

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA

EMENTA: INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS. DIREITO À ORDEM URBANÍSTICA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA INIBITÓRIA DE ILÍCITO. IMPEDIR QUE OS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR REITEREM ATUAÇÃO INCONSTITUCIONAL QUE PERPETRARAM EM 2008, 2011 E 2012. ALTERAÇÃO DO PDDU VIA EMENDAS LEGISLATIVAS SEM A DEVIDA PARTICIPAÇÃO POPULAR – GARANTIA CONSTITUCIONAL. AFRONTA INADMISSÍVEL AO ESTATUTO DA CIDADE; À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA E À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, apresentado pela Promotora de Justiça infrafirmada, em exercício na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Salvador, no uso de suas atribuições legais na defesa dos direitos coletivos e interesses difusos, com endereço no Ministério Público do Estado da Bahia, 5ª Avenida, nº 750, térreo, sala 11, CAB, CEP: 41.745-004, Salvador/ BA; e o **GRUPO AMBIENTALISTA DA BAHIA – GAMBÁ**, pessoa jurídica de direito privado, associação sem fins lucrativos constituída há mais de um ano, atuante na defesa do meio ambiente natural e urbano, inscrita no CNPJ sob o nº 13.324.371/0001-70, com sede na Avenida Juracy Magalhães Junior, nº 768, sala 102, Rio Vermelho, Salvador/BA, conforme cópia de seu estatuto em anexo, por seu advogado que abaixo subscreve, regularmente constituído pelo instrumento de mandato carreado aos autos e com endereço profissional à Avenida Juracy Magalhães Junior, nº 768, sala 102, Rio Vermelho, Salvador/BA (sede do GAMBÁ); vêm, perante Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 5, 127 e 129 da Constituição Federal; no art. 25, IV, a, da Lei 8625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público); nos arts. 1, 3, 11 e 21, todos da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); nos arts. 81, 82, 84 e 91,

todos da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor); e no art. 273, I, parágrafo 7, da Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil), ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA com PEDIDO LIMINAR DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em desfavor de:

PAULO CÂMARA, Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Salvador;

LEO PRATES, Vereador e Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Salvador;

CLAUDIO TINOCO, Vereador e Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização da Câmara Municipal de Salvador;

ARNANDO LESSA, Vereador e Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente da Câmara Municipal de Salvador;

indicando que todos podem ser citados e intimados nos seguintes endereços da Câmara Municipal de Salvador:

- Praça Thomé de Souza, s/nº, Centro - CEP 40.020-010, Salvador – Bahia;
- Rua Ruy Barbosa, nºs 12, 19, 23 e 27, Centro - Salvador - BA, CEP: 40020-070.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. BREVE SÍNTESE DO PEDIDO | 3 |
| 2. DOS FATOS | 4 |
| 2.1 DO HISTÓRICO DE ATUAÇÕES ILÍCITAS RELACIONADAS AOS PROCESSOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS DO PDDU E DA LOUOS | 5 |
| 2.2 DA IMENTE VOTAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE OS NOVOS PDDU E LOUOS E A URGÊNCIA NA CONCESSÃO DA TUTELA INIBITÓRIA | 9 |
| 3. DO DIREITO | 13 |
| 4. DA TUTELA INIBITÓRIA DE ILÍCITO E DA NECESSIDADE DE SUA CONCESSÃO DE FORMA ANTECIPADA NO PRESENTE CASO (TUTELA DE EMERGÊNCIA)..... | 19 |
| 5. DOS PEDIDOS..... | 22 |

1. BREVE SÍNTESE DO PEDIDO

É público e notório em toda a sociedade soteropolitana que, nos anos de 2008, 2011 e 2012, a Câmara Municipal, em total afronta ao ordenamento jurídico pátrio, não garantiu a ampla e efetiva participação popular durante a elaboração de normas que implicaram em alterações do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano da Cidade e da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo.

Com efeito, em fevereiro de 2014, o Tribunal de Justiça da Bahia exarou acórdão através do qual foi declarada a inconstitucionalidade das Leis Municipais 8.378/2012, 8.379/2012 e de 50 artigos da Lei 8.167/2012. Conforme o citado *decisum*, o Poder legislativo de Salvador não respeitara a garantia - prevista na Constituição do Estado da Bahia - de plena, efetiva e adequada participação popular durante o processo legislativo dos atos normativos que versem sobre urbanização. Na espécie, as três Leis indicadas no começo deste parágrafo (duas em sua integralidade e uma parcialmente) albergavam matérias afetas ao Plano Diretor da Capital Baiana e a Planos Urbanísticos específicos.

Saliente-se, desde já, que as Leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012 possuíam artigos oriundos de emendas parlamentares, as quais, embora tenham conferido mudanças substanciais aos Projetos de Lei em deliberação, foram aprovadas sem a realização de novos estudos técnicos de fundamentação e audiências públicas que as legitimassem. O que ocorreu foi, indubitavelmente, uma ardilosa e ilícita manobra política que alijou a sociedade do processo legislativo sobre política urbana, rasgando em migalhas o princípio da democracia participativa exigido pela Constituição Federal, pelo Estatuto das Cidades, pela Constituição do Estado da Bahia e pela Lei Orgânica do Município de Salvador.

É em decorrência deste supranarrado contexto histórico de desrespeito à Legislação Urbanística por parte do Poder Legislativo de Salvador que se faz necessária a concessão da ora pleiteada tutela emergencial inibitória de ilícito; pois, conforme notícia a mídia local, a Câmara Municipal está na iminência de votar os Projetos de Lei do novo PDDU e da nova LOUOS de nossa capital.

Sendo assim, o fato central desta demanda é o de que, conforme nos ensina o passado recente, a simples previsão normativa, por si só, não impediu/impede que os Vereadores, de forma ilícita e ardilosa, proponham e aprovelem, no mesmo dia, emendas

ao Projeto de Lei em comento, sem oportunizar que a comunidade debata sobre a matéria contida em tais emendas, e sem alicerça-las em estudos técnicos de fundamentação – da exata forma como aconteceu durante a tramitação das Leis 7.400/2008, 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012.

Portanto, é a repetição desta manobra política ilícita que se pretende inibir com a presente Ação Cível Pública, dado o atual e justificado (pela história) temor de que, caso o Poder Judiciário não imponha à Câmara Municipal obrigação de fazer consistente em garantir a devida participação popular durante todo o trâmite dos processos legislativos especiais do novo PDDU e da nova LOUOS, os atos de desrespeito à Constituição Estadual e à democracia participativa ocorrerão novamente. E, frise-se, terão o condão de provocar danos imensuráveis ao meio ambiente urbano e à qualidade de vida da família soteropolitana.

Neste diapasão, é imprescindível que seja concedida tutela destinada a impedir a prática de atos contrários ao direito por parte da Câmara Municipal quando os Projetos de Lei do PDDU e da LOUOS forem submetidos à apreciação dos parlamentares municipais. É necessário que se imponha obrigação de fazer ao supramencionado órgão de cúpula do Poder Legislativo Soteropolitano, ordenando, mediante a cominação de multa (e outras medidas de execução que se mostrem adequadas a este caso concreto), que seja estabelecido um prazo limite para a apresentação de emendas parlamentares aos Projetos de Lei do Novo PDDU e da Nova LOUOS; e que se assegure um intervalo de tempo razoável entre a apresentação de emendas e a votação destas, durante o qual a Câmara Municipal garanta a realização de audiências públicas com entidades comunitárias e estudos técnicos sobre as matérias que forem objeto das emendas.

Afinal de contas, de nada adiantará construir um Projeto de Lei com o supedâneo da participação popular e de entidades técnicas gabaritadas se, durante a fase de deliberação legislativa, emendas de plenário o transformarem sem ouvir a sociedade civil nem realizar estudos de fundamentação - fazendo com que Lei que venha a ser aprovada esteja deturbada em relação à vontade do povo e às recomendações técnicas.

2. DOS FATOS

O pedido de tutela inibitória que ora se pleiteia decorre: (a) da reiterada afronta a preceitos normativos de ordem constitucional – e infraconstitucional - por parte da Câmara Municipal de Salvador ao tratar de matérias afetas ao PDDU e à LOUOS da

capital baiana; (b) da iminência da votação dos Projetos de Lei que versam sobre o Novo PDDU e o novo LOUOS da metrópole em comento.

2.1 DO HISTÓRICO DE ATUAÇÕES ILÍCITAS RELACIONADAS AOS PROCESSOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS DO PDDU E DA LOUOS

Para a sociedade baiana, o ano de 2008 se iniciou com a irreversível cicatriz deixada em nossa democracia pelo inacreditável, inaceitável e ilícito processo legislativo de votação do PDDU ocorrido em dezembro de 2007. O jornalista Antônio Lima Sampaio presenciou e relatou esta atuação inegavelmente inconstitucional da Câmara Municipal de Salvador:

“Em um gesto tresloucado, mas político, sem dúvida, o presidente da Câmara Municipal de Salvador, vereador Valdenor Cardoso (PTC), surpreendeu o colegiado à 1h30 da madrugada de sexta-feira (28), suspendendo os debates e colocando em votação todo o projeto do PDDU - Plano Diretor Urbano de Salvador. Apenas nos dois primeiros artigos pediu o voto dos vereadores. Como um trator em disparada, levando a todos de roldão, leu os 347 artigos - pulando vários destes - como se procedesse a uma contagem aleatória.

No ato arbitrário, para alguns ‘uma palhaçada’, Cardoso encenava o *grand-finale* em que se converteu, a um só tempo ópera-bufa e tragicomédia, o processo de elaboração e votação do Plano. Parecia desejoso em superar a concorrência estabelecida pela algazarra indignada promovida por militantes partidários, líderes comunitários e a clandestina clack montada a R\$ 5,00 por cabeça, durante todo o tempo das sessões - das ordinárias às extraordinárias, a primeira destas, inclusive, convocada à revelia do quorum exigido.

Único jornalista presente àquela hora fotografei sem cessar o presidente, a Mesa, o painel, o paradoxo das faces estarecidas dos vereadores favoráveis à aprovação e o clamor endurecido da bancada de oposição ao Plano. Inclinado sob o calhamaço, Valdenor seguia atropelando a ordem numérica dos artigos, como se a abreviar o rito da votação, a eliminar de uma tacada a resistência dos 14 vereadores, imagem e semelhança dos 300 espartanos na Batalha das Termópilas. Exercia o direito que o autorizava, sem consultar o zelo que jurou um dia consagrar à cidade. Da galeria, o coro “ô ô ô, Valdenor é ditador”, já não ecoava no caráter ou no espírito moralista do edil e dos 26 integrantes do exército persa montado às pressas.

O que importava, sem mais delongas, era cobrir o sol, aprovar o PDDU, também cognominado de PDDO - Plano de Destruição da Orla. O projeto sequer tramitou pelas comissões, exceto a de Constituição e Justiça, onde adormecera por 67 dias. A de Urbanismo e Meio Ambiente reuniu-se sem o conhecimento do seu presidente, José Carlos Fernandes (PSDB), e da vice, Aladilce Souza (PCdoB). Das 176 emendas, desconhecidas tanto pela oposição quanto pela bancada do silêncio, 90 ganharam parecer em plenário após a aprovação da “revisão” do Plano na calada da noite infeliz.

Sem bússola, o mapa do PDDU, pintado pelo Executivo, trazia as praias da Ribeira - pasmem! - na Mata Escura. Mais que uma câmera clara, tínhamos a olho nu, num papelão, a Câmara invertida. Réplicas de cédulas de reais, lançadas da galeria no ar rarefeito do plenário, denunciavam o que nenhuma outra simbologia traduziria melhor: o jogo de interesses a serviço do mercado imobiliário.

'Pau que nasce torto, não tem jeito, morre torto' era o adágio repetido pelo Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, vereador Gilberto José (PDT). Para ele, as emendas tornaram ainda pior o Plano Diretor. Mesmo votando a favor, revelou o desejo oculto de que ao próximo prefeito caiba sustar o projeto. Aliás, como o PDDU de 2004, condenado a permanecer sub-judice".¹

Os registros de Antônio Lima Sampaio são cabalmente comprovados pela gravação daquela votação legislativa (disponível no endereço eletrônico <https://www.youtube.com/watch?v=2Ngr3gkBAJ8>). O vídeo em comento, com duração de apenas doze minutos, é um verdadeiro "soco no estômago" de qualquer cidadão soteropolitano. Nos parece pertinente que Vossa Excelência se digne a assistir a tal gravação (caso já não o tenha feito) a fim de constatar, de forma mais realística, a postura ditatorial – e não há o uso de hipérbole aqui – que imperou durante a aprovação de cento e setenta e seis emendas naquele fatídico final de ano.

Foram quase duas centenas de emendas de plenário, apresentadas de surpresa, numa semana de dispersão natural da sociedade (interstício compreendido entre o feriado de Natal e o de Ano Novo). Ademais, pasme, Vossa Excelência, elas sequer foram debatidas pelos próprios vereadores: da leitura ininterrupta e apressada, passou-se, quase que num ato só, para a integral aprovação.

Como se já não bastasse tamanha ilicitude, a Câmara Municipal de Salvador, para o total desespero de toda a sociedade, ainda reiterou esta atuação deplorável e intolerável por mais três vezes.

Com efeito, em 2011, a tramitação do PL 428/2011, conhecido como "PDDU da Copa", foi suspensa em virtude de liminar expedida pelo Douto Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública no bojo de Ação Civil Pública movida pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal². A causa de pedir foi, justamente, a ocorrência de nulidades no processo de elaboração e tramitação do projeto. Todavia, a Câmara Municipal, em nítido ato de desobediência a esta decisão, visando atender às expectativas de parte do mercado imobiliário, inseriu, através de emendas de plenário, **exatamente os mesmos dispositivos infirmados** em um novo Projeto de Lei e o aprovou de imediato, sem qualquer deliberação, dando origem a uma nova LOUOS (Lei 8.167/2012).

¹ SAMPAIO, Antonio Heliodorio Lima. Formas Urbanas: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Quarteto Editora: Salvador, 2015.

² [...] de autoria dos promotores de Justiça Rita Tourinho, Cristina Seixas, Antônio Sérgio Mendes e da procuradora da República Bartira Góes - a ação apontou para o fato de que a elaboração e a tramitação do projeto não obedeceram às regras previstas no Estatuto da Cidade e no próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), deixando de realizar as necessárias audiências públicas para a revisão da matéria contida na Lei 7.400/2008." JUSTIÇA atende pedido do MP e suspende tramitação do "PDDU da Copa". Disponível em: <<http://mp-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2976630/justica-atende-pedido-do-mp-e-suspende-tramitacao-do-pddu-da-copa>>. Acesso: 01 jul. 2015.

O Poder Judiciário, então, através do Pleno do Tribunal de Justiça, proferiu mais uma decisão, suspendendo a eficácia dos artigos da Lei 8.167/2012 que versavam sobre matéria afeta ao Plano Diretor. Na esteira destes acontecimentos, foram ainda propostos e aprovados, sem qualquer participação popular, os projetos que originaram as Leis n. 8.378/2012 (PDDU) e 8.379/2012 (LOUOS). Ao final, esses três atos normativos municipais foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça da Bahia - o primeiro parcialmente e os dois últimos de forma integral -, através da Ação de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000. Transcrevemos, a seguir, a ementa do acórdão publicado no Diário de Justiça Eletrônico nº 1.142 (20 de fevereiro de 2014):

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. MUNICÍPIO DE SALVADOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. EFEITOS. MODULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 27 DA LEI N. 9.868/99. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE DA COLETIVIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. **A ampla e efetiva participação popular deve ser garantida para a elaboração de norma que implique em alteração do plano diretor do desenvolvimento urbano da cidade (PDDU), sob pena de violação ao disposto no art. 64 da Constituição Estadual.** 2. **Identificada a afronta à exigência de integração popular no processo legislativo das leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012 do município de Salvador, imperioso o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.** 3. **A singela participação do povo através de audiências, com publicização em antecedência reduzida e sem os meios adequados e acessos aos estudos técnicos necessários, não é bastante para assegurar o cumprimento daquela exigência.** 4. Descumprido parâmetro constitucional nos termos apresentados, forçosa a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, I a VIII, 14, 15, 16, 17, caput e §3º, 20, 21, 23, 24, parágrafo único, 25, II, 33, 36, caput e §3º, 40, 41, II, 42, 45, 52, III, 53, 55, III e IV, alínea a, 56, I, alínea a, II, alínea a, e III a V, 57, I e III, 59, caput e §4º, 76, III, 78, II, 79, III, 84, I e IV, 85, 88, 89, 94, 95, 98, I e II, 100, I e IV, 119, I, alínea g, e II, alínea h, 123, 131, II, alínea b, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 e 161 da Lei Municipal n. 8.167/2012, bem assim, em sua integralidade, as Leis n. 8.378/12 e n. 8.379/12. 5. Em decorrência do reconhecimento da inconstitucionalidade das leis, não há produção de efeitos desde sua origem, com a invalidação de todos os atos dela derivados e o impedimento de que outros sejam praticados segundo o seu teor.”

A declaração de inconstitucionalidade fundamentou-se, principalmente, no fato de as emendas legislativas às Leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012 terem sido propostas e aprovadas nos últimos instantes das sessões extraordinárias realizadas em 28/12/2011 e 12/12/2012.

Nas indigitadas sessões, o plenário da Câmara submeteu à votação os Projetos de Lei que visavam alterar o PDDU em vigor (Lei 7.400/2008). Ocorreu que, utilizando-se do mesmo *modus operandi* (aproveitar a dispersão causada pelas festas de

fim ano), os indivíduos eleitos para representar a sociedade soteropolitana efetuaram diversas alterações substanciais naqueles projetos de Lei e, ato contínuo, os aprovaram, sem a prévia promoção de audiências públicas para que as entidades comunitárias se manifestassem sobre as emendas efetivadas. Tampouco foram realizados estudos técnicos indispensáveis à fundamentação das medidas aprovadas.

Após este resgate de fatos pretéritos, aclarado está, destarte, que a Câmara Municipal de Salvador deu continuidade ao seu histórico de atuações ilícitas ao elaborar a Lei 8.167/2012, e ainda reiterou essa abominável postura mais duas vezes: no processo de formação da Lei 8.378/2012 (PDDU) e no da Lei 8.379/2012 (LOUOS).

Neste ponto, faz-se oportuno transcrever depoimentos de vereadores que estavam presentes durante a trágica sessão legislativa municipal do dia 12 de dezembro de 2012, a qual deu origem às Leis 8.378/2012 e 8.379/2012. Observe, Douto Julgador, que os (poucos) veradores que tentaram se posicionar contra a afronta ao regime democrático em andamento naquele fátidico dia foram impossibilitados de se manifestar:³

“... a presidência foi quase na totalidade exercida pelo referido vereador, Alcindo da Anunciação, que conduziu toda a sessão de forma antidemocrática, não permitindo que os vereadores exercessem seu munus público, pois inclusive fingia que não ouvir as diversas questões de ordem formuladas pelos vereadores que se opuseram aos projetos votados nesta sessão, que não permitiu as discussões devidas, cerceando as palavras dos vereadores e encaminhando os projetos à votação, sem que fossem esgotados os debates regimentais. (...) Ocorre que, **no momento da votação, chegaram de surpresa 7 emendas, que os vereadores não tinham conhecimento do conteúdo e que, no momento da sessão não foi entregue cópias aos vereadores, apesar de solicitada insistentemente, e essas emendas não tiveram seu conteúdo lido integralmente na sessão, reduzindo-se, o relator vereador Everaldo Bispo, a apenas sussurrar os seus enunciados; Que os vereadores não conseguiam ouvir, inclusive pediam, de ordem, que o presidente assegura-se a compressão do conteúdo e a audição delas; Que a depoente, como outros vereadores, queriam saber o que estava sendo votado, e sem ter a cópia das emendas, e sem as mesmas fossem apresentadas ou mesmo lidas, a votação ocorreria às cegas, o que fere todos os princípios legais; (...); Que após essa votação da alteração do PDDU, seguiu-se a votação em regime de urgência urgentíssima para o projeto da nova LOUS, Lei do Ordenamento Uso e Ocupação do Solo, também chegou de ultima hora, uma emenda que**

³ A presente petição inicial é instruída com farta documentação comprobatória, destacando-se os depoimentos, na íntegra, de diversos vereadores que presenciaram as ilicitudes praticadas pela Câmara Municipal.

também não foi disponibilizada cópia aos vereadores até o presente momento, que a vereadora depoente não sabe do que se trata essa emenda”. (ANDREA ALMEIDA MENDONÇA, vereadora do município de Salvador em exercício no ano de 2012).

“no momento da votação, para a surpresa da depoente, chegaram aproximadamente 8 emendas, que foram colocadas imediatamente em votação, sem que os vereadores tivessem conhecimento de seu conteúdo, e aprovadas; que a depoente e vereadores da oposição requisitaram, insistentemente, cópia das emendas, que foi reiteradamente negado, (...) que não foi obedecido procedimento legal de avaliação de projetos, porque não passou pelo conselho da cidade, não foram realizadas as audiências públicas para publicidade, (...) o parecer foi dado em plenário de forma açodada, precipitada e monocrática, e ninguém pôde ouvir, dado o tumulto e o tom da voz do vereador; que o presidente da Comissão de Constituição e Justiça é o vereador Everaldo Bispo; que a depoente o interpelou, advertindo que ali estava se praticando uma inconstitucionalidade; que também deveria ter passado pela Comissão de Orçamento e Finanças, e principalmente pela Comissão de Planejamento Urbano; que não sabe informar se as emendas apresentadas ao PDDU, no total de 7 emendas para o PDDU e uma para a LOUOS, foram acompanhadas de parecer técnico e anotação de responsabilidade técnica, porque não teve acesso a tais emendas, antes da votação nem durante a votação, também as emendas não foram lidas antes da votação...”.(MARIA ALADILCE DE SOUZA, vereadora do município de Salvador em exercício no ano de 2012).

Somando-se estes relatos sobre as ilicitudes reiteradamente perpetradas pelo nosso Poder Legislativo às fortes evidências de que, em breve, a Câmara Municipal deliberará e colocará sob votação um novo PDDU e uma nova LOUOS, conclui-se pela necessidade de deferimento de tutela inibitória, inclusive de forma antecipada, com o escopo de garantir a efetiva e adequada participação popular na gestão urbana da primeira Capital do Brasil.

2.2 DA IMENTE VOTAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE OS NOVOS PDDU E LOUOS E A URGÊNCIA NA CONCESSÃO DA TUTELA INIBITÓRIA

Ao longo dos últimos doze meses, já foram realizados estudos técnicos e seis audiências públicas sobre o Novo PDDU e a Nova LOUOS, através de uma iniciativa do Poder Executivo Municipal (o qual detem competência exclusiva para propor projeto de

Lei sobre PDDU e LOUS), conforme notícia o site "www.plano500.salvador.ba.gov.br". Na esteira destes acontecimentos, no dia 26 de agosto do ano corrente, realizar-se-á a 7ª audiência pública sobre estes temas vitais à nossa política urbana⁴.

Ademais, no mesmo site já mencionado, consta um cronograma de atividades, segundo o qual os Projetos de Lei do PDDU e da LOUOS estarão prontos para serem encaminhados ao Poder Legislativo, respectivamente, na última semana de Agosto e na primeira quinzena de Setembro⁵.

Explicitando ainda mais a iminência da votação destes Projetos de Lei por parte da Câmara Municipal (e a conseqüente necessidade da tutela de urgência), o Secretário Municipal de Urbanismo Silvio Pinheiro asseverou a um jornal local de grande circulação ("A TARDE") que o Projeto de Lei do Novo PDDU será votado ainda em Agosto. Há também a informação, no site oficial da Câmara Municipal de Salvador, de que a votação ocorrerá até dezembro deste ano, conforme previsão de seu Presidente Paulo Câmara (disponível em <<http://www.cms.ba.gov.br/noticia_int.aspx?id=10070>>).

Diante do contexto fático delineado, é indubitável que há uma urgência no provimento da prestação jurisdicional que ora se requer, uma vez que a eficácia desta última está totalmente condicionada ao fator tempo: o direito material somente será tutelado de forma satisfativa se a tutela for concedida antes da votação que se aproxima.

Portanto, o cerne desta demanda é o fato de que os Projetos de Lei do Novo PDDU e da Nova LOUOS estão prestes a ser votados pela Câmara Municipal de Salvador. E, caso ocorra a produção de emendas legislativas durante a votação destes projetos normativos, com a conseqüente aprovação daquelas na mesma sessão em que forem propostas (ou seja, com o cerceamento da participação popular e sem estudos técnicos), macular-se-ão os seguintes dispositivos legais: (a) a Constituição Federal - art. 182, § 1º e art. 29, XII; (b) a Constituição Estadual - art 60, IV e art 64; (c) a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) - art. 40 § 4º, I, II e III e art. 52, VI; (d) a Lei Orgânica do Município de Salvador - art. 80. Outrossim, rasgar-se-á em migalhas os princípios da democracia direta e da participação popular ativa: o próprio Estado Democrático de Direito será vilipendiado em suas colunas de sustentação.

Tratar-se-á de inegável e flagrante afronta ao **devido processo legislativo especial** previsto para a elaboração e/ou alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - uma garantia insculpida em todos os diplomas legislativos ressaltados no

⁴ Disponível em: << <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/noticias/40-stima-audincia-do-plano-salvador-500-pddu-e-louos-ser-no-dia-26-de-agosto>>>.

⁵ Disponível em:<< <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/conheca/3-cronograma>>>.

parágrafo anterior.

Como bem leciona, dentre outros renomados juristas pátrios, Mariana Mencio:

“No que toca ao controle dos atos legislativos, o Plano Diretor deve ser caracterizado como inconstitucional por meio das ações previstas nos artigos 102, I, "a" e §1º da Carta Magna, caso seja produzido sem garantia dos processos democráticos na fase de sua produção e implementação.

“O fundamento jurídico que enseja este questionamento é retirado do artigo 29, XII da Constituição Federal que consagra a participação das entidades comunitárias na formulação das políticas municipais, no caso a urbana, consubstanciada pela produção do Plano Diretor.”

“Nos termos da lei orgânica, o [Projeto do] Plano Diretor poderá sofrer emendas, que são proposições destinadas a modificar o texto do projeto original, oferecidas no momento próprio por vereador, por uma comissão ou pela mesa, de acordo com o estabelecido no regimento interno. No entanto, as emendas só poderão ser, conforme explica Diogenes Gasparini, de forma e redação, pois se forem alterar o conteúdo deverão ser submetidas ao processo participativo, nos termos do artigo 40, §4º do Estatuto da Cidade e Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades.”⁶

Sendo assim, dado o já explanado histórico de desrepeito à gestão democrática da cidade de Salvador, e a iminência da votação dos Projetos de Lei que definirão o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo deste município, **é imperioso que o Poder Judiciário defira o presente pedido de tutela inibitória, de forma antecipada, determinando, sob pena de multa por descumprimento:**

▪ **ao Presidente da Câmara Municipal; ao Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final; ao Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização; ao Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, *obrigação de fazer* consistente em:**

- (a) estabelecer que qualquer emenda aos Projetos de Lei do novo PDDU e da nova LOUOS só possa ser apresentada se já estiver subsidiada por estudos técnicos elaborados por urbanistas/arquitetos (com Anotação de Responsabilidade

⁶ MENCIO, Mariana. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 29, set./out. 2006, p. 3627

Técnica) e asseguradores de que as emendas são compatíveis e possuem viabilidade técnica com o projeto original do PDDU;

- (b) estabelecer um prazo final para a apresentação de emendas legislativas aos Projetos de Lei do Novo PDDU e da Nova LOUOS (no entendimento do *parquet*, deve haver um intervalo mínimo de 120 dias entre a apresentação das emendas e a votação das mesmas). A determinação desse prazo visa possibilitar o cumprimento das *demais obrigações de fazer* ora requeridas, consistentes em:

- (b.1) determinar que as emendas apresentadas e os respectivos estudos técnicos que as instruírem sejam analisados pelas Comissões de “Planejamento Urbano e Meio Ambiente”, de “Constituição, Justiça e Redação Final” e de “Finanças, Orçamento e Fiscalização” da Câmara Municipal, com a elaboração de pareceres específicos para cada emenda pelos servidores técnicos da casa com formação, respectivamente, em Urbanismo, Direito e Economia (e/ou área correlata);

- (b.2) determinar que, após a apresentação de emendas, o Município de Salvador, através do Secretário da SUCOM Silvio Pinheiro, seja instado a se manifestar sobre aquelas e sobre a compatibilidade das mesmas com o Projeto original;

- (b.3) garantir, após a manifestação do Município, a realização de, pelo menos, seis audiências públicas (num intervalo mínimo de quinze dias entre uma e outra) com os mais variados setores da sociedade soteropolitana, a fim de que a população possa debater sobre as matérias ventiladas nas emendas legislativas antes que estas sejam votadas;

- (c) não submeter o Projeto de Lei do novo PDDU e da nova LOUOS ao procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara para a elaboração/votação de leis ordinárias, dada a necessidade de um processo legislativo especial para os atos

normativos que versem sobre política urbana e planejamento urbanístico.

Ante o *quantum* até aqui já exposto, o Ministério Público requer a tempestiva interferência do Poder Judiciário, mediante a concessão de urgência dos supra listados meios de execução, e de outros que este Douto Juízo entenda pertinentes, aptos e adequados para tutelar de forma eficaz e satisfativa o direito material sob-risco de violação, consistente no interesse difuso à ordem urbanística e à gestão democrática das cidades.

3. DO DIREITO

Explanada as questões fáticas envoltas nessa demanda, passemos, agora, para uma análise mais minuciosa das normas jurídicas que estão sob o risco imediato de descumprimento.

Em síntese, ao alterar o PDDU mediante emendas de plenários que não foram subsidiadas, alicerçadas por estudos técnicos nem legitimadas por audiências públicas, a Câmara Municipal infringirá o devido processo legislativo especial previsto para a elaboração/alteração deste ato normativo, conforme redação expressa da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (arts. 2, 40 e 43); da Constituição do Estado da Bahia (arts. 60, IV e V, e 64); e da própria Lei Orgânica do Município de Salvador (arts. 80, 87 e 110).

Antes de perpassar por cada uma destas legislações, é válido registrar a matriz constitucional do direito urbanístico⁷ e de seu corolário: a garantia da gestão democrática das cidades. Nos arts. 29 e 182 da atual Constituição Federal é elencado, expressamente, o direito difuso à ordem urbanística, mediante a participação do povo no planejamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição**, na **Constituição do** respectivo **Estado** e os seguintes preceitos:
(...)
XII - **cooperação das associações representativas no planejamento municipal.**

⁷ O direito à cidade surge a partir das ideias de Henri Lefebvre⁷, com relação ao movimento de 68, dando voz a uma demanda mundial (*Inventée par le philosophe Henri Lefebvre, dans un ouvrage éponyme paru en 1968 comme objet de conquête de la classe ouvrière.* LEBRETON, Jean-Pierre. La planification Spatiale, Entre Droit a la Ville et Performance Urbaine, p. 01).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - **O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.** § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A fim de regular este preceito constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal 10.257/2001, conhecida como “Estatuto das Cidades”. Esta legislação de âmbito nacional fortaleceu a sociedade civil no campo da política urbana, ao exigir que o planejamento das cidades com população superior a vinte mil habitantes seja realizado, sempre, através de ampla, efetiva e adequada participação popular.⁸

Portanto, é incontroverso que o Estatuto da Cidade positivou, no ordenamento jurídico pátrio, de forma expressa, **a garantia da gestão democrática das cidades.** Neste ponto, válido transcrever os ensinamentos de Nelson Salle Júnior (SALLE JUNIOR, 1999):

"A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182-183)."

(...)

"A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões".

⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson. UZZO, Karina. *The History of Urban Reform in Brazil*. In: *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Edited by Ana Sugranyes and Charlotte Mathivet-Habitat International Coalition (HIC). First edition - Santiago, Chile, 2010, p. 249-259.

Na esteira deste raciocínio, observe, Vossa Excelência, o quão clara é a redação do Estatuto das Cidades ao determinar a participação da sociedade civil durante a tramitação de leis que versem sobre políticas urbanas:

Lei 10.257/2011 (Estatuto da Cidade):

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

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

(...)

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**

(...)

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

(...)

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

(...)

- 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.

Como bem leciona José Afonso da Silva, em virtude da redação objetiva e precisa do Estatuto da Cidade, a participação do povo é requisito de legitimidade para a legislação municipal que albergue, em seu conteúdo, planejamento urbano:

“Esse tipo de planejamento busca realizar-se com base no consentimento popular. Entende que o **povo deverá participar, a fim de que seja legítimo**. Concepção bem sintetizada por Lubomir Ficinski nos seguintes termos: ‘**O novo tipo de planejamento – uma nova fase – será de conteúdo humano e democrático**. É um completo engano pensar que a Democracia atrapalha o planejamento, mesmo porque, se esta antinomia fosse verdadeira, seria correto eliminar, imediatamente, o planejamento. Ao contrário, **o planejamento é uma forma de organizar a Democracia e de exprimi-la**. O que devemos dizer, de forma clara e tranquila, é que esse tipo de planejamento toma o

partido da maioria da população da cidade e a defende – aliás, por isso, ele é democrático. **Participação que o Estatuto da Cidade tornou obrigatória por via de debates, audiências e consultas públicas**, ou por iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁹.

Depreende-se então que, conforme a melhor doutrina brasileira, Leis sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, assim como quaisquer outras que versem sobre urbanização, somente serão constitucionais quando oriundas de processos legislativos caracterizados pela efetiva e adequada participação popular.¹⁰

As Constituições dos Estados Membros que compõem a República Federativa do Brasil têm reforçado a garantia da gestão democrática das cidades em seus textos, densificando sua normatividade. Neste diapasão, a **Constituição do Estado da Bahia** ordena, explicitamente, em seu art. 60:

Art. 60 - **A Lei Orgânica**, a ser elaborada e promulgada pela Câmara Municipal, **atenderá** aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, **definindo**:

(...)

IV - **cooperação de associações representativas no planejamento municipal**;

V - âmbito, conteúdo, periodicidade de revisão, **condição de aprovação e implicações do plano diretor municipal**, bem como a competência dos órgãos municipais e regionalizados de planejamento para sua elaboração e controle.

É latente, Vossa Excelência, a consonância da Constituição do Estado da Bahia com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, ao também trazer em seu bojo a garantia da gestão democrática das cidades:

Art. 64 - Será garantida a **participação da comunidade** através de suas associações representativas, **no planejamento municipal** e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica Municipal.

Parágrafo único - a **participação** referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:

I - mecanismos de **participação na administração municipal e de controle dos seus atos**.

Frise-se que a jurisprudência nacional tem protegido, de forma remansosa, a eficácia dessas normas: já há decisões reiteradas declarando a inconstitucionalidade das legislações sobre políticas urbanas que não foram alvo de audiências públicas com os mais diversos segmentos da sociedade. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por exemplo, na ADIN nº 70002576239, relativa ao Município de Bento Gonçalves, decidiu:

"ADIN. Bento Gonçalves. (...). O art. 177, § 5º, da Carta Estadual exige que **na**

⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5ª ed., Malheiros, 2008. p. 110-111.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.302.

definição do Plano Diretor ou diretrizes gerais de ocupação do território, os municípios assegurem a participação de entidades comunitárias legalmente constituídas. Dispositivo auto-aplicável. Vício formal no processo legislativo e na produção da lei. Ausência de controle preventivo de constitucionalidade. **Leis Municipais do Rio Grande do Sul sobre política urbana devem obedecer à condicionante da publicidade prévia e assecuração da participação de entidades comunitárias, pena de ofensa à democracia participativa.** Ofensa ao princípio da separação dos poderes e violação frontal ao § 5º do art. 177 da Carta Estadual. ADIN julgada procedente."

Essa decisão não foi isolada. O mesmo Tribunal de Justiça do Rio Grande de Sul, na Adin 26564, declarou inconstitucional a Lei Municipal n. º1.458/2000 de Capão da Canoa, pela **inobservância do princípio da democracia participativa:**

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Capão da Canoa. Lei 1.458/2000 que estabelece normas sobre edificações nos loteamentos e altera o plano diretor da sede do Município de Capão da Canoa. Inconstitucionalidade formal. **Ausência de participação das entidades comunitárias** legalmente constituídas na definição do Plano Diretor e das diretrizes de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. Violação ao § 5º do art. 177 da Carta Estadual. Precedentes do TJRS. Eficácia da declaração excepcionalmente fixada, a teor do artigo 27 da Lei 9.868/99. Ação procedente."

No Estado de São Paulo, por igual, merecem registro especial três importantes decisões de seu Tribunal de Justiça:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Orgânica Municipal - Participação popular no processo de elaboração de lei municipal - Zoneamento e Plano Diretor - Inocorrência - **Princípio da democracia participativa** estatuída no artigo 29, X, da Constituição da República - Cooperação das associações representativas - Ação parcialmente procedente para outros fins.(TJ/SP - Relator: Marcio Bonilha - Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 12.821-0 - São Paulo - 21.09.94) EMENTA. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR URBANO - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE - MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO - TERMO INICIAL - TRÂNSITO EM JULGADO.

1. **A necessidade da participação dos munícipes na elaboração das normas atinentes às questões de ordenamento da vida na cidade em que habitam, incluindo o Plano Diretor Urbano e suas alterações, constitui exigência formal de constitucionalidade.** Exegese do artigo 231, caput e parágrafo único, inciso IV, da Constituição Estadual de 1989.

2. **Como o processo legislativo do projeto de lei de iniciativa de vereadores que deu origem à edição da Lei Municipal nº 3.116/2007, que alterou o Plano Diretor Urbano do Município da Serra, tramitou sem a imprescindível participação popular em qualquer de suas fases, sequer informou que o seu conteúdo e reflexos foram tornados públicos e nem promoveu audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas dos segmentos sociais interessados, em especial daqueles diretamente afetados pelas modificações propostas, ressaltando manifesta a violação ao artigo 231, parágrafo único, inciso IV, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 e, por conseguinte, ao princípio da legalidade insculpido no artigo 32, também da Carta Estadual. (...)** (Processo: ADI 774868120118260000 SP 0077486-81.2011.8.26.0000, Relator(a): Des. Xavier de Aquino, Julgamento: 16/11/2011, Órgão Julgador:Órgão Especial, Publicação: 01/12/2011)."

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI COMPLEMENTAR**

DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR. VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNICÍPIES. VÍCIO INSANÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

"O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. **Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas** que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da normal, tal como proposta" (TJSP, ADIn n. 184.449-0/2-00, rel. Des. Artur Marques, sem grifo no original)."

Seria repetitivo transcrever todas as ementas de acórdãos com a mesma conclusão, adotada à larga pelas Cortes Estaduais Pátrias em casos análogos, como pode ser reconhecido nos seguintes precedentes: ADIn n. 2006.008950-9, rel. Des. Monteiro Rocha (TJSC); ADIn n. 70015837131, rel. Des. Arno Welang (TJRS); ADIn n. 7001755719, rel. Des. Guinther Spode (TJRS), ADIn n. 70029607819, rel. Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino (TJRS); ADIn n. 2009.007.000, rel. Des. Alexandre H. P. Varella (TJRJ); ADIn n. 0248939-81.2010.8.26.0000, rel. Des. José Roberto Bedran, ADIn n. 9023953-25.2009.8.26.0000, rel. Des. Boris Kaufmann (TJSP), ADIn n. 994.9.224728-0, rel. Des. Artur Marques (TJSP) e ADIn n. 50.2010.8.26.0000, rel. Des. Guilherme G. Strenger (TJSP).

Por derradeiro, antes de encerrar este tópico, é imprescindível registrar que a própria **Lei Orgânica do Município de Salvador** determina, de forma pormenorizada, que:

Art. 80. Quando da elaboração e/ou atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos planos específicos, o órgão de planejamento municipal deverá assegurar, durante **todo o processo, a participação da comunidade**, pela Câmara Municipal, e dos setores públicos, que poderão se manifestar de acordo com a regulamentação a ser fixada, **devendo ser representados:**

I - a comunidade, pelas entidades representativas de qualquer segmento da sociedade;

II - a Câmara Municipal, pelos seus membros, no Conselho de Desenvolvimento Urbano, e, através de representantes de suas comissões permanentes;

III - o setor público, pelos órgãos da administração direta e indireta municipal, estadual e federal.

A Lei Orgânica é enfática: a participação da comunidade deve ser assegurada durante “todo o processo” legislativo de elaboração/atualização de

projetos urbanísticos. Ou seja, além de participar da elaboração do Projeto de Lei, a comunidade soteropolitana tem que ser ouvida (com poder ativo) também em relação às emendas legislativas que, por ventura, venham a ser propostas quando da deliberação/votação pela Câmara Municipal. Se assim não for, trata-se de flagrante ilegalidade, de inadmissível desrespeito ao direito material pátrio. E, como o direito não foi feito para ser violado, e sim para ser obedecido, deve a comunidade soteropolitana se precaver, valendo-se, na espécie, da tutela inibitória de ilícito.

4. DA TUTELA INIBITÓRIA DE ILÍCITO E DA NECESSIDADE DE SUA CONCESSÃO DE FORMA ANTECIPADA NO PRESENTE CASO (TUTELA DE EMERGÊNCIA)

A tutela preventiva denominada “*inibitória de ato ilícito*” visa impedir ato contrário ao direito, porquanto age antes da violação deste, garantido a proteção da norma e de sua eficácia. Na esteira deste raciocínio, o doutrinador **Luiz Guilherme Marinoni** extrai do **art. 84 do CDC**, através de uma hermenêutica pautada pela plena consecução do direito fundamental à prestação jurisdicional adequada e efetiva – art. 5º, XXXV da CF –, duas modalidades de tutela preventiva: a **inibitória** e a de remoção de ilícito. Com o escopo de manter o foco da presente Ação Civil Pública, iremos nos ater, apenas, à tutela inibitória.

Partimos do pressuposto de que as modalidades executivas à disposição do juiz devem ser idôneas à necessidade de tutela das diferentes situações de direito substancial. Ou seja, o direito ao meio executivo adequado é um corolário do direito de ação, do direito à possibilidade de obtenção da tutela do direito material.

Em virtude disto, conclui-se que o direito fundamental de ação incide sobre o legislador, norteando a produção legisferante deste, a fim de que sejam fornecidas ao jurisdicionado técnicas idôneas à tutela dos seus (mais variados) direitos. Neste diapasão, o ordenamento jurídico pátrio contem, atualmente, regras processuais abertas, as quais outorgam ao jurisdicionado o poder de utilizar a técnica processual conforme as necessidades do direito material e do caso concreto.

Dentre outras, são abertas as regras insculpidas no art. 84 do CDC, pois elas conferem ao autor o poder de requerer a modalidade executiva adequada ao caso concreto. Assim, a tutela inibitória de ato ilícito é prestada, predominantemente, através de técnicas executivas consistentes em ordenar as mais variadas obrigações de fazer e

de não fazer (sob pena de multa) capazes de, conforme o caso concreto, se configurarem como verdadeiras medidas preventivas contra a possibilidade de prática de ato ilícito: ¹¹

CDC – Lei nº 8.078/90.

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da **obrigação de fazer ou não fazer**, o juiz concederá a **tutela específica** da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2º A indenização por perdas e danos se fará sem prejuízo da multa (art. 287, do Código de Processo Civil).

§ 3º **Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.**

§ 4º **O juiz poderá, na hipótese do § 3º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.**

§ 5º Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

CF/88 - Art.

5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou **ameaça a direito**.

Ora, os direitos não existem para serem desrespeitados e violados. Logo, a mais importante tutela jurisdicional do direito é a inibitória, justamente por esta ser destinada a impedir a prática de ato contrário ao direito.

Além do Código de Defesa do Consumidor, a Lei da Ação Civil Pública (7.347/85), em seus artigos 3 e 11, prescreve a possibilidade de imposição de medidas preventivas, pelo meio de prestações de fazer ou não fazer, fornecendo técnicas executivas hábeis para que a tutela inibitória de ilícito possa ser prestada sempre de forma satisfativa :

“Art. 3º - A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o **cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer**.”

“Art. 11 – **Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível independentemente de requerimento do autor.**”

¹¹MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2004.

No presente caso, conforme fartamente explanado ao longo desta petição inicial, a atuação ilícita que se visa inibir é a aprovação de emendas aos Projetos de Lei que alteraram o PDDU e a LOUOS soteporalitanos sem que se realize, num espaço de tempo (razoável) entre a propositura e a votação delas, audiências públicas e estudos técnicos de fundamentação sobre as mesmas. Em outras palavras, almeja-se com a presente demanda que a Câmara Municipal de Salvador respeite o Estatuto das Cidades, a Constituição do Estado da Bahia e a Lei Orgânica de Salvador, em relação à previsão contida nesses diplomas de que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo devem ser fruto de um processo legislativo especial, garantidor do princípio da gestão democrática das cidades.

Importante registrar, neste ponto, que, embora a tutela inibitória prescindida da demonstração de probabilidade de dano e de culpa para seu deferimento (basta que haja o risco de que ato contrário ao direito venha a ser praticado¹²), a já narrada atuação ilícita da Câmara Municipal causou sérios danos à cidade, especialmente o comprometimento da segurança jurídica. As sucessivas judicializações dos PDDUs e da LOUOS aprovados de forma inconstitucional implodiu a segurança jurídica referente ao planejamento urbano se Salvador. Isto sem adentrar o risco de que propostas altamente danosas sejam aprovadas, como as contidas nas emendas legislativas que visavam permitir o sombreamento das praias; eliminar o Parque Ecologico Vale Encantado; retirar o caráter deliberativo do Conselho da Cidade; autorizar TRANSCOM na orla de Salvador; devolver áreas doadas ao poder público (Parque Tecnológico) e etc.

Tudo isto explicita o alto grau de lesividade das ilicitudes perpetradas pela Câmara Municipal, quando este Poder cerceou a gestão democrática do espaço urbano. A própria segurança jurídica atinente não só ao planejamento urbano, mas ao ordenamento normativo como um todo, se viu minada diante destas condutas abusivas.

Diante do *quantum* exposto nesta petição inicial, é indubitável que os resquitos para a concessão de antecipação da tutela (tutela de emergência) – *fumus boni juris* e *periculum in mora* - estão presentes no presente caso concreto.

O *fumus boni juris* se constata a partir da análise dos dispositivos da Constituição Estadual, do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal discriminados no tópico “Do Direito”.

¹² “o dano ou a sua probabilidade não constituem pressupostos da tutela inibitória. O único pressuposto da tutela inibitória é a ameaça da prática de ato contrário ao direito. E neste caso não é preciso indagar sobre culpa. Não há qualquer racionalidade em se pensar que alguém somente pode ser impedido de violar um direito quando estiver agindo com culpa. Há direito de impedir a violação do direito material, pouco importando se aquele que o ameaça está agindo sem culpa.” (MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sergio Cruz. Curso de processo civil, volume 3 : execução / 2. ed. rev. e atual. 3. tir.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 149).

E o *periculum in mora* se sobressai da iminência de votação dos Projetos de Lei do Novo PDDU e da Nova LOUOS pela Câmara Municipal de Salvador. Isto porque, se a tutela inibitória ora pleiteada não for concedida antes da votação, há o risco de que Leis formalmente inconstitucionais sejam aprovadas pelo Poder Legislativo local, desestruturando a harmonia do sistema jurídico e causando um dano de difícil ou até mesmo irreparável reparação, na exata redação do artigo 273 do Código de Processo Civil.¹³

5. DOS PEDIDOS

Ex positis, requer o Ministério Público, com fulcro nos arts. 1 e 4 da LACP; 84 do CDC; 273 do Código de Processo Civil, 2 e 43 da Lei Federal nº 10.257/200; 64 da Constituição do Estado da Bahia e 80 da Lei Orgânica de Salvador:

a) seja a presente recebida e autuada;

b) seja deferida tutela inibitória de ilícito, de forma antecipada, determinando, sob pena de multa por descumprimento, ao Presidente da Câmara Municipal (VEREADOR PAULO CÂMARA); ao Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final (VEREADOR LEO PRATES); ao Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (VEREADOR CLAUDIO TINOCO); ao Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (VEREADOR ARNANDO LESSA), obrigação de fazer consistente em:

- (b.1) estabelecer que qualquer emenda aos Projetos de Lei do novo PDDU e da nova LOUOS só possa ser apresentada se já estiver subsidiada por estudos técnicos elaborados por urbanistas/arquitetos (com Anotação de Responsabilidade Técnica) e asseguradores de que as emendas são compatíveis e possuem viabilidade técnica com o projeto original do PDDU;

- (b.2) estabelecer um prazo final para a apresentação de emendas legislativas aos Projetos de Lei do Novo PDDU e da Nova LOUOS

¹³ Código de Processo Civil - Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação”

(no entendimento do *parquet*, deve haver um intervalo mínimo de 120 dias entre a apresentação das emendas e a votação das mesmas). A determinação desse prazo visa possibilitar o cumprimento das *demais obrigações de fazer* ora requeridas, consistentes em:

- (b.3) determinar que as emendas apresentadas e os respectivos estudos técnicos que as instruírem sejam analisados pelas Comissões de “Planejamento Urbano e Meio Ambiente”, de “Constituição, Justiça e Redação Final” e de “Finanças, Orçamento e Fiscalização” da Câmara Municipal, com a elaboração de pareceres específicos para cada emenda pelos servidores técnicos da casa com graduação, respectivamente, em Urbanismo, Direito e Economia (e/ou área correlata);
- (b.4) determinar que, após a apresentação de emendas, o Município de Salvador, através do Secretário da SUCOM Silvio Pinheiro, seja instado a se manifestar sobre aquelas e sobre a compatibilidade das mesmas com o Projeto original;
- (b.5) garantir, após a manifestação do Município, a realização de, pelo menos, seis audiências públicas (num intervalo mínimo de quinze dias entre uma e outra) com os mais variados setores da sociedade soteropolitana, a fim de que a população possa debater sobre as matérias ventiladas nas emendas legislativas antes que estas sejam votadas;
- (c) não submeter os Projetos de Lei do novo PDDU e da nova LOUOS ao procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara para a elaboração/votação de leis ordinárias, dada a necessidade de um processo legislativo especial para os atos normativos que versem sobre política urbana e planejamento urbanístico;
- (d) Sejam os requeridos **citados** para integrarem o polo passivo da relação jurídico-processual, dando-lhe oportunidade para, se quiser, apresentar **resposta** ou **reconhecer a procedência do pedido**, no prazo legal, sob pena de revelia, devendo constar do mandado a advertência do artigo 285, segunda

parte, do Código de Processo Civil;

d) **no mérito:**

d.1) Confirmar em caráter definitivo os pedidos liminares formulados acima.

d.2) Seja a presente demanda **julgada procedente**, para fins de determinar, sob pena de multa por descumprimento - mediante os meios executivos supra requeridos e outros que este Douto Juízo entenda pertinentes-, que o Poder Legislativo de Salvador respeite o princípio da gestão democrática das cidades durante toda a tramitação dos Projetos de Lei que versem sobre o Novo PDDU e a Nova LOUOS.

e) a **condenação** dos réus às custas processuais e demais verbas de sucumbência, a serem revertidos em favor do Fundo Especial do Ministério Público (Lei Estadual n. 12.241/98);

f) a intimação pessoal do Ministério Público para acompanhar todos os atos praticados no processo civil coletivo ora instaurado;

g) produção de todos os meios de prova em direito admitidos, em especial, prova testemunhal e documental, muito embora, em princípio, se trate de causa em que está presente a possibilidade do julgamento antecipado da lide, vez que se trata de prova eminentemente documental, não havendo necessidade de prova testemunhal (CPC, art. 330, I, segunda parte);

Dá-se à causa o valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Salvador, 20 de agosto de 2015.

HORTÊNSIA GOMES PINHO
Promotora de Justiça

DANIEL MACIEL MARQUES
OAB/BA 44.940

PEDRO ANDRADE COELHO
ESTAGIÁRIO DE DIREITO

ANEXOS

Acompanha, a presente Ação, peças extraídas do Inquérito Civil de nº 003.0.263332/2012, a seguir elencadas:

- TERMO DE DEPOIMENTO DE MARTA RODRIGUES SOUSA DE BRITO COSTA;
- TERMO DE DEPOIMENTO DE GILMAR CARVALHO SANTIAGO;
- TERMO DE DEPOIMENTO DE MARIA ALADILCE DE SOUZA;
- TERMO DE DEPOIMENTO DE VANIA MARIA GALVAO DE CARVALHO;

Assim como os demais documentos:

- NOTÍCIA ORIUNDA DO SITE DA CÂMARA MUNICIPAL;
- NOTÍCIA ORIUNDA DO SITE “SALVADOR 500”;
- CRONOGRAMA DE ATIVIDADES DO “SALVADOR 500”;
- ACÓRDÃO PROFERIDO PELO PLENO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA NA ADIN 0303489-40.2012.8.05.0000