avenidas Mauá e Siqueira Campos, com 100 metros, e das avenidas Júlio de Castilhos e Voluntários da Pátria, com o máximo de 130 metros de altura. O prédio mais alto de Porto Alegre fica no Centro – projetado na década de 1950, o Edifício Santa Cruz, na Rua da Praia, tem 107 metros de altura e 34 andares.

Além da flexibilização de gabaritos (altura), outras regras também foram afrouxadas, como por exemplo, não será preciso deixar um espaço entre a construção e o limite do terreno em relação à calçada frontal e as laterais. O empreendedor também terá desconto e até isenção ao adquirir índices construtivos para ampliar a construção. A prefeitura trata as medidas como incentivos, com a intenção de atrair investidores para o bairro que é berço da Capital.

Aponta que a fragilidade legal e institucional das alterações urbanísticas recentes tem se refletido em diversas decisões judiciais que suspenderam obras na cidade de Porto Alegre, *justamente em razão da fragmentação indevida do Plano Diretor; da ausência de licenciamento ambiental adequado, e de processos irregulares de aprovação conduzidos pelo Município*, quais sejam: (a) proibição à construção de prédio de 40 andares ao lado do Museu Júlio de Castilhos, determinada no âmbito do TRF da 4ª Região; (b) suspensão da instalação de loteamento em área de mata atlântica na zona leste de Porto Alegre, determinada no âmbito da Justiça Estadual; (c) paralisação de obras de condomínio de "casas suspensas" no Bairro Chácara das Pedras, a pedido do Ministério Público Estadual em ação civil pública distribuída à 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre. Menciona, ainda, pedido de explicações técnicas encaminhadas pelo Ministério Público Estadual à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (Smamus), acerca do projeto de cinco torres no bairro Praia de Belas, liderado pelo Grupo Zaffari.

Conclui que a ausência de participação social efetiva compromete a legitimidade democrática do planejamento urbano e viola o princípio da função social da cidade estabelecido na CF/88 e no Estatuto da Cidade, que pressupõe a participação popular no que tange às decisões sobre o território que habita.



Argumenta com o teor de nota técnica emitida pelo CAU/RS e por entidades da sociedade civil organizada, com indicação de inúmeras ilegalidades estruturais no processo de revisão do Plano Diretor da capital; e com "Manifestação Técnica e Jurídica da Minoria Qualificada do CMDUA".

Acresce que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul determinou em decisão proferida em 24/07/2025 a suspensão das atividades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) de Porto Alegre, suspendendo os efeitos do Edital nº 06/2023, que convocou as eleições para o referido Conselho e resultou na eleição de representantes das nove entidades de classe que dele participam.

Destaca que, em curto período de tempo (entre maio e julho), houve quatro reuniões do Conselho conforme informação disponível no site da prefeitura, a evidenciar o apressado processo de tramitação que não possibilita a ampla participação prevista no Estatuto da Cidade.

Pontua que o Município noticiou que irá cumprir o cronograma do novo plano diretor, com a audiência pública designada para o dia 09/08/2025 e posterior envio imediato do projeto de lei à Câmara de Vereadores, não obstante a situação de irregularidade constatada pelo TCE em relação ao CMDUA, a evidenciar o perigo de dano, inclusive para evitar *os danos urbanísticos que o Novo Plano Diretor de Porto Alegre causará à sociedade*.

Assim o teor dos pedidos formulados:

A parte autora vem requerer os seguintes pedidos e requerimentos:

a.1) *Que este juízo suspenda liminarmente a Audiência Pública marcada para o dia 09 de agosto do Plano Diretor, bem como, caso já tenha sido realizada a audiência pública, suspenda a remessa do Novo Plano Diretor à Câmara de Vereadores, até que o mérito da presente ACP seja julgado, ou até que o CMDUA seja restabelecido, com início de novo processo eleitoral conforme os princípios da publicidade, legalidade e paridade, assim como em conformidade com as decisões judiciais e a decisão TCE/RS citadas nesta petição inicial, sob pena de multa diária por descumprimento e responsabilização dos agentes envolvidos.*

a.2) *Que o juízo determine liminarmente que o Município de Porto Alegre interrompa qualquer alteração de parâmetros urbanísticos previstos no texto atual do Plano Diretor de Planejamento e Gestão do Município, até que o cronograma, diagnósticos e prognósticos sejam apresentados e devidamente analisados/discutidos com a comunidade local e demais representante da sociedade, mediante cronograma de audiências públicas setoriais e com a presença da sociedade civil, já qualificada pela gestão, nos exatos termos do Estatuto da Cidade e da Resolução e n.º 25/2005 do Ministério das Cidades.*

a.3) *Que este juízo determine, liminarmente, que seja oficiado o Município de Porto Alegre para que disponibilize à sociedade civil, de forma acessível, a relação e a íntegra de todos os processos SEI vinculados à revisão do Plano Diretor, incluindo as atas de reuniões, documentos elaborados, relatórios sobre produtos contratados e manifestações técnicas da equipe executora.*

a.4) *Que este juízo determine, liminarmente, que o Município de Porto Alegre abstenha-se de realizar alterações pontuais e flexibilização de parâmetros urbanísticos que são matéria exclusiva da Política Pública de Desenvolvimento Urbano traduzido pela análise global do Plano Diretor, de forma a evitar seu fatiamento/fracionamento, devendo o referido Plano ser analisado de forma integral e não através de modificações fragmentadas por diversos textos legais.*

a.5) *Que este juízo suspenda liminarmente a aplicabilidade do Decreto nº 23.270/2025 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), que regulamenta a Lei Complementar nº 930/2021, sobretudo porque no referido Decreto houve supressão de exigências de controle social e participação pública; violação ao patrimônio histórico e à ordem urbanística, ao permitir intervenções descontroladas em edificações do Centro Histórico — sem critérios técnicos, sem avaliação de impacto urbano, sem análise integrada com planos de preservação e, sobretudo, porque houve fragmentação do Plano Diretor, ferindo o princípio da reserva de Plano Diretor.*

a.6) *Que este juízo, liminarmente, determine ao Município de Porto Alegre, que seja garantida a publicação e disponibilização integral, ampla e acessível da minuta do Projeto de Lei de revisão, acompanhada de:*

- *mapas georreferenciados com escala adequada;*
- *fichas normativas por ZOT;*
- *estudos de impacto urbanístico e ambiental;*
- *relatório de diagnóstico e prognóstico da cidade*
- *relatório qualificado de todas atividades com respectivas presenças nominais;*
- *sistematização das contribuições da sociedade civil com respostas técnicas fundamentadas.*

a.7) *Que este juízo, liminarmente, determine ao Município de Porto Alegre, que seja retomado o processo participativo com mecanismos de devolutiva às regiões de planejamento e audiências públicas deliberativas com: Cronograma público e regionalizado; Metodologia clara de devolutiva às regiões de planejamento; e Audiências públicas deliberativas combase nos documentos técnicos completos.*

a.8) *Que este juízo, liminarmente, determine ao Município de Porto Alegre, que vincule ao Novo Plano Diretor: diagnósticos, mapas de risco e diretrizes climáticas no processo de revisão do Plano Diretor, em cumprimento aos arts. 39 e 42-Ado Estatuto da Cidade.*



a.9) *Que este juízo, liminarmente, determine ao Município de Porto Alegre que seja realizada auditoria jurídica e técnica independente —com participação de órgãos de controle e entidades da sociedade civil— sobre todos os atos urbanísticos aprovados desde a recomposição irregular do CMDUA, especialmente sobre projetos com fragmentação normativa ou impacto territorial relevante.*

b) *A confirmação, no mérito, das tutelas provisórias de urgência postuladas.*

c) *O provimento deste juízo para garantia de um processo de revisão do Plano Diretor realmente democrático, com a participação ampla e efetiva de todos os segmentos da sociedade, e a criação de instâncias deliberativas.*

d) *O provimento deste juízo para garantia de transparência total no processo do Novo Plano Diretor, com a publicação das contribuições recebidas e devolutivas claras e justificadas sobre o tratamento dado às propostas da sociedade.*

e) *A determinação pelo juízo de promoção de campanhas de mobilização cidadã, com a utilização de linguagem acessível e estratégias para envolver as populações vulneráveis, que seja democrático, transparente e inclusivo, respeitando os direitos da sociedade civil e cumprindo os preceitos constitucionais da gestão democrática da cidade.*

f) *A procedência dos pedidos, para que seja declarada a nulidade da convocação e da audiência pública supramencionada, caso esta venha a ocorrer.*

g) *A anulação da Lei Complementar nº 930/2021, por afrontar o Estatuto das Cidades, as normas urbanísticas e a Constituição Federal, na forma da fundamentação, subsidiariamente, requer-se, anulação do Decreto nº 23.270/2025, por exorbitar e contrariar a Lei Complementar Municipal nº 930/2021.*

O processo foi distribuído inicialmente ao Juízo Federal da 5ª Vara Federal de Porto Alegre (RSPOA05F) e remetido à Central de Processamento de Litígios Associados à Catástrofe Climática RS - 2024 (CEPLACC24), criada pela Resolução Conjunta do TRF4 n. 43/2024.

Na petição do evento 3, o Conselho autor referiu que

[...] a parte principal da presente ação civil pública diz respeito ao Novo Plano Diretor de Porto Alegre como um todo. Por essa razão colocou como pedido principal o tema parcelamento do solo e ordem urbanística. Porém, pode-se dizer que 20% (vinte por cento) da presente demanda diz respeito à ausência no Novo Plano Diretor da Capital de contenção na cidade contra as enchentes. Desse modo, colocou como assunto secundário o tema enchentes no Rio Grande do Sul.

A título de exemplificação quanto ao tema das enchentes, cita-se o documento (OUT8) do Evento 01, qual seja, o estudo técnico do Ministério Público, o qual evidencia a ausência de drenagem urbana necessária à prevenção e à mitigação de desastres, além de não existir no novo plano diretor Sistema de Proteção contra cheias, que deveria ser a mais importante medida estrutural de proteção contra inundações da capital.

A petição inicial evidencia, também, na página 44, que o processo de revisão do Plano Diretor em curso omite gravemente os efeitos e as lições da catástrofe climática de 2024, que causou a inundação de grandes porções do território urbano de Porto Alegre. Essa omissão viola diretamente os arts. 2º, VI e XIV, 39 e 42-A do Estatuto da Cidade, que impõem o dever legal de integrar medidas de mitigação e adaptação climática no planejamento urbano.

A exclusão de medidas estruturantes para enfrentamento de riscos ambientais urbanos, especialmente em zonas de vulnerabilidade habitacional e ambiental, representa grave omissão administrativa com potencial violação ao princípio da prevenção ambiental (art. 225 da CF) e ao direito fundamental à moradia e à cidade sustentável (art. 6º da CF, interpretação conjunta com o art. 182)

Anexa o Projeto do Novo Plano Diretor, constante da página na internet da Prefeitura de Porto Alegre.

Na decisão do evento 5, foi declinada a competência e determinado o retorno do processo ao juízo de origem, considerando que *não resta caracterizada a demanda como diretamente relacionada ao desastre climático de 2024, de modo que entendo não ser caso de marcação do assunto 1208, mas apenas do dado complementar DESASTRE CLIMÁTICO.*

Na decisão do evento 15, foi declinada a competência à 9ª Vara Federal de Porto Alegre, com especialização em matéria ambiental, considerando que a demanda abrange análise de questões ambientais e de patrimônio histórico e ambiental.

O Juízo Substituto da 9ª Vara Federal suscitou o Conflito de Competência nº 50247011420254040000, no qual designado este juízo para a análise das questões urgentes (eventos 17, 20 e 21), retornando o processo.

Decido.

Em cumprimento ao decidido no Conflito de Competência nº 50247011420254040000, passo à análise do pedido de tutela provisória.

O Conselho autor impugna o procedimento de elaboração do projeto de novo Plano Diretor do Município de Porto Alegre, apontando haver vícios estruturais no procedimento adotado, inclusive em razão de

[..] ausência de instância deliberativa legítima (CMDUA judicialmente suspenso), desconsideração das contribuições sociais, inexistência de devolutivas formalizadas e avanço de projetos setoriais dissociados de um plano diretor debatido com a sociedade. Trata-se, portanto, de um vício sistêmico, que contamina todo o processo de



revisão, impondo sua nulidade e a imediata intervenção do Poder Judiciário para tutela do ordenamento jurídico-urbanístico.

[...]

Diante deste cenário, torna-se evidente que o processo, tal como conduzido, não atende aos requisitos constitucionais e legais de publicidade, legalidade, moralidade e eficiência, violando, ainda, os princípios fundamentais do direito urbanístico, como o direito à cidade, à gestão democrática e à função social da cidade, previstos na Constituição Federal (arts. 182 e 183), no Estatuto da Cidade (arts. 2º, 40 e 43), bem como em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (ex.: Declaração de Quito – Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat).

Esses elementos demonstram que o processo de revisão tem sido conduzido de forma meramente protocolar, sem assegurar o poder deliberativo do CMDUA nem garantir a participação social efetiva, o que representa grave afronta ao modelo de gestão democrática urbana previsto na Constituição e na legislação federal

Diz haver ilegalidades na normatização que instituiu o procedimento para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, qual seja, a Instrução Normativa nº 04/2021 e o Decreto nº 23.270/2025; ilegalidade relacionada à ausência de divulgação das etapas do processo por parte da Prefeitura, comprometendo a publicidade; e ilegalidades no que tange à participação obrigatória do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) ou da sociedade civil, *instância legalmente incumbida do controle técnico e social do Plano Diretor (art. 39 da LCM nº 434/1999)*, seja em razão da sua composição atual, seja em razão da ausência de participação efetiva, sem *atribuição real de análise, discussão ou deliberação sobre o conteúdo da proposta legislativa.*

Compete constitucionalmente aos Municípios promover o ordenamento territorial, por meio de planejamento expresso na elaboração do plano diretor, cuja adoção é obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes, nos termos dos arts. 30, VIII, e 182 da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 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.

A lei geral de urbanismo vigente é o Estatuto das Cidades, que positivou normas gerais a serem observadas na elaboração dos planos diretores, dentre as quais está a gestão democrática, com previsão expressa de *promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas*, e a publicidade das informações, conforme artigos 2º, II, e 39 a 43 da Lei 10.257/01:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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

[...]

DO PLANO DIRETOR

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.

[...]

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Especificamente em relação ao Município de Porto Alegre, a Lei Complementar nº 434/1999, que dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre e institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental atualmente vigente, assim disciplina acerca dos meios de assegurar a participação da comunidade na gestão da cidade:

Art. 44 Além da participação global da comunidade na gestão do planejamento urbano, a qual se dará por meio do CMDUA, fica assegurada a participação comunitária em nível regional e local. (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)

§ 1º Para garantir a gestão democrática da Cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - representações em órgãos colegiados de política urbana;

II - divulgação de informações sobre empreendimentos e atividades;

III - debates, consultas e audiências públicas;

IV - conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano e ambiental; e

V - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)

§ 2º Para os Projetos Especiais de Impacto Urbano, fica assegurada a divulgação referida no inc. II do § 1º deste artigo. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)

§ 3º Os instrumentos previstos no inc. III do § 1º deste artigo serão utilizados nos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010) (grifei)

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), portanto, é a instância legalmente incumbida do controle técnico e social do Plano Diretor, com sua composição e forma de funcionamento assim disciplinados nos arts. 39 e 40 da Lei Complementar Municipal nº 434/1999 (Outros 21 do evento 1):

Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental

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;

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, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas; (Alterado pela L.C. nº 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. nº 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. nº 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. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

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

[...]

A parte autora alega no item da inicial "Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS", à fl. 48 e seguintes, dentre outros argumentos, que o edital de convocação para as eleições distorceu a regra para a escolha das entidades de classe ao deixar de exigir ligação com a área de planejamento urbano.

A ocorrência de ilegalidades na formação da atual composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA foi primeiramente reconhecida em 19/02/2025 na sentença proferida no Procedimento Comum Cível nº 5065660-51.2024.8.21.0001/RS, distribuído à 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, pelos seguintes fundamentos (sentença 14 do evento 1):

Passa-se à (re)análise dos itens e subitens do edital impugnados desde a inicial.



1. Itens e subitens 2.2.; 2.2.1 e 2.2.2

Eis o que prevê o edital (evento 1, EDITAL21):

(...)

2.2 No Fórum das Entidades de Classe e Afins ao Planejamento Urbano, serão eleitas 05 (cinco) Entidades que integrarão o CMDUA, as quais, após eleitas, indicarão os seus representantes: 01 (um) conselheiro titular; 01 (um) conselheiro primeiro suplente, e 01 (um) conselheiro segundo suplente.

2.2.1 Consideram-se Entidades de classe, de natureza necessariamente profissional, nos termos do subitem 2.2, as Confederações, as Federações, as Associações, os Sindicatos, as Cooperativas, bem como os Conselhos de Classe de Profissões Regulamentadas.

2.2.2 Consideram-se Entidades afins ao planejamento urbano, nos termos do subitem 2.2, as associações sem fins lucrativos, profissionais, filantrópicas, empresariais, culturais, sociais, entre outras, que, em seu campo de atuação, realizem atividades de cunho urbanístico, compreendidas de maneira ampla e multidisciplinar; notadamente no campo edilício, habitacional, registral, de regulação, controle ou fiscalização social do planejamento das cidades, bem como aquelas entidades que tenham atuação em matérias afetas às centralidades da disciplina urbanística, como transporte público, segurança, saneamento, infraestrutura urbana, serviços públicos, lazer, etc.

Questiona-se a compatibilidade dessas cláusulas editalícias com o que prevê a Lei Municipal nº 434/1999 (que dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências):

Art. 40 - O CMDUA compõe-se de 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito, com renovação bienal e a seguinte composição:

I. 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos:

a) 01 (um) representante do nível federal;

b) 01 (um) representante do nível estadual;

c) 07 (sete) representantes do nível municipal;

II. 9 (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;

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;

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;

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

Por ocasião da decisão liminar, ponderei a inadequação dessas disposições editalícias com a lei.

A defesa da municipalidade não traz fato ou argumento justificador do agir levado a efeito em desconformidade com a lei e com os princípios constitucionais que informam a atuação da Administração Pública.

Repito o já afirmado (evento 5, DESPAOFC1).

O confronto entre o que dispõe a lei de regência e o edital de convocação para a eleição, efetivamente, aponta inadequação do ato administrativo, na medida em que extrapola os ditames legais, criando uma nova classe de entidades não-governamentais sem previsão em lei.

Fala-se do que o edital intitula como "entidades de classe, de natureza necessariamente profissional", das quais fariam parte as Confederações, as Federações, as Associações, os Sindicatos, as Cooperativas e os Conselhos de Classe de Profissões Regulamentadas.

Para além da interpretação literal da norma municipal, estima-se que a interpretação teleológica da lei complementar de regência afasta a presença da representação no CMDUA de "entidades de classe de natureza necessariamente profissional".



É desconhecida e duvidosa a relação desse extenso rol de entidades "necessariamente profissionais" com o planejamento urbano, a justificar sua participação nas eleições objetivando futura representação junto ao CMDUA.

Aliás, não deve ter sido outra a razão pela qual o legislador municipal, ao elaborar a Lei Complementar Municipal de regência (Lei n. 434/1999), claramente dispôs que haveria na composição do CMDUA 05 (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano.

Em outras palavras: tanto os representantes das entidades de classe, quanto outras entidades (que não sejam de classe) devem ter afinidade com o planejamento urbano, tema aliás que se constitui em uma das pautas fundamentais do Conselho, cuja finalidade é "formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (caput, do art. 39, da Lei Complementar Municipal 434/99).

Inobservado isso, há ilegalidade no edital e, por efeito, na participação e eventual eleição de representantes entidades de classe, de natureza necessariamente profissional, que nada tenham a ver com planejamento urbano.

Sobre esse tema, a defesa do Município (evento 24, CONT1) limitou-se a afirmar que "a conformidade entre a legislação e o edital é evidente. A redação do Edital foi realizada de forma a respeitar os dispositivos legais, não havendo qualquer interpretação errônea ou criação de categorias inexistentes."

Sem razão o réu.

Aos argumentos lançados na decisão judicial, somam-se os densos fundamentos do parecer ministerial da lavra da eminente Promotora de Justiça, Dra. Debora Regina Menegat, emprestando a melhor hermenêutica à matéria sob julgamento, os quais merecem reprodução (evento 58, PROMOÇÃO1)

Da leitura dos itens acima reproduzidos, verifica-se que o Edital 006/23 possibilitou que qualquer entidade de classe participasse da Eleição dos Representantes das Entidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), separando as entidades como "de classe" e "entidades afins ao planejamento urbano".

Ocorre que tal previsão, de fato, vai de encontro ao previsto no art. 40, inc. II, da Lei Complementar Municipal 434/1999 (PDDUA), o qual dispõe:

Percebe-se que o legislador municipal ao prever a composição do CMDUA, estabeleceu que 9 (nove) representantes seriam de entidades não governamentais, constituídas, dentre outras, por entidades de classe e afins ao planejamento urbano.

Ao utilizar a conjunção aditiva "e", o legislador municipal indicou que as entidades de classe deveriam estar relacionadas ao planejamento urbano, estabelecendo-se uma relação entre elas. Caso contrário, teria optado por separar as "entidades de classe" e as "entidades afins ao planejamento urbano" com o uso do substantivo "entidade". No entanto, essa redação separando as categorias não ocorreu.

A interpretação equivocada dada ao dispositivo pelo edital, aliás, fica mais evidente ao se cotejar a previsão do art. 40, inciso II, do PDDUA, com o § 1º do mesmo dispositivo legal, que especifica as proporções para a representação das entidades, destinando o legislador, das 09 vagas para entidades não-governamentais, 05 (cinco) exclusivamente para entidades de classe e afins ao planejamento urbano, inferindo-se, mais uma vez, serem elas de mesma natureza, por comporem o mesmo bloco, diferenciando-as topograficamente das demais entidades:

§ 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. nº 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.

Torna-se claro, desse modo, que o Edital de Convocação para a Eleição dos Representantes das Entidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) promoveu uma abertura excessiva da participação em relação ao que dispõe a Lei Complementar Municipal 434/1999, ao separar indevidamente as "entidades de classe" das "entidades afins ao planejamento urbano". Essa interpretação, por gerar uma possibilidade de representação alheia à finalidade do planejamento urbano e em proporção sequer indicada no edital (ou prevista em lei), fere o princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o qual deve nortear as ações da Administração Pública.

Assim, o Edital de Convocação para a Eleição dos Representantes das Entidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, ao adotar uma interpretação extensiva da legislação, conferiu um sentido não pretendido pelo legislador. Como já mencionado, caso o legislador tivesse a intenção de distinguir as "entidades de classe" das "entidades afins ao planejamento urbano", teria utilizado o substantivo "entidade" para realizar essa separação.

Ademais, soma-se o fato de que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental é responsável por formular políticas e projetos de desenvolvimento urbano ambiental, que de acordo com o artigo 39 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental:

[...]

É evidente a importância da especialização na composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, especialmente diante do universo de representantes do governo, de outras entidades empresariais, científicas e representantes diretos das regiões da cidade (incisos I, II e III do art. 40) que



devem compor o órgão colegiado. Todos, aliás, devem estar de alguma forma conectados com a matéria, nos termos da lei. Não por outra razão o legislador determinou que as entidades de classe devem estar relacionadas ao planejamento urbano, direta ou indiretamente, pois cabe ao Conselho a formulação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além de exercerem o poder deliberativo ao examinar e aprovar projetos urbanísticos da cidade. Vale dizer, as organizações não governamentais da espécie “entidades de classe e afins ao planejamento urbano” devem guardar uma relação de pertinência temática com a política urbana para que possam compor o CMDUA. Claramente a finalidade teleológica que deve nortear a interpretação do dispositivo, portanto, não comporta a extensão dada pelo edital, para que toda e qualquer entidade de classe, sem conexão com a matéria, participe do colegiado.

Nesse prisma, ainda na análise do ponto sob o aspecto da hermenêutica constitucional, permitir a participação aleatória no Conselho do Plano Diretor de qualquer entidade de classe, sem pertinência temática com o planejamento urbano, traz evidente redução da proteção (proteção insuficiente) à execução da política urbana prevista no artigo 182 da Constituição Federal (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) regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/01, tornando o dispositivo do edital, por violação ao princípio da proporcionalidade, manifestamente inconstitucional. (...)

Dessa forma, sob vários pontos de vista, não há como se afastar a ilegalidade (e inconstitucionalidade) dos itens 2.2, 2.2.1 e 2.2.2 do Edital de Convocação para a Eleição dos Representantes das Entidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, porquanto estabeleceram a possibilidade de inscrições de “Entidades de Classe”, sejam elas de que natureza forem, e outra para “Entidades afins ao Planejamento Urbano”, em dissonância com o que prevê a Lei Complementar Municipal n.º 434/99. (grifos do original)

Não é demais lembrar que o princípio da legalidade informa a atuação da Administração Pública, consoante caput do art. 37, da CF/88. A partir dessa compreensão, ao administrador somente compete fazer aquilo que a lei permite. Nas palavras de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “(...) a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.” (in Direito Administrativo, 22ª edição, Atlas, São Paulo, 2009, p. 64).

Destarte, reconhece-se a ilegalidade nos itens 2.2, 2.2.1 e 2.2.2 do edital ao prever a participação na eleição do CMDUA de entidades de classe, sem a necessária pertinência com o planejamento urbano.

2. Item 2.3.1.

Dispôs o edital:

2.3 No Fórum das Entidades Empresariais, preferencialmente da Área da Construção Civil, serão eleitas 02 (duas) Entidades que integrarão o CMDUA, as quais, após eleitas, indicarão os seus representantes: 01 (um) conselheiro titular, 01 (um) conselheiro primeiro suplente, e 01 (um) conselheiro segundo suplente.

2.3.1 Consideram-se Entidades empresariais da área da construção civil, nos termos do subitem 2.3, as Associações, Sindicatos, Federações e Confederações sem fins lucrativos, de representação e apoio a empresas ou indústrias.

Sustentam os autores que esse item do edital impõe indevida restrição ao que preceitua o inciso II, do art. 40, da LCM 434/1999:

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: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 488 /2003)

I – 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: (Alterado pela L.C. n.º 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;

II - 9 (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; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 646/2010)

Assiste razão aos autores.

Não há na lei limitação de que na categoria das entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, considerem-se apenas "Associações, Sindicatos, Federações e Confederações sem fins lucrativos, de representação e apoio a empresas ou indústrias".

Socorro-me, novamente, da lúcida ponderação apontada pelo Ministério Público em seu parecer, que com maestria apontou a desconformidade do edital com a lei (evento 58, PROMOÇÃO1):

(...) Verifica-se que a legislação municipal não trouxe qualquer limitação aos representantes de entidades empresariais, senão uma preferência, qual seja, para entidades empresariais da área da construção civil, mas sem qualquer menção a Associações, Sindicatos, Federações e Confederações sem fins lucrativos, voltadas à representação e apoio a empresas ou indústrias.

Lembrando que a definição legislativa dos membros do conselho municipal de planejamento urbano (com é o



caso do CMDUA de Porto Alegre) concretiza o princípio da gestão democrática da cidade, previsto no artigo 43 do Estatuto da Cidade, a interpretação da disposição legal em exame deve realizar na maior medida possível o telos do princípio subjacente à disposição, isto é, a ampla participação democrática no planejamento urbano. Se a lei não restringiu, como o fez em outros pontos, a interpretação empregada no edital acaba por restringir as entidades empresariais que podem participar do CMDUA, o que contraria o princípio da gestão democrática, o qual exige que normas que regulam processos de participação popular na gestão das cidades sejam interpretadas de modo a assegurar a mais ampla participação social.

Assim, quando o item 2.3.1 do Edital de Convocação para a Eleição dos Representantes das Entidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental limita a participação de entidades empresariais, em desacordo com a Lei Complementar Municipal n.º 434/99 e com a Lei Federal n.º 10.257/2001, padece de ilegalidade.

Resta, pois, também demonstrada a ilegalidade do item 2.3.1 do edital.

3. Item 2.4.2

Dispôs o edital:

2.4 No Fórum das Entidades Ambientais e Instituições Científicas, serão eleitas 02 (duas) Entidades que integrarão o CMDUA, as quais, após eleitas, indicarão os seus representantes: 01 (um) conselheiro titular, 01 (um) conselheiro primeiro suplente, e 01 (um) conselheiro segundo suplente. (...)

2.4.2 Consideram-se Instituições Científicas, nos termos do subitem 2.4, os órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta ou pessoas jurídicas de Direito Privado que incluam em sua missão, objetivo social ou estatuto a realização de estudos ou debates, a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

Dizem os autores que o Edital em questão diverge dos dispositivos legais estabelecidos na lei municipal "que assegura a participação exclusiva de entidades não governamentais nessa composição do CMDUA".

Os autores têm razão, mais uma vez.

Como já manifestado na decisão inaugural, de fato, há claro desrespeito do edital ao texto da lei municipal, ao incluir nessa representação "órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta".

É que a representação governamental já é prevista no inciso I, do mesmo art. 40, da LCM 434/1999:

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: (Redação do "caput" modificada pela L.C. n.º 488, de 14 de janeiro de 2003.)

I. 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: (Redação do inc. I modificada pela L.C. n.º 488, de 14 de janeiro de 2003.)

[...]

Ao incluir na representação não-governamental, "órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta", em tese, gera-se desequilíbrio na composição e representação do Conselho, com reflexos na tomada de futuras decisões do colegiado.

Possível concluir, portanto, que a previsão editalícia atenta contra a legalidade, já que em desconformidade com a lei de regência

[...]

A primeira conclusão que se extrai do até aqui afirmado é que os itens 2.2.; 2.2.1 ; 2.2.2.; 2.4.2., 2.3.1. do edital estão em desconformidade com a lei municipal de regência. Mas não é só.

Há outras violações a regras e princípios que informam a Administração Pública no processo eleitoral e que guardam relação com a falta de publicidade e transparência, por ocasião das inscrições e impugnações apresentadas contra essas.

ata 44 -conselheiros não governamentais vinculados à Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES/RS), ao CRECI; ao Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre (STICC), à Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre (CDL) e ao Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON).

[...]

Ante o exposto, nos termos do art. 487, I do CPC, JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO formulado por INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL - DEPARTAMENTO DO RS - IAB/RS, ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS, INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU, SOCIEDADE DE ECONOMIA DO RIO GRANDE DO SUL - SECON/RS e ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS DE NÍVEL SUPERIOR DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE - ASTEC contra o MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE para o efeito de reconhecer a ilegalidade dos itens 2.2.; 2.2.1 ; 2.2.2.; 2.3.1., 2.4.2 do edital n. 06/2023, de eleição para os representantes das entidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) gestão 2024/2025 e, por efeito, invalidar a eleição da representação das 09 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, nos termos da fundamentação.

Em que pese tenha sido concedido o efeito suspensivo à Apelação Cível nº 5065660-51.2024.8.21.0001, interposta pela Prefeitura de Porto Alegre e distribuída à 3ª Câmara Cível do TJ/RS



(decisão proferida em 09/07/2025 pelo Desembargador Relator Leonel Pires Ohlweilmer), tal fato não interfere na análise da matéria por este juízo, sendo que os fundamentos da decisão acima transcrita de fato indicam a presença de ilegalidades no processo de eleição para a composição do Conselho.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul proferiu decisão em **24/07/2025** determinando a suspensão das atividades do CMDUA, igualmente reconhecendo a ocorrência de irregularidades no que tange à eleição e realização de reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA, nos seguintes termos (documento sob Decisão 12 do evento 1):

1º: Itens 2,2, 2.2.1 e 2.2.2 do Edital.

A Lei Complementar Municipal n. 434/99 regula o desenvolvimento urbano de Porto Alegre e prevê o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental da cidade (CMDUA).

Conforme a normativa, o CMDUA é composto por 28 membros, dentre eles, 9 serão representantes de entidades governamentais e 9 serão representantes de entidades não governamentais.

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. n° 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. n° 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. n° 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, 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.

O grupo formado pelas entidades não governamentais é formado por: i) 05 integrantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; ii) 02 integrantes de entidades empresariais, preferencialmente da construção civil; iii) e 02 integrantes de entidades ambientais ou científicas.

Todavia, o edital de eleição do CMDUA criou uma classe de entidade não governamental que extrapola a norma, ao falar em “entidade de classe de natureza necessariamente profissional”.

Eis o que prevê o Edital (evento I, EDITAL21):

(...)

2.2 No Fórum das Entidades de Classe e Afins ao Planejamento Urbano, serão eleitas 05 (cinco) Entidades que integrarão o CMDUA, as quais, após eleitas, indicarão os seus representantes: 01 (um) conselheiro titular; 01 (um) conselheiro primeiro suplente, e 01 (um) conselheiro segundo suplente.

2.2.1 Consideram-se Entidades de classe, de natureza necessariamente profissional, nos termos do subitem 2.2, as Confederações, as Federações, as Associações, os Sindicatos, as Cooperativas, bem como os Conselhos de Classe de Profissões Regulamentadas.

2.2.2 Consideram-se Entidades afins ao planejamento urbano, nos termos do subitem 2.2, as associações sem fins lucrativos, profissionais, filantrópicas, empresariais, culturais, sociais, entre outras, que, em seu campo de atuação, realizem atividades de cunho urbanístico, compreendidas de maneira ampla e multidisciplinar; notadamente no campo edilício, habitacional, registral, de regulação, controle ou fiscalização social do planejamento das cidades, bem como aquelas entidades que tenham atuação em matérias afetas às centralidades da disciplina urbanística, como transporte público, segurança, saneamento, infraestrutura urbana, serviços públicos, lazer, etc

Como se nota, a exigência prevista na lei é de que a entidade seja de classe e afins, mas necessariamente se vincule ao planejamento urbano.

O Edital, por sua vez, distorceu a exigência afirmando que a entidade de classe seria necessariamente profissional (e não obrigatoriamente vinculada ao planejamento urbano).

Por isso, a sentença concluiu que:

Destarte, reconhece-se a ilegalidade nos itens 2.2, 2.2.1 e 2.2.2 do edital ao prever a participação na eleição do CMDUA de entidade de classe, sem a necessária pertinência com o planejamento urbano.

2º: Itens 2.3.1 do Edital



A LCM 434/99 prevê que 02 integrantes do CMDUA (e origem não governamental) seja de entidades empresariais, preferencialmente da construção civil.

Contudo, o Edital delimitou a matéria afirmando que essas entidades empresariais obrigatoriamente seriam “associações, sindicatos, federações, confederações”:

2.3.1 Consideram-se Entidades empresariais da área da construção civil, nos termos do subitem 2.3, as Associações, Sindicatos, Federações e Confederações sem fins lucrativos, de representação e apoio a empresas ou indústrias.

Assim, a restrição prevista em edital exorbitou a definição prevista na LCM 434/99, devendo ser invalidada.

3º: Itens 2.4.2 do Edital

Apenas entidades não governamentais devem ingressar como representantes de instituições científicas, conforme prevê a LCM 434/99 (art. 40, inciso II). Por outro lado, os “órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta já estão contemplados nos 9 representantes previstos no art. 40, inciso I da LCM 434/1999”.

Assim, o Edital incorreu em vício ao prever que:

2.4.2 Consideram-se Instituições Científicas, nos termos do subitem 2.4, os órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta ou pessoas jurídicas de Direito Privado que incluam em sua missão, objetivo social ou estatuto a realização de estudos ou debates, a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos. (grifou-se)

No caso, os representantes não governamentais não devem estar atrelados à administração pública direta ou indireta. Por isso, houve invalidade da cláusula 2.4.2.

4º: Outros itens

Procedimento da eleição ocorreu sem respeito à publicidade e à transparência, na ocasião das inscrições e impugnações apresentadas.

As impugnações das inscrições não tiveram os resultados divulgados de forma adequada, tampouco motivadas.

Conforme consta na sentença:

Compulsando as abas “Resultado Parcial das Impugnações” e “[NOVO] Resultado Impugnações e Entidades Concorrentes” não se encontram as decisões administrativas devidamente motivadas sobre as impugnações.

Obviamente que as expressões “APROVADA” e “IMPUGNADO” nem de longe servem como motivação dos atos administrativos.

E se o processo eleitoral seguiu seu curso com a eleição inclusive de entidades que tiveram sua inscrição impugnada (Núcleo de Amigas da Terra Brasil; Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Alegre; Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Porto Alegre e Sindicato das Indústrias da Construção civil do Rio Grande do sul), há vício insuperável a invalidar a eleição, pois violadas a transparência e a publicidade.

Por isso, conclui-se que as eleições foram viciadas.

Superado e delineado o propósito deste pleito passo, de imediato, ao exame dos preceitos normativos inerentes à hipótese.

A ilegalidade apontada na Representação é precisa e certa, há clara afronta a Lei Complementar Municipal n.º 434/1999, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA – especialmente ataca o seu artigo 40. É cediço que a Lei é o produto final do processo legiferante, nela os legisladores – legítimos representantes do povo – imprimem suas escolhas que passam, dada a forma solene, a compor o comando normativo que se quer ver aplicado. O Edital n.º 006/2023 operou contra legem, pois facultou a participação de entidades fora do elenco e da qualificação exigida pela dita Legislação Municipal Complementar. Tal infração, para fins da caracterização do *fumus boni iuris*, resta confirmada, sua evidência não resiste a uma singela comparação entre o previsto nos itens 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1 e 2.4.24, no ato editalício, com o dispositivo legal anteriormente citado. Nesse aspecto há farta e exaustiva demonstração na peça exordial. Dito isto, evitando alongamentos desnecessários, entendo que o primeiro requisito está manifestado nos autos.

[...]

Nesta perspectiva, com base nos elementos acostados e na suficiência jurídica revelada na hipótese, alicerçada nos incisos XI e XIII do artigo 12 do RITCE e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE, **DEFIRO o pedido formulado pelo Parquet e assim determino que: a) o Executivo Municipal de Porto Alegre suspenda todas as sessões e deliberações do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) até que ocorra a análise de mérito por este Tribunal de Contas acerca das questões suscitadas no presente expediente;**

b) se intime o Gestor para, querendo, apresentar esclarecimentos no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos regimentais, acerca do presente processo; c) superado o prazo acima deferido, se junte, em havendo, os esclarecimentos e, na sequência, se cumpra o rito de estilo

Os elementos apresentados suscitam fundadas dúvidas acerca da regularidade da composição e da forma de atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA no processo de elaboração do Novo Plano Diretor de Porto Alegre.



Destaque-se que há expressa exigência legal no sentido de que o plano diretor deve ser submetido à análise do Conselho antes da realização de audiência pública, análise esta que não se restringe ao encaminhamento formal do documento, pois por expressa determinação legal (art. 39, III, da LCM nº 434/1999) cabe ao CMDUA *propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental*;

Transcrevo excerto do *Estudo técnico-jurídico sobre a minuta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre*, elaborado pelo Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística (Relatório 8 do evento 1), no qual destacada a centralidade da participação popular democrática e efetiva no processo de elaboração do plano diretor:

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 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

Sobre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário caso constatada violação legal no processo de elaboração do anteprojeto de lei do Plano Diretor, o julgado que segue:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS/SC. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DEMAIS PRELIMINARES AFASTADAS. NEGATIVA DE VIGÊNCIA, PELO EXECUTIVO MUNICIPAL, À LEI 10.257/01 (ESTATUTO DAS CIDADES) E À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROLE DE LEGALIDADE EXERCIDO PELO JUDICIÁRIO. PARTICIPAÇÃO INFORMADA COMO CONDIÇÃO PARA A LEGALIDADE. RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. REFORMA DA SENTENÇA NO QUE TOCA À CONDENAÇÃO DA UNIÃO. 1. A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Florianópolis e a União, visando à condenação dos demandados à obrigação de fazer consistente na adoção de medidas administrativas para concretizar a obediência às regras da Constituição Federal, da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e das Resoluções do CONCIDADES, para que a população de Florianópolis, por meio de seus legítimos representantes especialmente eleitos para esta finalidade - membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo e dos Núcleos distritais - e em audiências públicas legítimas (pelo menos uma em cada núcleo distrital estabelecido pelo próprio Poder Executivo), sejam devidamente ouvidos e tenham suas sugestões e encaminhamentos considerados e efetivamente analisados. 2. [...] 5. Através da presente ação, indicou-se a atuação ilegal da Administração Municipal, configurando negativa de vigência a textos legais - Constituição (art. 182 e parágrafos c/c art. 225) e Lei 10257/2001 - e ao princípio que rege esse ramo jurídico específico (participação informada como condição da legalidade). 6. Tendo o Executivo Municipal negado seguimento/obediência à legislação federal e ao seu próprio Decreto de regulamentação do processo participativo de elaboração do anteprojeto de lei do Plano Diretor, a atuação da Administração Municipal, por ilegal, é passível de controle pelo Judiciário. Assim, constata-se que se impõe a efetivação das determinações da sentença, no tocante ao Município, com a maior brevidade, porquanto se trata de afronta ao direito de a comunidade participar do Plano Diretor, conforme assegurado pelo ordenamento jurídico, a fim de que possa ela se manifestar sobre questões de extrema relevância, relativas ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. [...] 8. Desprovemento do apelo do Município e Provimento do apelo da União. (TRF4 5021653-98.2013.4.04.7200, 3ª Turma, Relatora para Acórdão SALISE MONTEIRO SANCHOTENE, julgado em 27/05/2015)

Assim, havendo fundadas dúvidas acerca da regularidade da atual composição do CMDUA e da sua efetiva participação no processo de elaboração do Novo Plano Diretor, tratando-se de Conselho cujo funcionamento **inclusive foi suspenso em razão de decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, de rigor a suspensão da audiência pública prevista para a data de amanhã.

Ainda, considerando a alegada violação ao dever de publicidade no processo de elaboração do plano diretor, e ao dever de franquear amplo acesso aos documentos e informações produzidos a "qualquer interessado" nos termos do art. 40, §4º, II e III da Lei nº 10.257/2001, de rigor a concessão da tutela também quanto ao pedido de acesso a informações.

Em face do exposto, **defiro em parte a tutela de urgência**, para determinar:



(a) a suspensão da audiência pública agendada para o dia 09/08/2025;

(b) que o Município de Porto Alegre disponibilize, de forma ordenada, por meio do site já existente (<https://prefeitura.poa.br/smamus/novo-plano-diretor/publicacoes>) ou de outra forma que entender mais conveniente, toda a documentação listada nos pedidos a.3 e a.6 da inicial, ou justifique eventual impossibilidade de fazê-lo:

a.3) Que este juízo determine, liminarmente, que seja oficiado o Município de Porto Alegre para que disponibilize à sociedade civil, de forma acessível, a relação e a íntegra de todos os processos SEI vinculados à revisão do Plano Diretor, incluindo as atas de reuniões, documentos elaborados, relatórios sobre produtos contratados e manifestações técnicas da equipe executora.

[...]

a.6) Que este juízo, liminarmente, determine ao Município de Porto Alegre, que seja garantida a publicação e disponibilização integral, ampla e acessível da minuta do Projeto de Lei de revisão, acompanhada de:

- mapas georreferenciados com escala adequada;
- fichas normativas por ZOT; • estudos de impacto urbanístico e ambiental;
- relatório de diagnóstico e prognóstico da cidade;
- relatório qualificado de todas atividades com respectivas presenças nominais;
- sistematização das contribuições da sociedade civil com respostas técnicas fundamentadas.

Em face do decidido, resta prejudicado o pedido de suspensão da remessa do novo Plano Diretor à Câmara de Vereadores, considerando que a realização da audiência pública cuja suspensão ora foi determinada é condição prévia para que tal remessa ocorra.

Quanto aos demais pedidos de tutela provisória, postergo a sua análise para momento posterior à contestação.

Intimem-se, sendo que o Município réu com urgência em regime de plantão, para o imediato cumprimento da decisão no que tange ao item 'a', e com prazo de 10 (dez) dias para cumprimento do item 'b'.

Debatam as partes, ainda, a possibilidade de cisão do processo no que tange a pedidos e matéria suscitada que envolvam matéria ambiental, nos termos do quanto aventado na decisão do evento 15:

Caso se entenda que algum dos pedidos seja da competência desta Vara, o processo deve ser cindido para análise por este Juízo unicamente do(s) pedido(s) relativos à matéria ambiental, visto que no presente feito implica cumulação de pedidos, sendo que esta Vara ambiental não possui competência para analisar ações pedidos conexos com os de sua competência, por se tratar de competência funcional, de natureza absoluta.

Documento eletrônico assinado por **CLARIDES RAHMEIER, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710023018647v59** e do código CRC **af90fa11**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): CLARIDES RAHMEIER
Data e Hora: 08/08/2025, às 16:27:28

5048209-29.2025.4.04.7100

710023018647.V59

