



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E  
MEIO AMBIENTE



**PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU E  
A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**



São Cristóvão/SE

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E  
MEIO AMBIENTE



SARAÍ ARAUJO ALVES

**PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU E  
A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**Orientador:** Prof. Dr. Hélio Mário de Araújo

São Cristóvão/SE

2018

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

A474p Alves, Saraí Araujo.  
Plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju e a função social da propriedade urbana / Saraí Araujo Alves; orientador Hélio Mário de Araújo. – São Cristóvão, 2018.  
192 f.: il.+CD-ROM

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)  
– Universidade Federal de Sergipe, 2018.

1. Urbanização – Aracaju, SE. 2. Propriedade urbana. 3. Crescimento urbano. 4. Planejamento urbano. I. Araújo, Hélio Mário de, orient. II. Título.

CDU 711.4:502(813.7)

**Ata da 419ª Sessão de Defesa Pública de Dissertação  
de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente**

Aos vinte e nove dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezoito, às treze horas, realizou-se na sala 04 do polo de gestão na Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, a sessão pública de Defesa de Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente de **SARAÍ ARAUJO ALVES** sob o título: “*PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA*”, presidida pelo orientador Prof. Dr. Hélio Mario de Araújo. O orientador passou a palavra a aluna para que procedesse à apresentação de seu trabalho. Após a apresentação, o primeiro examinador Prof. Dr. JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR arguiu a aluna que teve igual período para sua defesa. A palavra foi franqueada a segunda examinadora Profa. Dra. Nubia Dias dos Santos que fez seus questionamentos e apresentou comentários e sugestões acerca do objeto de estudo, logo após a aluna teve igual período para sua defesa. Em seguida, o Prof. Dr. Hélio Mario de Araújo agradeceu as contribuições dos membros da banca e teceu alguns comentários sobre as características do trabalho e sobre o desempenho da mestranda. Encerrados os trabalhos, a banca examinadora retirou-se do recinto para atribuição da nota. A comissão considerando a qualidade e relevância da pesquisa decidiu **Aprovar** a aluna, sendo atendidas as determinações da banca examinadora e da Resolução nº25/2014/CONEPE que regulamentam a apresentação e defesa da dissertação de Mestrado. Nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente ata que será lida e assinada pelos componentes da banca e pela aluna.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, 29 de agosto de 2018.



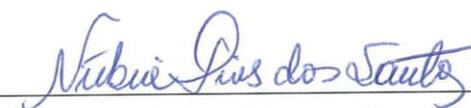
---

Prof. Dr. Hélio Mario de Araújo  
Presidente/Orientador



---

Prof. Dr. JOSÉ WELLINGTON C. VILAR  
Examinador -IFS



---

Profa. Dra. Nubia Dias dos Santos  
Examinadora/ UFS



---

**SARAÍ ARAUJO ALVES**  
Aluna-mestranda

# **PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Dissertação de Mestrado submetida à apreciação da Banca Examinadora em 29/08/2018,  
constituída pelos Professores Doutores:

## **BANCA EXAMINADORA**



---

**Professor Dr. Hélio Mário de Araújo (Orientador)**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA**  
**Universidade Federal de Sergipe – UFS**



---

**Professor Dr. José Wellington Carvalho Vilar**  
**Instituto Federal de Educação, Ciência, e Tecnologia de Sergipe – IFS (membro externo)**



---

**Professora Dra. Núbia Dias dos Santos (membro interno)**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA**  
**Universidade Federal de Sergipe – UFS**

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente.



---

**Professor Dr. Hélio Mário de Araújo**  
(Orientador - PRODEMA/UFS)

É concedida no Programa responsável pelo Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal de Sergipe, permissão para disponibilizar para leitura e empréstimo de cópias, sem fins comerciais.



---

**Saraí Araujo Alves**  
(Autora - PRODEMA/UFS)



---

**Professor Dr. Hélio Mário de Araújo**  
(Orientador - PRODEMA/UFS)

*“Não há amor sem Justiça”.*

## AGRADECIMENTOS

Tenho muitos motivos para agradecer:

Agradecer à minha família de alma, **Dr. Carlos Henrique de Carvalho** e **Carlos Jorge Leite de Carvalho**. Sem o amor e cuidado de vocês eu não teria tido condições de realizar tantas conquistas.

A meu orientador, e hoje meu querido amigo, a quem tanto respeito e admiro, professor **Dr. Hélio Mário de Araújo**, que me acolheu, mesmo numa época em que se encontrava sobrecarregado de orientações, e com quem vivi, e ainda vivo, momentos de grande amizade e aprendizado. Amizade preciosa que pretendo levar para o resto de minha vida!

À professora **Dra. Laura Jane Gomes**, por sua generosidade para comigo durante todo o mestrado, especialmente por ter me acolhido no Estágio de Docência.

Aos colegas e amigos, **José Waldson Costa de Andrade** e **João Eduardo Colognesi Serpa**, amizade que se iniciou na Disciplina Isolada de Governança Ambiental e que juntos estudamos para sermos aprovados no mestrado do PRODEMA/UFS.

À amiga **Sandra Patrícia B. Rocha**, cuja dedicação à maternidade e ao trabalho serve de exemplo a todas as pessoas que têm o privilégio de gozar de sua amizade e convívio.

Não poderia deixar de mencionar os colegas, e hoje amigos, **Cristyano Ayres Machado** e **Edson Oliveira da Silva**, cuja generosidade e amizade tive o privilégio de ser beneficiária em diversos momentos do mestrado.

À amiga **Thays Ricarte Lopes**, amizade que se iniciou na assessoria de desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe e hoje se estende mesmo estando ela domiciliada na Áustria, onde concluiu seu doutorado e onde hoje reside. Nossas conversas muito me auxiliaram, e ainda auxiliam, na vida e no mestrado.

A todos os professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UFS, por terem agregado conhecimento técnico e experiência valorosos à minha vida.

Ao professor **Dr. Eduardo Lima de Matos**, promotor de justiça da 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo e Relevância de Aracaju, pela contribuição valorosa em diversos momentos de minha pesquisa.

À **Dra. Berenice Andrade de Melo**, promotora de justiça da 4ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, bem como aos servidores públicos **Marianna Moura Rocha**, **Augusto Vinício Freire Carvalho** e **Rayanna**, pelo fornecimento dos processos

judiciais e administrativos de relevância para a cidade de Aracaju, dentro de sua área de atribuição.

À **Dra. Mônica Maria Hardman Dantas Bernardes**, promotora de justiça da 5ª Promotoria de Justiça de Fiscalização dos Serviços de Relevância Pública de Aracaju, bem como à servidora pública **Margarida Alves Brandão**, pela valiosa indicação dos processos de maior relevância, dentro de sua área de atribuição, para a cidade de Aracaju.

À Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Sergipe, na pessoa da assessora jurídica, **Cynthia Oliveira Aragão**, pelo fornecimento do número da Ação Civil Pública com impacto no Plano Diretor de Aracaju.

Ao Subprocurador Geral do Município de Aracaju em exercício, **Dr. Fernando Antônio B. C. Madruga Filho**, pelo deferimento do ofício referente à entrega da relação dos processos judiciais em que o Município de Aracaju figurou como parte, especialmente os processos vinculados à Procuradoria Especializada de Meio Ambiente, Patrimônio e Urbanismo e à Procuradoria Especializada Fiscal. Agradeço ainda ao servidor **Danilo Campos**, pela ajuda inestimável.

Aos amigos Dr. **Emerson Ferreira da Costa**, **José Dias Firmo dos Santos** e **Luís Abelardo Mota Fontes** pela contribuição inestimável à minha pesquisa em diversos momentos, especialmente pelo fornecimento do número de processos judiciais relevantes à minha pesquisa e, em especial, a **José Dias Firmo** pelo fornecimento de cópia da minuta da revisão de 2015 do PDDU de Aracaju.

Às servidoras lotadas na SEGOV – Secretaria Municipal de Governo, **Rosana Soares Adrião** e **Maísa Cardoso Silva**, pelo fornecimento do acervo legislativo necessário à minha pesquisa.

Ao arquiteto **Magno Rangel Alves dos Reis**, conselheiro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CONDURB e Vice-Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, seccional Sergipe - IAB/SE -, pela ajuda valiosa na tentativa de levar meu pleito de acesso às atas do CONDURB para apreciação em sessão.

Aos dezoito profissionais entrevistados (dos quais dezessete autorizaram a publicação de seus nomes) por contribuírem, sobremaneira, para o engrandecimento dessa pesquisa, com o compartilhamento dos seus conhecimentos e experiências com o Plano Diretor de Aracaju e as respectivas revisões, e especialmente por serem profissionais com muito pouco tempo livre, o que despertou em mim ainda mais o sentimento de gratidão pelas valorosas contribuições prestadas. Segue meu agradecimento especial a (ao): MSc. **Ana Lucy Cantanhede Neri**; MSc. **Carla Zoaid Alves dos Santos**; Dr. **Carlos Henrique de Carvalho**; MSc. **Edílio José Soares Lima**; MSc. **Edson Oliveira da Silva**; Dr. **Eduardo Lima de**

**Matos; Dr. Emerson Ferreira da Costa; Esp. José Dias Firmo dos Santos; MSc. José Waldson Costa de Andrade; MSc. Juan Carlos Gortaire Cordovez; Dr. Kleidson Nascimento dos Santos; Esp. Luís Abelardo Mota Fontes; Dr. Luiz Carlos Sousa Silva; MSc. Ricardo Soares Mascarello; Dra. Sarah Lúcia Alves França; Dra. Vera Lucia Alves França; Esp. Vera Regina Ferreira dos Santos.**

E, por fim, agradeço à VIDA pela Ciência, que tem me proporcionado o dom do conhecimento, pérola preciosa como bem dizia Salomão, filho de David, rei de Israel: “*Há ouro e abundância de rubis, mas os lábios do conhecimento são joia preciosa.*” (Provérbios, 20:15).

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Roteiro metodológico da pesquisa, 2018.....	06
<b>Figura 02:</b> Aracaju, localização geográfica, 2018.....	10
<b>Figura 03:</b> Vista panorâmica do tabuleiro de xadrez (Quadrado de Pirro).....	11
<b>Figura 04:</b> Avenida Ivo do Prado margeando o rio Sergipe em Aracaju, no início do séc. XX.....	13
<b>Figura 05:</b> Palácio do Governo de Sergipe em Aracaju, no início do século XX.....	13
<b>Figura 06:</b> Mercado Tales Ferraz em Aracaju, no início do século XX.....	14
<b>Figura 07:</b> Vista panorâmica de Aracaju, exibindo o processo de verticalização.....	19
<b>Figura 08:</b> Vista panorâmica de Aracaju, exibindo o processo de verticalização.....	19
<b>Figura 09:</b> Trecho da Av. Gentil Tavares na Zona Norte de Aracaju que cedeu devido às fortes chuvas, em novembro de 2013.....	89
<b>Figura 10:</b> Situação de alagamento na rua Mariano Salmeron no bairro Siqueira Campos, na Zona Oeste de Aracaju em novembro de 2013.....	90
<b>Figura 11:</b> Garagem do Edifício Graccho Cardoso, no bairro São José, em Aracaju, que ficou completamente alegada em novembro de 2013.....	90
<b>Figura 12:</b> Árvore com mais de 47 anos, de 12 metros de altura tombada a área do Instituto Lourival Batista em novembro de 2013.....	91
<b>Figura 13:</b> Área no bairro Atalaia, onde foi construído o Hotel Parque dos Coqueiros.....	128
<b>Figura 14:</b> Hotel Palace, localizado na região Central de Aracaju, na Praça General Valadão.....	129
<b>Figura 15:</b> Antigo prédio do INSS, localizado na Av. Dr. Carlos Firpo, na região Central de Aracaju.....	129
<b>Figura 16:</b> Prédio abandonado na Av. Rotary, no bairro Atalaia, nas proximidades da Orla.....	130
<b>Figura 17:</b> Boate desativada, localizada na Av. Santos Dumont, na Orla de Atalaia.....	135
<b>Figura 18:</b> Extenso vazio urbano localizado na Av. Santos Dumont, na Orla.....	175
<b>Figura 19:</b> Extenso vazio urbano localizado na Av. Santos Dumont, na Orla.....	136
<b>Figura 20:</b> Extenso vazio urbano localizado na Av. Delmiro Gouveia, próximo ao Shopping Riomar.....	136
<b>Figura 21:</b> Extenso vazio urbano localizado na Av. Delmiro Gouveia, próximo ao Shopping Riomar.....	137
<b>Figura 22:</b> Prédio branco desativado, localizado na Av. General Euclides Figueiredo, bairro Porto Dantas.....	137
<b>Figura 23:</b> Vazio urbano localizado na Av. Gen. Euclides Figueiredo, no bairro Porto Dantas.....	138
<b>Figura 24:</b> Av. General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas.....	163
<b>Figura 25:</b> Av. General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas.....	163
<b>Figura 26:</b> Av. General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas.....	164
<b>Figura 27:</b> Av. General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas.....	164

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 01:** Conselheiros Titular e Suplente, indicados pela Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN/ Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLOG (a partir do Decreto de nomeação nº 4993/2014), 2002/2018.....103

..

**Quadro 02:** Conselheiros Titular e Suplente, indicados pela Universidade Federal de Sergipe (UFS/SE), 2002/2017.....104

**Quadro 03:** Conselheiros Titular e Suplente, indicados pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe – CAU, 2014/2018.....105

**Quadro 04:** Conselheiros Titular e Suplente, indicados pela Universidade Tiradentes – UNIT, 2002/2018.....105

**Quadro 05:** Conselheiros Titular e Suplente, indicados pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB, 2002/2017.....106

## RESUMO

O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana de um município, devendo seguir as diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade, Lei Nacional nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Em Aracaju, o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, ainda vigente, é o da Lei Complementar Municipal nº 42, de 04 de outubro de 2000. Por força do que dispõe o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Referido lapso temporal foi ratificado pela Lei Orgânica Municipal de Aracaju atualizada, em seu artigo 219. O PDDU (2000) de Aracaju não foi atualizado segundo as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade em 2001, não sendo também ultimadas todas as tentativas de revisão. Dentro desse contexto, a investigação proposta procurou analisar as causas da não ocorrência das revisões e as consequências para o município de Aracaju, a realização da gestão participativa, bem como o (des) cumprimento do princípio da função social da propriedade urbana, investigando se os instrumentos previstos no art. 182, §4º, da Constituição Federal de 1988 foram implementados. Para a concretização desse e dos demais objetivos específicos, utilizou-se distintos procedimentos metodológicos associados a diferentes etapas, a saber: levantamento bibliográfico, análise de processos judiciais e realização de entrevistas com especialistas de diferentes áreas do Saber. Os resultados desse trabalho mostram que Aracaju vem apresentando, desde 2000, um crescimento urbano acelerado e desordenado, com diversos impactos sobre a cidade e seus habitantes, a exemplo do crescimento da taxa de homicídios, sendo, atualmente, a maior do país. Assim, verificou-se que o atual PDDU (2000) de Aracaju encontra-se desatualizado, há aproximados 18 (dezoito) anos, sem cumprir a finalidade para a qual se destina, sofrendo a influência de atores sociais que não enxergam a cidade de Aracaju como um ser que pulsa cheio de vida e que merece e precisa de proteção.

Palavras-Chave: Plano Diretor de Aracaju; Função Social da Propriedade Urbana; Gestão Participativa.

## ABSTRACT

The Master Plan is the main instrument of the urban policy of a municipality, and must follow the general guidelines brought by the City Statute, National Law No. 10,257, of July 10, 2001. In Aracaju, the PDDU - Urban Development Master Plan, still in force, is that of Complementary Municipal Law No. 42, dated October 4, 2000. Pursuant to the provisions of art. 40, §3, of the City Statute, the law establishing the master plan shall be reviewed at least every ten years. This temporary lapse was ratified by the Aracaju Municipal Organic Law updated, in its article 219. The Aracaju PDDU (2000) was not updated according to the directives brought by the City Statute in 2001, and all attempts to review have not been finalized. Within this context, the proposed research sought to analyze the causes of non-occurrence of the revisions and the consequences for the municipality of Aracaju, the accomplishment of the participative management, as well as the (dis) fulfillment of the principle of the social function of urban property, investigating if the instruments provided for in art. 182, §4, of the Federal Constitution of 1988 were implemented. To accomplish this and the other specific objectives, different methodological procedures were used, associated to different stages, namely: bibliographic survey, analysis of judicial processes and interviews with specialists from different areas of Knowledge. The results of this work show that Aracaju has been presenting, since 2000, an accelerated and disordered urban growth, with several impacts on the city and its inhabitants, like the increase of the homicide rate, being, at present, the largest in the country. Thus, it was verified that Aracaju's current PDDU (2000) has been outdated for approximately 18 (eighteen) years, without fulfilling the purpose for which it is intended, suffering the influence of social actors who do not see the city of Aracaju as a being who pulses full of life and who deserves and needs protection.

**Key-Words:** Master Plan of Aracaju; Social Function of Urban Property; Participative Management.

.

## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos.....</b>	<b>i</b>
<b>Lista de Figuras.....</b>	<b>iv</b>
<b>Lista de Quadros.....</b>	<b>v</b>
<b>Resumo.....</b>	<b>vi</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>vii</b>
<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
1.1 Justificativa e relevância da pesquisa.....	03
1.2 Problematização e objetivos.....	04
1.3 Etapas e procedimentos técnicos operacionais.....	05
1.4 Recorte espacial da pesquisa.....	09
<b>2- FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE O ESPAÇO URBANO, PLANO DIRETOR E O DESENVOLVIMENTO NAS CIDADES</b>	
2.1 Noções sobre a cidade, o Plano Diretor e sua relevância para o alcance do desenvolvimento ordenado das cidades.....	21
2.1.1 O que é cidade?.....	21
2.1.2 O espaço urbano e o direito à cidade.....	26
2.1.3 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano .....	37
2.1.4 Sanções pela não elaboração do Plano Diretor.....	41
2.2 A função social da propriedade urbana sob o ponto vista do Direito.....	47
2.2.1 Instrumentos de efetivação da função social da propriedade urbana.....	56
<b>3 – O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU</b>	
3.1 Processos judiciais associados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju.....	65
3.2 A busca de efetividade na participação popular.....	93
3.2.1 A falta de representatividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Aracaju - CONDURB.....	101
3.3 As consequências da ausência das revisões do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju.....	110

<b>4 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E A CIDADE DE ARACAJU</b>	
4.1 Descumprimento do princípio da função social da propriedade urbana pelos gestores municipais de Aracaju.....	128
4.2 Processos judiciais associados à função social da propriedade urbana da cidade de Aracaju.....	140
<b>5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>165</b>
<b>6 – REFERÊNCIAS.....</b>	<b>168</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>174</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>179</b>

## 1. INTRODUÇÃO

---

O crescimento desordenado das cidades tem sido um fenômeno observado em todo o mundo, sendo especialmente avassalador nos países de Terceiro Mundo. Isso se verificou especialmente após a Revolução Industrial, nas cidades que adotaram o sistema capitalista de vida (SANTOS, 1988).

Lembra o autor que: “*No caso do Brasil, a população urbana é praticamente multiplicada por cinco nos últimos trinta e cinco anos e por mais de três nos últimos vinte e cinco anos*”. E conclui com uma advertência: “*O exame do que significa, em nossos dias, o espaço habitado, deixa entrever, claramente, que atingimos uma situação-limite, além da qual o processo destrutivo da espécie humana pode tornar-se irreversível*” (SANTOS, 1988, p.16).

A Constituição Federal de 1988 tratou no Capítulo II, do Título VII<sup>1</sup>, sobre a Política Urbana, em seus artigos 182 e 183. Logo no *caput* do artigo 182, o constituinte originário procurou destacar como objetivos da política de desenvolvimento urbano: *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*.

No §1º do art. 182, ressaltou que o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Previu ainda no §2º, do mesmo artigo, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A função social da propriedade urbana não será alcançada se se permitir a especulação imobiliária, os espaços não edificados, subutilizados ou não utilizados, tendo a Constituição Federal, em seu artigo 182, §4º, previsto sanções a serem aplicadas sucessivamente ao proprietário infrator: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Por sua vez, o Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tendo previsto, em seu artigo 39, §3º, que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. O

---

<sup>1</sup> <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 01/08/2018.

referido prazo de dez anos foi ratificado pela Lei Orgânica do Município de Aracaju (LOMA), em seu artigo 219, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 45/2010.

Nesse contexto, tem-se que o Plano Diretor é o principal instrumento para um planejamento urbano ordenado. De acordo com os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais<sup>2</sup> (Munic) 2015, todos os municípios acima de 100 mil habitantes informaram possuir Plano Diretor. Em contraposição, apenas 28,9% (358) dos municípios de menor porte, com até 5 mil habitantes, informaram contar com esse instrumento de planejamento urbano.

A Munic 2015 aferiu ainda que dentre os municípios com mais de 20.000 habitantes, ou seja, os 1.742 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, restaram 188 (10,8%) que ainda não o haviam feito. Destes, no entanto, 92 (5,3%) afirmaram que o Plano estava em elaboração, tendo aferido ainda que 50,0% (2 786) dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual igual ao apurado em 2013 e bem superior ao encontrado em 2005 (14,5%).

Em Aracaju, o Plano Diretor foi materializado com a Lei Complementar Municipal nº 42, de 04 de outubro de 2000. Essa lei municipal já deveria ter passado por uma primeira revisão a fim de se adequar às diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 2001. No entanto, tal fato não se verificou, tendo o PDDU de Aracaju (2000) já nascido desatualizado.

Essa situação foi ainda mais agravada pela não implementação das revisões do PDDU (2000) nos últimos dezoito anos, o que tem trazido sérias consequências para a municipalidade de Aracaju e seus habitantes.

As sanções previstas no §4º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988 nunca foram implementadas pela Prefeitura Municipal de Aracaju, não tendo havido sequer a delimitação das áreas de aplicação de cada um deles no atual PDDU (2000), o que priva o município de Aracaju de utilizar os principais meios coercitivos de preservação da utilidade do espaço urbano, impedindo, assim, a especulação imobiliária e a concentração de vazios urbanos, bem como o crescimento desordenado da cidade, com a periferização das classes mais baixas para regiões distantes da capital.

Assim, dentro desse contexto, a investigação proposta caminha pelo tema abordado, procurando analisar as causas da não implementação das revisões do vigente PDDU (2000), a efetividade da participação popular nas discussões do plano, a representatividade do Conselho

---

<sup>2</sup> <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/todos-os-municipios-com-mais-de-100-mil-habitantes-possuem-plano-diretor>>, acesso em 01/08/2018.

Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CONDURB, e ainda os processos judiciais associados ao Plano Diretor e à Função Social da Propriedade Urbana.

A dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. No **capítulo 1**, buscou-se de forma introdutória, apresentar um panorama geral da temática abordada, justificando o objeto de pesquisa e ressaltando a importância acadêmica e científica da pesquisa no campo interdisciplinar. Além disso, estão as questões norteadoras, os objetivos, as etapas e os procedimentos operacionais e uma breve caracterização da área de estudo.

O **capítulo 2**, discute-se teoricamente a concepção de Plano Diretor, Função Social da Propriedade Urbana e Cidade, enfatizando dois eixos fundamentais, a saber: a) noções sobre a cidade, o Plano Diretor e sua relevância para se alcançar um desenvolvimento ordenado das cidades; b) a função social da propriedade urbana sob o ponto de vista do Direito.

No **capítulo 3**, fez-se uma radiografia do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (2000), a partir da análise dos processos judiciais associados ao tema e dos dados coletados nas entrevistas.

O **capítulo 4** analisa o descumprimento da função social da propriedade urbana pelos gestores municipais de Aracaju, além dos processos judiciais associados ao tema e relativos à cidade.

Nas considerações finais, evidencia-se a inexistência de uma vontade política efetiva, não só dos gestores públicos municipais, como também dos profissionais diretamente envolvidos no planejamento da cidade e a sociedade civil.

A fim de interessar cientificamente ao objetivo de um programa interdisciplinar como o da rede PRODEMA<sup>3</sup>, não só o aspecto jurídico foi investigado (visto que inerente ao presente estudo), mas também o cumprimento do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) – Cidades e Comunidades Sustentáveis.

## 1.1 Justificativa e Relevância da pesquisa

O crescimento desordenado das cidades é um fenômeno que se acentuou após a Revolução Industrial, nas cidades que adotaram o sistema capitalista.

A cidade de Aracaju é considerada, desde 1996, como uma cidade 100% (cem por cento) urbana (Costa, 2017)<sup>4</sup>, tendo, atualmente, um coeficiente de aproveitamento de 3, o

---

<sup>3</sup> Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

<sup>4</sup>Entrevista realizada com Dr. Emerson Ferreira da Costa, por telefone, no dia 29/01/2017, às 19 hs 11 min.

que deixa a cidade no seu limite de adensamento populacional, com todos os impactos daí decorrentes para a cidade e a população diretamente envolvida.

Com uma população estimada de 650.106 pessoas para uma área territorial de 181, 857 km<sup>2</sup> (IBGE, 2017), Aracaju encontra-se vivenciando sérios problemas decorrentes do crescimento urbano desordenado.

A omissão do Poder Público Municipal em não viabilizar uma atualização do PDDU (2000) após o advento do Estatuto da Cidade em 2001, bem como não aprovar, junto à Câmara Municipal de Vereadores, as propostas de revisão tal como idealizadas pela equipe técnica diretamente envolvida, acarretou inúmeros litígios dirimidos pelo Poder Judiciário, tendo ainda acentuado o descrédito na população aracajuana, que se encontra cansada e não acredita que as próximas revisões serão ultimadas.

Investigou-se ainda as diferentes causas de não representatividade das discussões do Plano Diretor nas audiências públicas e nas votações dos projetos de lei, bem como o desvirtuamento institucional do CONDURB e da maioria de seus conselheiros.

Ressalte-se, por fim, que a presente investigação científica, pelo caráter inédito de seu conteúdo, servirá como instrumento acadêmico útil para consulta dos estudiosos de diversas formações, além de importante contribuição informativa para a população do município de Aracaju, que há dezoito anos incompletos vem sofrendo com a ausência de um planejamento urbano efetivo, gerador de bem-estar de seus cidadãos, consoante diretrizes trazidas pelo *caput* do art. 182 da Constituição Federal de 1988.

## **1.2 Problematização e Objetivos**

A hipótese sugerida nesta pesquisa foi a de que inexistente vontade política dos gestores públicos municipais e dos representantes legislativos do município de Aracaju em viabilizar uma atualização efetiva do PDDU (2000), uma vez que a redação atual é extremamente permissiva aos interesses do setor da construção civil.

Na perspectiva de investigar o objeto proposto, surgiram alguns questionamentos respondidos no decorrer da pesquisa, assim elencados:

a) Quais as razões pelas quais as revisões do PDDU (2000) nunca se viabilizaram?

b) Os instrumentos de controle da função social da propriedade urbana, previstos no artigo 182, §4º, da Constituição Federal foram implementados?

c) Houve efetividade de representação das camadas sociais nas audiências públicas relativas às revisões e votação dos projetos de lei com impacto no PDDU (2000)? Quais os principais problemas percebidos?

Assim, considerando a relevância da temática abordada, priorizou-se como objetivo geral analisar as causas motivadoras da omissão do Poder Público Municipal na atualização do Plano Diretor e da implementação de suas revisões. Em termos específicos, delineou-se

a) Averiguar, através dos especialistas diretamente envolvidos com o Plano Diretor, de que maneira a população vem participando do processo de discussão em suas mais diversas manifestações;

b) Avaliar a representatividade do CONDURB e o cumprimento de sua função institucional, bem como o papel desempenhado pelos seus conselheiros em serem agentes efetivos de mudanças positivas para a cidade de Aracaju;

c) Analisar o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público Federal e Estadual nas questões associadas ao Plano Diretor e ao cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana nos últimos dezoito anos.

Por fim, expõe-se que este é um estudo interdisciplinar, abrangendo o Direito e outros campos, na medida em que se baseou no planejamento de cidades sustentáveis e inclusivas, bem como na legislação pertinente ao caso com a “judicialização” das inúmeras questões associadas ao Plano Diretor e Função Social da Propriedade Urbana.

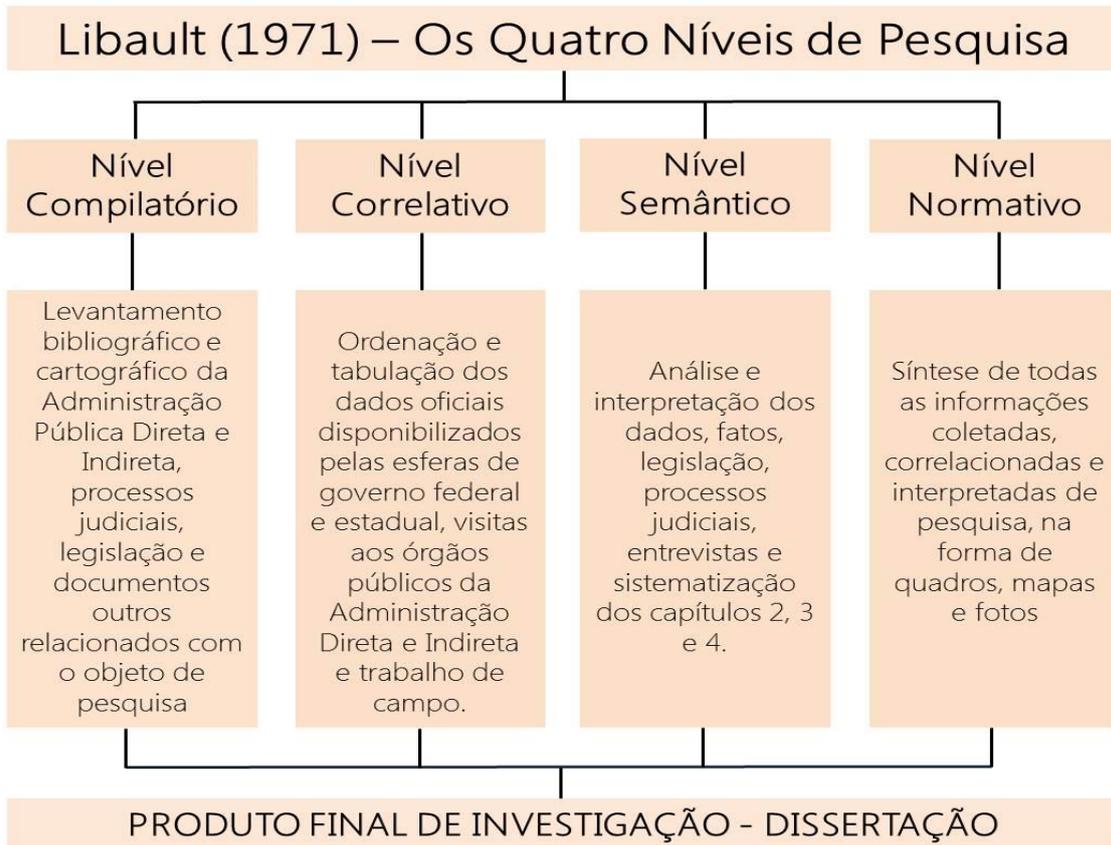
### **1.3 Etapas e Procedimentos técnicos operacionais**

A adoção de um procedimento metodológico que direcione as etapas a serem seguidas na investigação científica proporciona uma organização na aquisição, tratamento e interpretação dos dados coletados, além de estabelecer uma sequência compreensível para apresentação dos resultados. Neste aspecto, adotou-se aqui a proposta metodológica de Liboult (1971), que define os quatro níveis da pesquisa geográfica, podendo ser ajustada a todo tipo de pesquisa em qualquer área do conhecimento científico, como segue: Nível compilatório, Nível Correlativo, Nível Semântico e Nível Normativo (Figura 01).

No desenvolvimento dessa investigação, visando cumprir os objetivos aqui apresentados, tornou-se necessário a utilização de distintos procedimentos metodológicos

associados aos diferentes níveis, a saber: levantamento bibliográfico e de documentos de diferentes épocas, análise de peças processuais em cartório, levantamento de dados oficiais e realização de atividade de campo e entrevista.

Figura 01: Roteiro metodológico da pesquisa, 2018.



Organização: Saraf Araujo Alves e Hélio Mário de Araújo, 2018.

#### a) **Nível Compilatório**

Em gabinete, realizou-se o levantamento bibliográfico para fundamentar a discussão teórico-metodológica do objeto investigado, priorizando principalmente os autores especializados de acordo com os três eixos contemplados nos capítulos 3 e 4 voltados para as categorias *Plano Diretor*, *Função Social da Propriedade Urbana* e *Gestão Participativa*, além de outras referências de abrangência do tema para dar suporte aos demais capítulos da Dissertação. Para cumprimento dessa primeira etapa, buscou-se como base de apoio a Biblioteca Central da Universidade Federal de Sergipe, do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) e da Universidade Tiradentes (UNIT),

portais na Internet como o Banco de Teses e Dissertações da Capes, Anais eletrônicos e Jornais de notícias. A documentação cartográfica básica foi disponibilizada pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão de Sergipe (SEPLAG) e Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Sergipe (SEMARH/SE).

Nessa etapa, foram realizadas ainda entrevistas semiestruturadas com 18 (dezoito) profissionais de diferentes áreas do Saber, tendo em comum a *expertise* no tema abordado, além de ter sido efetuada a análise de 64 (sessenta e quatro) processos judiciais, com tramitação nas justiças comuns, estadual e federal, que tivessem impacto no desenvolvimento urbano da cidade de Aracaju/SE. Desses processos, foram selecionados apenas aqueles que tivessem relação direta com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (2000) (Capítulo 3) ou com a Função Social da Propriedade Urbana dessa cidade (Capítulo 4).

Procurou-se ainda viabilizar junto à SEPLOG o acesso ao Regimento Interno e às atas do CONDURB, bem como das minutas de todas as revisões do PDDU e de seus códigos, ainda que revogados, não tendo a autora logrado êxito nessa questão.

Ainda a fim de viabilizar o acesso às atas do CONDURB, contactou-se com o Vice-Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, seccional Sergipe (IAB/SE) e conselheiro do CONDURB, o arquiteto Magno Rangel, tendo conseguido, via IAB/SE, a autorização para apresentação do pleito da autora na primeira sessão do CONDURB, não tendo logrado êxito nessa empreitada, diante da ausência de reuniões nos meses de junho e julho de 2018.

Observa-se, portanto, que essa etapa não terminou ao iniciar as outras, uma vez que ela perpassou pelos demais níveis pela necessidade permanente de se fazer a revisão bibliográfica e adquirir novas informações no percurso da investigação.

#### **a) Nível Correlativo**

Priorizou-se nesta etapa, a ordenação e tabulação dos dados oficiais disponibilizados pelas esferas de governo federal, estadual e municipal para análise posterior. Elenca-se entre os órgãos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Sergipe (OAB/SE), o Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE), a Procuradoria Geral do Município de Aracaju (PMA), a Secretaria Municipal de Governo (SEGOV), Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLOG) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil, seccional Sergipe (IAB/SE).

De fato, priorizou-se aqui a correlação das informações coletadas e a realidade do objeto investigado, principalmente no que se refere aos números dos processos judiciais com

interesse urbanístico para a cidade de Aracaju; todo o arcabouço legislativo publicado após 2000, relacionado ao Plano Diretor; minuta das revisões e dos códigos, vigentes ou não.

Para melhor compreender a realidade existente no ambiente urbano da cidade, foram realizadas visitas e mantidos contatos com os representantes dos órgãos mencionados, a fim de viabilizar o acesso aos dados necessários à pesquisa. Além disso, priorizou-se a atividade de campo, em dois momentos, para melhor reconhecimento da área da pesquisa e observação dos diversos aspectos da realidade urbana da cidade que envolvem, principalmente, as questões judiciais, utilizando-se a câmera fotográfica digital para registro de cenários da paisagem, sobretudo focando nos vazios urbanos e prédios abandonados questionados no Judiciário pelo Ministério Público Estadual.

### **c) Nível Semântico**

Nesta etapa, em que se priorizou a análise e interpretação dos dados, fatos e legislações, estruturou-se o capítulo 2, de natureza teórico-conceitual, com base nos temas previamente selecionados no primeiro nível dessa abordagem, a saber: a) noções sobre a cidade, o Plano Diretor e sua relevância para o alcance do desenvolvimento ordenado das cidades; b) a função social da propriedade urbana sob o ponto de vista do Direito, na perspectiva da sustentação metodológica da proposta.

As informações selecionadas sobre o plano diretor, através da análise dos processos judiciais, legislação e dados fornecidos com as entrevistas, foram sistematizadas, textualmente, em capítulos. No primeiro caso (capítulo 3), analisou-se os processos judiciais associados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (2000); a falta de representatividade na participação popular e as consequências das ausências das revisões do Plano Diretor para a cidade de Aracaju. No segundo, (capítulo 4), procurou-se analisar o descumprimento do princípio da função social da propriedade urbana pelos gestores municipais da cidade de Aracaju, fazendo-se ainda uma análise dos processos judiciais associados ao princípio da função social da propriedade urbana e a cidade de Aracaju.

Em termos legais, o estudo contemplou a Constituição Federal, com análise e interpretação dos dispositivos mais diretamente relacionados a pesquisa, bem como o Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do Município de Aracaju, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, Regimento Interno do Plano Diretor (Res. 31/1999) e alterações posteriores, bem como normas esparsas com reflexos no Plano Diretor.

#### **d) Nível Normativo**

Esse nível demandou a síntese de todas as informações coletadas, selecionadas, correlacionadas e interpretadas no decorrer da pesquisa, na forma de quadros, mapas e fotos, no que foi possível, com o propósito de facilitar a compreensão e visualização de alguns resultados. Essa etapa, de maior ajuste, culminou com o produto final da pesquisa em forma de Dissertação.

O mapa de localização geográfica de Aracaju foi elaborado com apoio da Cartografia Digital e uso da ferramenta computadorizada. A carta base que possibilitou a elaboração desse produto cartográfico foi extraída do Atlas Digital sobre Recursos Hídricos de Sergipe, edição mais atualizada em 2013. Para isso, utilizou-se o software ArcGis 1.0 e o sistema de projeção UTM e SIRGAS 2000.

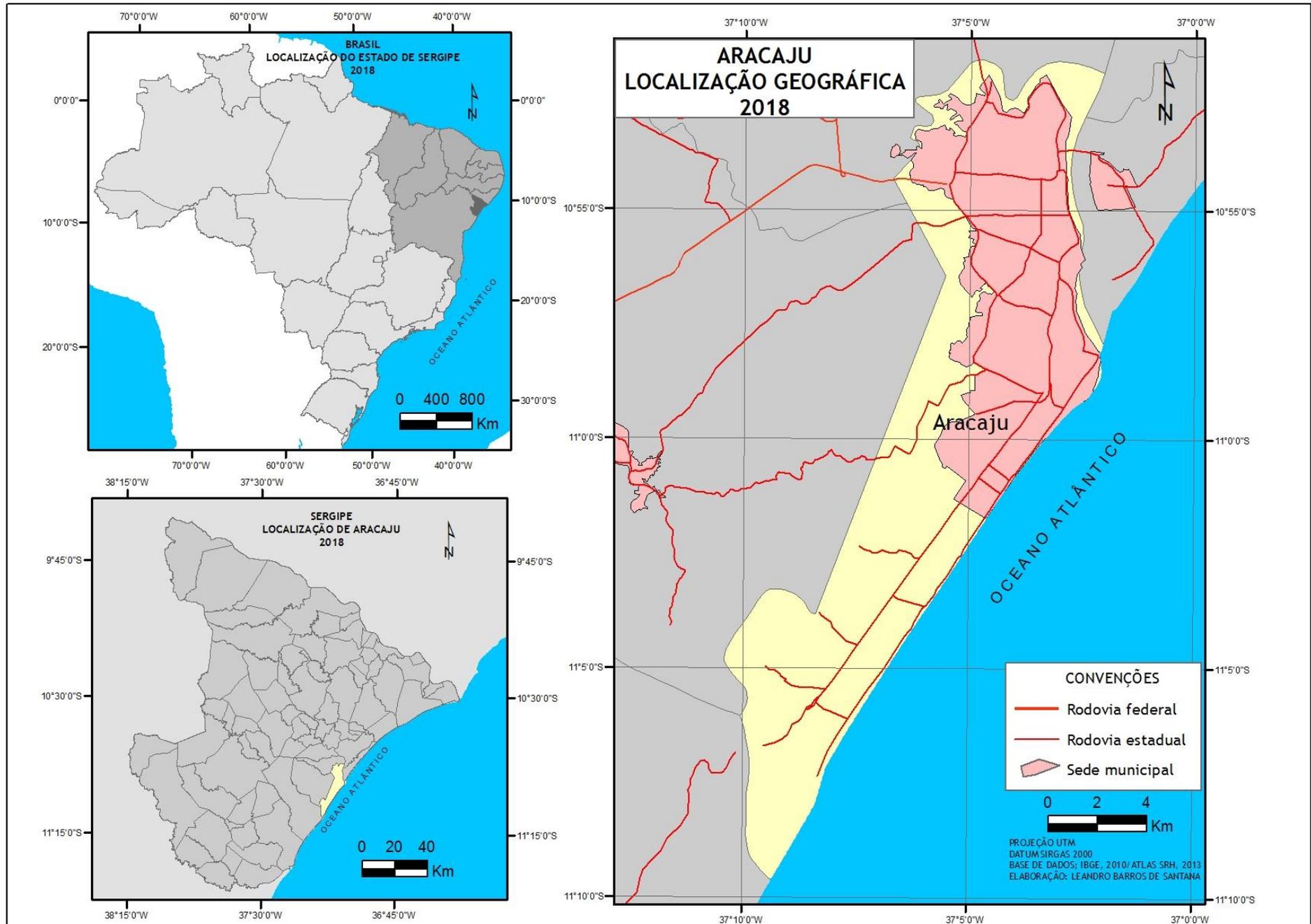
#### **1.4 Recorte espacial da Pesquisa**

A área de abrangência desse estudo é a capital do estado de Sergipe, Aracaju, com dimensões territoriais de 181,8 km<sup>2</sup>. Pela posição geográfica privilegiada na zona costeira do Estado, integra o litoral centro, inserindo-se no Território da Grande Aracaju e mesorregião do Leste Sergipano, situando-se entre as coordenadas geográficas 10° 55' 56'' de latitude Sul e 37° 04' 23'' de longitude Oeste. Em sua porção norte, limita-se com o rio do Sal que o separa do município de Nossa Senhora do Socorro. Na extremidade sul, limita-se com o rio Vaza Barris. A oeste, com os municípios de São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro e a leste, com o rio Sergipe e Oceano Atlântico (ARAÚJO, 2006 – Figura 02).

A transferência da capital de São Cristóvão – quarta cidade mais antiga do Brasil - para Aracaju se deu através da Lei 413 de 17 de março de 1855, sendo motivada pelos interesses econômicos, ligados à comercialização do açúcar em nível internacional e político-estratégico das classes dominantes da época (CAMPOS, 2006, p. 231).

Segundo Santos *et al* (2005) desde o seu nascimento, Aracaju mostrou contornos únicos, muito peculiares pela configuração geomorfológica e sedimentológica dos estuários, sendo idealizada pelo governo provincial Joaquim Inácio Barbosa, que vislumbrou uma cidade numa área desabitada, rica em pântanos, lagoas, dunas e morros, denominada por Vargas (2002, p. 9) de “sítio das águas e a cidade dos aterros”, uma vez que seu sítio foi

Figura 02- Aracaju, localização geográfica, 2018



definido na margem direita do rio Sergipe nas proximidades de sua desembocadura em áreas de planície flúvio-marinha, de suma importância para instalação do novo porto de Sergipe. Afinal de contas, a baixa topografia da referida planície, sem dúvida, determinou o emaranhado de canais fluviais que se formaram entre as bacias dos rios Sergipe e Vaza Barris e sub-bacias correspondentes e, entre as águas, ocorreu a construção da cidade.

A nova capital foi projetada pelo engenheiro Sebastião José Basílio Pirro, que propôs um alinhamento das ruas de um quadrado, que ficou conhecido como Quadrado de Pirro (CINFORM, 2002). Assim, parafraseando Vilar (2006, p. 50), “o quadrado de Pirro foi concebido para ser o centro histórico da cidade, o cartão postal e a sala de visita da província”, pois como salienta Cardoso (2002):

Aracaju foi projetada como símbolo de vanguarda em 1855. Contudo, a especulação do preço dos terrenos da nascente capital aliada à pobreza da maioria e ao ceticismo inicial na concretização da mudança, contribuíram para a formação de uma cidade de casas de pilha paralela àquela construída paulatinamente pelos investimentos da administração pública. Contrariava-se, assim, a ideia de civilização que inspirou a mudança da capital (CARDOSO, 2002, P. 111).

Ao contrário das demais cidades brasileiras que sofreram a influência portuguesa, em Aracaju se desenvolveu um plano urbano moderno para a época, no formato de um tabuleiro de xadrez, com formas rígidas e quarteirões retangulares, na qual privilegiou-se, desde o seu nascedouro, as classes dominantes (CAMPOS, 2006, p. 231 – Figura 03)

**Figura 03** Vista panorâmica do tabuleiro de xadrez (Quadrado de Pirro)



Fonte: IBGE, acesso em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/historico>, em 22/08/2018.

Percebe-se, assim, que a segregação existiu desde o início do planejamento da cidade. Como bem explicam Santos *et al* (2005), no artigo intitulado “*A produção da cidade do cidadão: um olhar sobre o bairro Coqueiral Sagrada Família em Aracaju*”:

Foi adotado o traçado de xadrez, pela facilidade de demarcação das ruas, e pressa na consumação da cidade. O responsável em planejar a nascente cidade, foi o engenheiro Sebastião Basílio Pirro, que recusa outras sugestões por parte do Ministério Imperial, a exemplo de esquinas circulares. “A atuação do poder público sobre o solo urbano data da própria elaboração da planta da cidade, e deixa transparecer certo espírito de segregação social<sup>5</sup>”. **A população pobre de Aracaju, quando da implantação do desenho urbano da cidade, por motivos econômicos, não poderia construir suas casas dentro do *quadrado de Pirro*, visto que se exigia além da posse legal do terreno, a cobertura das casas com telhas e suas fachadas deveriam ser pintadas. Como parte significativa da população não possuía meio econômico para atender as exigências, foram ocupando as áreas externas aos limites do plano. Essa fuga foi o primeiro fenômeno geográfico de diferenciação social que se operou em Aracaju. As terras fronteiras ao rio, tidas como as melhores, ficam na posse dos que tinham recursos suficientes para pagar o alto preço a que chegaram os terrenos da capital, especulação que as condições topográficas, limitando a área edificável, influenciaram mais que a confiança no futuro da cidade<sup>6</sup> [...]** (SANTOS *et al*, 2005, p. 273-274). – *destaques acrescentados*

Contam os historiadores que na porção norte do local estabelecido para a instalação da capital, já existia a povoação de Santo Antônio erguida sobre uma colina. Na época, os limites da cidade correspondiam ao norte à base da colina de Santo Antônio, ao sul na atual avenida Desembargador Maynard, à leste o rio Sergipe e à oeste um alinhamento de dunas correspondente a avenida Pedro Calazans (VARGAS, 2002). De 1855 a 1900, Aracaju cresceu às margens do rio Sergipe, por ser, à época, o principal meio de transporte, enquanto que, para o interior, mal se avançava os 100 metros (SANTOS *et al*, 2005 Figuras 04, 05,06 ).

De 1900 a 1930, Aracaju firmou-se política e economicamente, com surgimento nessa época dos bondes de tração animal, calçamento das ruas centrais e, em 1913, surgiram as lâmpadas elétricas, instalaram-se as redes de esgoto e, em 1914, inaugurou-se a ferrovia (SANTOS *et al*, 2005). Além disso, entre outras inovações, Oliveira (1943, p. 41) citado por Santos *et al* (2005) afirma que “constavam a instalação de água encanada, de luz elétrica, ampliação dos trilhos do sistema de transportes público, estabelecimento de gabinete dentário, drenagem e aterro dos pântanos”. Como se percebe, mesmo com esses recursos, a cidade diferia pouco daquela das décadas anteriores, uma vez que ainda permanecia um grande número de casas de taipa e palha, altos índices de mortalidade e morbidade e inúmeras dificuldades para a manutenção dos novos melhoramentos instaurados.

---

<sup>5</sup> Loureiro. Op. cit. p. 52

<sup>6</sup> Porto, Op. cit. p. 50

**Figura 04:** Avenida Ivo do Prado margeando o rio Sergipe em Aracaju, no início do século XX



Fonte: disponível em [http://www.f5news.com.br/especial/aracaju-as-questoes-politicas-que-motivaram-a-mudanca-da-capital-\\_45434/](http://www.f5news.com.br/especial/aracaju-as-questoes-politicas-que-motivaram-a-mudanca-da-capital-_45434/), acesso em 22/08/2018.

**Figura 05:** Palácio do Governo de Sergipe em Aracaju, no início do século XX



Fonte: IBGE, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/historico>, acesso em 22/08/2018

**Figura 06:** Mercado Tales Ferraz em Aracaju, no início do século XX



Fonte: IBGE, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/historico>, acesso em 22/08/2018

Ainda nesse período, Segundo opinam Santos *et al* (2005, p. 275) Aracaju ocupava “[...] toda a planície entre o rio e as dunas e começa a expansão para o noroeste, com o início da reorganização do arruamento dos bairros, bem como a abertura das principais ruas do Aribé, hoje bairro Siqueira Campos.”

Além dos mencionados autores, enfatiza Ribeiro (1989) que:

Nos primórdios do século atual, outros fatores atuaram para que Aracaju se tornasse a capital regional de uma mais ampla região, e se firmasse cada vez mais como principal centro da rede urbana estadual, acarretando profundas mudanças na vida urbana de Sergipe. Além de ser a capital administrativa, de possuir função comercial apoiada em um porto melhor e de comandar a mais importante área econômica de Sergipe, na década de 1910, ocorreu a construção da estrada de ferro no Estado, um dos fatores fundamentais das modificações que iriam ocorrer. Aracaju passou a ser centro de dispersão de duas linhas ferroviárias, uma para o norte e outra para o sul. Na direção do norte do Estado, a ferrovia possibilitou a penetração da zona de influência de Aracaju, da Zona da Mata canavieira até o Baixo São Francisco. A navegação fluvial sofreu concorrência da estrada de ferro, entrando em colapso. Os produtos a serem exportados por Aracaju – açúcar e algodão – iam diretamente das áreas produtoras para o porto. Da mesma forma, os produtos manufaturados e os produtos agrícolas importados passaram a ser distribuídos pelos comerciantes da capital para grande parte do Estado. Assim, à medida que crescia o comércio em

Aracaju, o das cidades de fundo de estuário entrava em decadência, acentuando a perda de centralidade das mesmas (RIBEIRO, 1989, p. 31).

De 1930 a 1964, o uso e ocupação do solo se deu muito mais em função da iniciativa privada do que estatal, coincidindo com a política do Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial. Surgiram novos bairros sem apoio governamental, a partir da iniciativa da população mais pobre, que passou a ocupar o solo mais barato.

Em 1964, descobre-se o campo petrolífero em Carmópolis, que reaqueceu a economia do Estado. Na escala federal, nesse mesmo ano, o governo militar criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo principal objetivo, segundo Loureiro (1983), era ampliar a oferta de empregos e possibilitar a população de baixo poder aquisitivo o acesso à casa própria. Mas, na sua essência, tratava-se de uma política de contenção do processo inflacionário e de intensificação do desenvolvimento econômico do país.

No final da década de 1960, ocorreu a descoberta do petróleo também na plataforma continental do litoral sergipano. A sede administrativa da PETROBRÁS foi transferida para a capital sergipana, acelerando ainda mais o processo de urbanização, com isso houve aumento na oferta de empregos, porém elevou-se o custo de vida na cidade, onerando-se, em última instância, a população local, enquanto o comércio era o setor mais beneficiado.

De acordo com Loureiro (1983), em 1970 foram construídas mais de 787 unidades residenciais pelo BNH – conjunto Lourival Batista e Luzia – algumas delas destinadas aos funcionários da PETROBRÁS. As migrações inter-regionais diminuíram no país e acentuaram-se as intra-regionais. No final da década de 1970, a expansão urbana da cidade de Aracaju deu-se através da ocupação gradativa dos vazios urbanos; da abertura de novas avenidas; da expansão da zona sul, em direção ao povoado Mosqueiro; da expansão da zona oeste, em direção a BR-101; bem como pela densificação da zona central. Dentro do mecanismo de preços do mercado da terra, o acesso à propriedade do solo tornou-se cada vez mais a junção direta dos maiores níveis de renda, ou, pelo extremo oposto, de invasões e favelizações.

Em nível intramunicipal, as tendências de expansão urbana de Aracaju ocorreram no sentido cento-sul para os grandes detentores de capital que podiam pagar preços diferenciados para consumir espaços dotados de infraestrutura. Para a população de baixa renda, os espaços destinados situavam-se na área norte da cidade e/ou nos municípios vizinhos, quando o Estado construiu grandes complexos habitacionais visando garantir a segregação residencial, permitindo que apenas os que possuíam capital, usufríssem do solo urbano aracajuano (SANTOS, *et al*, 2005).

Abrangendo também essa década e alguns anos anteriores, verifica-se que Teles (2006), ao escrever seu artigo intitulado *A Primazia Urbana de Aracaju (1940-1970)*, teceu considerações conclusivas sobre os diferentes momentos pelos quais passou a cidade de Aracaju, como se constata expressamente:

[...] Aracaju detém, incontestavelmente, uma Primazia Urbana, concentrando boa parte da *riqueza do Estado* e alcançando níveis muito altos nos percentuais relativos a Sergipe. Em todos os indicadores considerados nas quatro décadas estudadas, Aracaju sempre teve uma supremacia em relação aos outros municípios. Isso ocorre desde 1940, quando o Estado possuía apenas 42 municípios, até os 74 existentes nos anos 1970. Além disso, chega-se a algumas outras conclusões que, se não podem ser definitivas, espelham uma triste realidade de Sergipe:

O esvaziamento econômico do interior do Estado, e o crescimento violento de sua Capital;

a. A população do Estado cresce a nível relativamente baixo, enquanto a da Capital cresce aceleradamente. Em 30 anos (de 1940 a 1970), a população de Sergipe passou de 545.911 habitantes para 901.301, enquanto a de Aracaju passou de 59.031 para 186.833 habitantes. Simplesmente, enquanto Sergipe cresceu *apenas* 60,56%, Aracaju inchava de uma maneira desordenada com 315, 94%. Torna-se então a Capital uma área de atração da população interiorana de Sergipe e mesmo de Estados circunvizinhos como Alagoas e Bahia, devido à seca ou mesmo à procura de empregos, indo essas populações residir hoje na periferia de Aracaju (Santos Dumont, Palestina, Bairro América), e nas décadas de 1940 e 1950, mais intensamente na área do atual Siqueira Campos;

b. Aracaju é mesmo a grande praça comercial de Sergipe, sem que haja nenhuma outra que possa competir com ela. A influência do comércio de Aracaju chegava a outros Estados. Segundo Diniz (1966, p. 115), “Em Alagoa penetra até Arapiraca e, na Bahia alcança uma linha que vai de Paulo Afonso a Tucano”. Portanto, sem nenhuma rival no comércio, numa faixa superior a 200 km em direção ao Norte, Sul, Leste e Oeste, Aracaju vê aumentar o seu poderio comercial e bancário; ocupando um espaço cada vez maior a cada recenseamento, embora nos censos de 1950 e 1960, tenha diminuído os percentuais em relação ao Estado, quanto ao número de estabelecimentos comerciais. O mesmo ocorre com o número de empregados no comércio que, em 1940, era de 1461 e passa, em 1950, para 1.423. Em 1960 chega a 1.918 e, finalmente, em 1970, a 5.821 empregados no comércio;

c. Aracaju era, em 1970, o centro industrial do Estado com 36,59% do número de operários e 59,06% do valor da população industrial. Enquanto que, de 1940 a 1970, o Estado perde operários, passando de 13.681 para 11.194 operários, Aracaju vê crescer o seu número de operários de 2.479 para 4.097;

d. Na década de 1960 que Aracaju mais *cresceu*. Em todos os indicadores, os percentuais são muito altos, especialmente no valor da produção industrial onde a Capital detém praticamente 60% daquele valor (TELES, 2006, p.85-86).

Observa-se, entretanto, que desde o nascimento de Aracaju, os gestores municipais, e os atores sociais que a eles se associaram na idealização da cidade, pensaram um modelo

segregacionista do espaço urbano, tendo como ponto predominante os benefícios econômicos a serem usufruídos por si mesmos, relegando as classes mais desfavorecidas ao esquecimento, assim como se percebe nos dias atuais, mais de um século depois.

Sobre a expansão espacial da cidade de Aracaju, Ribeiro (1989) apresenta um dado relevante sobre os loteamentos aprovados pela Prefeitura Municipal de Aracaju entre os anos de 1964 e 1981 como cuidadosamente relatou, inicialmente, em sua dissertação de mestrado e em publicações posteriores, como a seguir:

[...] Verificou-se que, pelos loteamentos aprovados, a área urbana do município de Aracaju cresceu 9.954.527 m<sup>2</sup>. Desse total, 8.341.665 m<sup>2</sup>, ou 74% dos parcelamentos do solo, ocorreram de 1977 a 1981. **Realmente, observa-se facilmente que, a partir de 1977, a especulação imobiliária se ativou atingindo ritmo explosivo, tanto que nestes últimos cinco anos foram aprovados quarenta e seis loteamentos, enquanto nos treze anos anteriores tinham sido aprovados apenas dezesseis.** No período de 1964 a 1976, o número de loteamentos aprovados pela Prefeitura manteve-se num ritmo quase constante e baixo, variando de zero a três loteamentos por ano. A retração das ofertas neste período, **em relação à década de 1950, quando foram aprovados trinta e dois loteamentos**, pode ser explicada por ter sido, no seu início, uma época de mudanças econômicas e políticas e porque grande parte dos loteamentos do período anterior ainda dispunham de lotes à venda. Ademais, em 1966 foi aprovado um novo Código de Obras e Urbanismo que, entre uma série de medidas, exigia lote mínimo de 200 m<sup>2</sup>, drenagem superficial das pistas e quadras de implantação de meio-fio, repercutindo no custo dos loteamentos. O cumprimento dessas exigências legais, além de exigir investimento de capital por parte do empreendedor, significa aumentar o preço final do lote, provocando uma retração da demanda. **Em função disso, são numerosos os empreendedores que não submetem seus loteamentos à aprovação, causando o surgimento dos loteamentos clandestinos** (RIBEIRO, 1989, p.63-646). – *destaques acrescidos*

Nessa síntese evolutiva, interessante é observar que, ao correr dos anos, houve mudanças significativas na estrutura de poder local, antes predominantemente agrária, para uma cidade com características industriais e de comércio. A paisagem urbana igualmente foi alterada. No entanto, permaneceu inalterada a ausência de vontade política de pensar a cidade para todos os seus cidadãos, convergindo o planejamento urbano da cidade de Aracaju de acordo com os interesses de atores sociais, que perfazem um percentual mínimo da população total aracajuana.

Na opinião de Vargas (2002) o início da década de 1980 ainda se caracterizou por uma gestão urbana do espaço marcada pela supremacia dos interesses das classes dominantes, gestada pela especulação imobiliária que definiu e fez criar as áreas privilegiadas, pela forte presença dos governos federal e estadual através de planejamentos setorizados e desarticulados pela pequena autonomia dos governos municipais e quase nula participação popular.

Mas em 1990, verifica-se a concretização da política habitacional planejada na década de 1980, consolidando o processo de metropolização de Aracaju e o caráter de descontinuidade do processo de ocupação. Pois, no dizer de Vargas (2002, p.15) “a cidade dos conjuntos adensa-se mais ao norte, mas ainda apresenta espaços vazios, mantendo a descontinuidade e a desordem, sobretudo na conexão dos conjuntos com o restante da malha viária.” Além disso, ainda afirma que:

A concentração urbana tornou-se, portanto, paradoxal entre a verticalização e a construção horizontal. A ocorrência de espaços livres sem função para o cidadão tornou sua extensão territorial um fator impeditivo para o poder público cumprir seu papel de oferta de infraestrutura adequada. A persistente escassez de recursos aplicados na gestão urbana, aliada a constante aplicação de tecnologias e concepções errôneas e equivocadas colaboraram para a contínua depredação do meio natural e a consequente perda de qualidade de vida (VARGAS, 2002, p. 15).

Sem dúvida, como bem afirma Vargas (2002), essa contínua depredação do meio natural, resulta do acelerado processo de crescimento urbano de Aracaju que mais ainda do que em décadas anteriores, a partir de 2000 ampliou a concentração da população local, sobretudo voltada para o eixo sul, impondo novos mecanismos e funções aos elementos que atuam diariamente no território. Esta nova condição, segundo Menezes (2013) é refletida pelo aumento do número de domicílios particulares permanentes que teve seu lento início na década de 1980, acentuando-se a partir de 1990 até os dias atuais, principalmente nos bairros que abrangem a planície costeira de Aracaju, sobretudo Aeroporto, Atalaia, Coroa do Meio, Farolândia e Zona de Expansão. Para Vilar (2010), esse crescimento resultou de estratégias utilizadas pelo Poder público e das reais possibilidades da planície costeira abrigar excedentes populacionais e assumir funções urbanas na cidade de Aracaju (Figuras 07 e 08).

Assim, a produção dispersa do espaço nesses bairros, como constatou Menezes (2013) e ressaltou Vilar (2010) de fato, resultou da atuação do Estado, por meio da implantação de políticas e projetos públicos de edificações e moradias, além do capital imobiliário privado, que juntos são responsáveis diretos pela geração de intensos processos de degradação ao meio ambiente e com isso, surge em consequência, perda de qualidade de vida como afirmou Vargas (2002), pois mesmo em bairros que já possuem uma infraestrutura urbana consolidada como Atalaia e Farolândia urge ao setor público municipal a adoção de medidas eficazes, principalmente na Zona de Expansão pela sua vulnerabilidade ambiental.

**Figura 07:** Vista panorâmica de Aracaju, exibindo o processo de verticalização



Fonte: Prefeitura Municipal de Aracaju, consulta feita em 22/08/2018.

**Figura 08:** Vista panorâmica de Aracaju, exibindo o processo de verticalização



Fonte: Prefeitura Municipal de Aracaju, consulta feita em 22/08/2018.

Menezes (2013), apoiando-se em França (1999), relata que segundo essa geógrafa pesquisadora vários loteamentos com área média de 2.000m<sup>2</sup> localizam-se, principalmente, na Zona de Expansão de Aracaju, sendo muito valorizadas, se constituindo em alvo de intensa especulação imobiliária, inicialmente ocupada com casas de segunda residência associada a uma classe mais privilegiada, com um padrão de ocupação dispersa, porém carente de infraestrutura urbana, cuja consolidação desse modelo de ocupação reflete uma estratégia para viabilizar financiamentos para o abastecimento de água. O crescimento também baseado nesse tipo de ocupação tem sido representado por uma grande quantidade de condomínios horizontais de casas e prédios, que além de causarem o processo de especulação imobiliária como aqui discutido, “são responsáveis diretos por impactos ambientais, a exemplo dos dejetos de construções, retirada de areia de dunas fixas e semifixas e destruição da fauna e flora nativas” (MENEZES, 2013, p. 90).

Embora, Aracaju oficialmente apresente uma população estimada em 650.106 habitantes (IBGE, 2017), já se discute, atualmente, na literatura científica geográfica local, pela tendência ao adensamento populacional em determinadas áreas priorizadas do espaço geográfico, o conjunto de centralidades baseadas nas atividades do solo urbano como vem se configurando na Zona de Expansão, que na visão de Menezes (2013, p. 93) “tem papel fundamental na criação de laços entre usuários e espaço urbano e se configura como lugar central de uma nova cidade que nasce em Aracaju, afinal esta área corresponde a 40% do território aracajuano.”. Assim, acerca do que diz esse pesquisador, esse tipo de desenvolvimento resultou em desigualdade social local, onde se verifica áreas que foram esquecidas pelo capital imobiliário e pelas ações do Estado como “os projetos de Gerenciamento Costeiro, Orla e Plano Diretor, e que, devido a isso, a revalorização desses lugares passa pela reordenação de suas funções e de seus processos e na construção de novos arranjos de uma estrutura urbana deficitária” (MENEZES, 2013, p. 93).

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE O ESPAÇO URBANO, PLANO DIRETOR E O DESENVOLVIMENTO NAS CIDADES

---

### 2.1 Noções sobre a Cidade, o Plano Diretor e sua Relevância para o Alcance do Desenvolvimento Ordenado das Cidades

#### 2.1.1 O que é cidade?

O que se entende por cidade? Qual seria a real dimensão desse termo? Um local definido a partir de um determinado número de habitantes? A sede de um município? (CARLOS, 2005).

Em seu livro, *A Cidade*, Ana Fani A. Carlos (2005) tenta responder essas perguntas:

Façamos um exercício de tentar pensar a cidade na qual vivemos. Podemos pensar na metrópole paulista. Pelo trajeto de um ônibus cortando a cidade de um lado ao outro – por exemplo, do centro para a periferia-, perceberíamos uma paisagem construída. Uma paisagem cinza, onde o verde cede lugar aos prédios, casas, ruas, tudo parecendo estar coberto por uma nuvem de poluição.

Um amontoado de prédios? Uma série infindável de carros? Um barulho, às vezes ensurdecedor, misto de buzina, motores de veículos, gritos de ambulantes?

É isso a cidade?

Façamos um teste de associação. Que palavras as pessoas associam à palavra cidade? Ruas, prédios, carros, congestionamento, multidão, gente – em mais de 80% dos casos. A cidade aparece aos nossos olhos – no plano do imediato, do diretamente perceptível, como concreto diretamente visível e percebido, formas, caos. A cidade que aparece distante, aparece num emaranhado difícil de ser apreendido, quase impossível de ser capturado.

É raro emergirem associações vinculadas a sentimentos e emoções que permeiam as relações humanas. A forma domina, predomina, esmaga os seres humanos como as grandes construções religiosas. A sensação que se tem, ao entrar numa das inúmeras catedrais espalhadas no mundo (das pequenas cidades às grandes metrópoles), é da limitação do ser humano mortal, diante da grandeza do Deus imortal.

A obra do homem parece se sobrepor ao próprio homem e as formas concretas visíveis escondem seu real significado: a de obra sem sujeito [...] (CARLOS, 2005, p.11-12).

A definição de cidade varia de país para país, não existindo, na atualidade, um consenso acerca de sua definição. Pires (2007) menciona, em sua obra, *Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor*, o conceito de cidade elaborado por Lucrecia D'Alessio Ferrara:

A cidade, o lugar urbano pode ser definido como dependente de duas variáveis:

1. Setor do solo fisicamente urbanizado onde se situam edifícios e outros equipamentos; 2. Onde as pessoas realizam atividades que estão tipicamente relacionadas e dependentes entre si. Assim sendo, não se pode considerar a cidade como um simples produto de demarcações administrativas; edificações mais ou menos adequadas a um pertinente uso do solo, densas e heterogêneas agregações populacionais, fachadas arquitetônicas, vias urbanas que se cruzam, equipamentos com soluções técnicas sofisticadas. Mas a cidade está justamente na interação daquelas duas variáveis, o que implica concebê-las como uma apropriação do seu usuário, isto é, ela só se concretiza na medida em que é centro de atração de vivências múltiplas e atende à necessidade de centralizar, de fazer convergir as relações humanas. São estas que fazem falar a cidade, que lhe dão sentido, as características físicas e materiais dos assentamentos urbanos encontram sua justificativa enquanto organização espacial das comunicações urbanas. É a acessibilidade à informação e sua troca que caracterizam a apropriação do ambiente urbano e o modo pelo qual o usuário faz da cidade um objeto que precisa ser decifrado, uma escritura que precisa ser lida. Se reconhecemos que a função principal dos ambientes urbanos é comunicar ou favorecer a comunicação é necessário saber como comunicam e isto exige a revisão dos instrumentos críticos tradicionais ou mesmo o emprego de metodologia de análise que permite instaurar uma crítica ao ambiente urbano (PIRES, 2007, p. 76-78).

Pires (2007) destaca ainda o conceito de cidade trazido por José Afonso da Silva:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativos, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal (PIRES, 2007, p. 77).

Raquel Rolnik (1995), em sua obra, *O que é cidade?*, aponta uma característica comum a todas as cidades, em qualquer tempo e lugar, antes mesmo de se tornar local permanente de trabalho e moradia, que vem a ser o fato de a cidade se comportar como um ímã, na medida em que atrai, reúne e concentra os homens.

Na opinião da autora, construir cidades seria uma forma de escrita, pois, na história, os dois fenômenos - escrita e cidade – ocorrem quase que simultaneamente, impulsionados pela necessidade de memorização, medida e gestão do trabalho coletivo. Assim:

[...] Na cidade-escrita, habitar ganha uma dimensão completamente nova, uma vez que se fixa em uma memória que, ao contrário da lembrança, não se dissipa com a morte. Não são somente os textos que a cidade produz e contém (documentos, ordens, inventários), que fixam esta memória, a própria arquitetura urbana cumpre este papel.

O desenho das ruas e das casas, das praças e dos templos, além de conter a experiência daqueles que os construíram, denota o seu mundo. É por isto que as formas e tipologias arquitetônicas, desde quando se definiram enquanto habitat permanente, podem ser lidas e decifradas, como se lê e decifra um texto.

[...]

[...] É como se a cidade fosse um imenso alfabeto, com o qual se montam e desmontam palavras e frases.

É esta dimensão que permite que o próprio espaço da cidade se encarregue de contar a sua história. A consciência desta dimensão na arquitetura levou a que hoje se fale muito em preservação da memória coletiva, através da conservação de bens arquitetônicos, isto é, da não demolição de construções antigas. Trata-se de impedir que estes textos sejam apagados, mesmo que, muitas vezes, acabem por servir apenas à contemplação, morrendo assim para a cidade que pulsa viva, ao redor (ROLNIK, 1995, p. 17-19).

Esse paralelo com a escrita também é feito por Santos (1988, p. 23) quando afirma que: *“Uma paisagem é uma escrita sobre a outra, é um conjunto de objetos que têm idades diferentes, é uma herança de muitos diferentes momentos. Daí vem a anarquia das cidades capitalistas.”*

Rolnik (1995) enfatiza ainda que, para além de pensar a cidade como um imã ou como escrita, morar em cidades implica viver de forma coletiva. Sobre a dimensão política da cidade, explica a autora:

[...] Hoje, este conjunto se define como *massa*, aglomeração densa de indivíduos cujos movimentos e percursos são permanentemente dirigidos. Isto é bem claro, por exemplo, no movimento dos terminais de transporte, em horas de pico, ou na saída de um jogo de futebol.

[...]

[...] Esta questão se coloca até para a vida urbana mais simples e rudimentar: mesmo numa cidade perdida nos confins da história ou da geografia há pelo menos uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém, há o lixo que não pode se acumular nas ruas nem pode simplesmente ser enterrado no jardim, há a igreja ou o templo a construir e manter, enfim há sempre na cidade uma dimensão pública de vida coletiva, a ser organizada. Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão [...] (ROLNIK, 1995, p. 20-21).

É comum perceber que os habitantes da cidade parecem perder suas próprias referências, onde o ser humano vai se integrando a uma massa coletiva, se homogeneizando, perdendo sua própria individualidade, pertencendo cada vez mais ao mundo das coisas materiais e sendo escravizado por elas.

Essa reflexão foi trazida por Ana Fani (2005), ao ser perguntada acerca do tipo de identidade que uma pessoa de cidade grande tem com os outros habitantes, uma vez que,

segundo afirma, as pessoas distribuem-se em regiões distintas que têm identidade própria, por exemplo, zona sul e zona norte no Rio, zona leste e zona oeste em S. Paulo, etc. Segundo a autora:

[...]

A identidade entre as pessoas é construída no cotidiano, o que supera as particularidades. Seria impossível pensar, por exemplo, os movimentos sociais urbanos sem construção da identidade entre indivíduos, isto é, sem a possibilidade da criação do indivíduo coletivo a partir da produção de uma interpretação do mundo que lhes seja peculiar a partir de condições e modos de vida determinados. Todavia, a metrópole espelha a diversidade que se constitui a partir de hábitos, costumes, cultura particulares que criam bairros diferenciados, modos de expressão e formas diferenciadas de apropriação do espaço urbano (CARLOS, 2005, p. 8).

Quanto ao domínio do mercado na configuração das cidades, fenômeno comum nas cidades capitalistas, argumenta Rolnik (1995):

[...] Tudo isso se refere a um tipo de espaço que, ao concentrar e aglomerar as pessoas, intensifica as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, potencializando sua capacidade produtiva. Isto ocorre através da divisão do trabalho. Isolado, cada indivíduo deve produzir tudo aquilo que necessita para sobreviver; quando há a possibilidade de obter parte dos produtos necessários à sobrevivência através da troca, configura-se a especialização do trabalho e instaura-se um mercado. A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria o mercado. E assim se estabelece não apenas a divisão de trabalho entre campo e cidade, a que já nos referimos, mas também uma especialização do trabalho no interior da cidade (ROLNIK, 1995, p. 27-28).

A sociologia urbana tem firmado o conceito de cidade sob três concepções: a demográfica, a econômica e a concepção de subsistemas. Conforme Silva (1997):

A concepção demográfica considera cidade um aglomerado urbano com determinado número mínimo de habitantes, com considerável densidade populacional. Para a concepção econômica, apoia-se na doutrina de Max Weber, considerando-se que a cidade é o local que satisfaz a uma parte economicamente essencial de demandas diárias do mercado local. Já para a concepção de subsistemas, a cidade corresponde ao local sede das organizações públicas que a governam (SILVA, 1997, p. 19 apud DAUD, 2015, p. 30).

Por sua vez, enfatiza Santos (1988) que:

O espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas. Eis por que sua definição não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho (SANTOS, 1988, p. 10).

Segundo Pires (2007), as cidades são divisões urbanas, delimitadas e sede do município. Nesse aspecto, citando Hely Lopes Meirelles (1990), ressalta ainda que:

A delimitação da zona urbana ou perímetro urbano deve ser feita por lei municipal, tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários. No primeiro caso a competência é privativa e irretirável do Município, cabendo à lei urbanística estabelecer os requisitos que darão a área condição urbana ou urbanizável, e, atendidos esses requisitos, a lei especial delimitará o perímetro urbano, as áreas de expansão urbana e os núcleos em urbanização. No segundo caso (efeitos tributários) a lei definidora da zona urbana deverá atender os requisitos do CTN<sup>7</sup> (artigo 32, §§1º e 2º), estabelecidos para fins meramente fiscais (PIRES, 2007, p. 78).

Hely Lopes Meirelles (1990), citado por Pires (2007), também separa os conceitos de área urbanizável e área de expansão urbana:

Área urbanizável e área de expansão urbana têm conceitos equivalentes, diferindo apenas quanto à localização. Com efeito, ambas são porções do território municipal destinadas à urbanização, mas a expressão área urbanizável aplica-se à parte distinta e separada de qualquer núcleo urbano, ao passo que área de expansão urbana é a que se reserva em continuação a área urbanizada, para receber novas construções e serviços públicos, possibilitando o normal crescimento de cidades e vilas (PIRES, 2007, p. 78).

O Código Tributário Nacional<sup>8</sup>, por sua vez, definiu o conceito fiscal de zona urbana, urbanizáveis e de expansão urbana em seu art. 32, §§1º e 2º. Assim, segundo o §1º, do art. 32, do CTN:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, **entende-se como zona urbana** a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

Assim, a área urbanizável ou de expansão urbana, segundo diretrizes traçadas pelo §2º do art. 32 do CTN, serão objeto de incidência do IPTU, desde que declaradas por lei municipal como zona urbana e aprovadas pelos órgãos competentes:

<sup>7</sup> Código Tributário Nacional

<sup>8</sup> <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm)>, acesso em 30/07/2018.

Art. 32. [...]

[...]

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

As cidades abrigam um complexo de situações e de relacionamentos que se cruzam e se influenciam mutuamente. Pensar as cidades significa decifrar o passado (posto que escrita), viver o presente de forma coletiva (dimensão política), e decidir a cidade que queremos para o futuro, dentro de um contexto capitalista, o qual estamos imersos.

Em última instância, a cidade irá refletir e espelhar (aceitemos ou não esse fato), a vida que nela habita, ainda que não gostemos, na maioria das vezes, do que estamos vendo, assim como não gostamos de enxergar no espelho as nossas próprias mazelas e imperfeições, embora seja a partir do reconhecimento da existência dessas últimas que a evolução se processa.

### **2.1.2 O espaço urbano e o direito à cidade**

A Revolução Industrial significou um marco na noção do espaço, especialmente após os anos 50 do século XX. Assim, de acordo com Santos (1988):

Enquanto a Europa e a parte asiática da atual União Soviética levam um século, entre 1860 e 1960, para ver duplicada a sua população, o mesmo resultado é obtido em sessenta anos pela Ásia e pela África; em quarenta anos para a América do Norte e em trinta anos para a América do Sul. Quanto ao Brasil, a população mais do que duplica em trinta anos, entre 1890 e 1920 e triplica nos quarenta anos que separam 1940 e 1980.

[...]

Tomando o planeta como um todo, a população considerada urbana representava apenas 1,7% do total nos inícios do século XIX; em 1950, tal percentual era de 21%, percentagem que passa para 25% em 1960, 37,4% em 1970 e cerca de 41,5% em 1980 (SANTOS, 1988, p.15).

Henry Lefbvre (2001), tratando da problemática urbana, ressaltou justamente o processo de industrialização como o ponto de partida a ser analisado. A propósito, preleciona o referido autor:

Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade. Se distinguirmos o *indutore* do *induzido*, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura (LEFBVRE, 2001, p.11).

Sobre as cidades capitalistas, Rolnik (1995) aponta alguns traços que se comunicam; como se vê:

Ao analisar a cidade capitalista, apontamos para alguns traços essenciais de seu desenvolvimento: a privatização da terra e da moradia, a segregação espacial, a intervenção reguladora do Estado, a luta pelo espaço. Mas não falamos ainda da força poderosa que dá ritmo e intensidade a esses movimentos: a produção industrial.

É difícil pensar um aspecto de vida urbana hoje que não seja, de alguma forma, investido pela indústria. A indústria está nos milhares de objetos que existem a nossa volta, na velocidade dos carros e aviões, na rapidez com que as estradas avançam distribuindo produtos por todo o mundo. A indústria está também na raiz da escravidão do nosso tempo – nossos dias, semanas, meses, tomados pela noção de tempo útil e produtivo. Nas grandes metrópoles industriais de hoje não há tempo para ócio ou devaneio.

É também manifestação da indústria a homogeneização de nossa sociedade – somos uma multidão usando *jeans*, tênis e *T-shirts* e em nossas casas não falta a TV. A própria TV – esta poderosa máquina homogeneizadora – é indústria (de cultura, de modos de ser), tomando conta de nossas subjetividades (ROLNIK, 1995, p. 78).

Esse raciocínio é complementado por Ana Fani (2005) ao relacionar o impacto que o sistema de produção exerce sobre o homem, fenômeno comum às cidades desenvolvidas sob o modelo capitalista:

O mundo dos homens é cada vez mais o mundo da mercadoria e do que é possível comprar. A relação das pessoas – mediada pelo dinheiro – passa pela relação das coisas. “Me perdoe a pressa, é a alma dos nossos negócios” ou ainda “Tudo bem, eu vou indo correndo pegar meu lugar no futuro”. Essas metáforas expressam de forma clara o fato de que a relação entre as pessoas na metrópole é mediada pela mercadoria, pelo dinheiro.

O andar apressado, o olhar distante e frio, um único pensamento: chegar depressa em algum lugar. São os papéis que assumimos ou nos são impostos pela sociedade urbana hoje.

A cena do Viaduto do Chá, no centro da cidade de São Paulo, onde se acotovela, sem cessar, uma horda de gente apressada e sem rosto nos lembra a descrição de Engels feita em 1845 para “Londres”. As multidões cruzam-se como se as pessoas não tivessem nada em comum, como se nada tivessem a fazer em conjunto, enquanto que a única convenção entre elas é o tácito acordo de que cada qual segue seu lado no passeio a fim de que as duas correntes da multidão não se atravessem uma à outra, criando um obstáculo recíproco. **“Mas para além disso, ninguém se lembra de conceder ao outro um olhar que seja”.** Essa indiferença brutal, esse isolamento insensível de cada indivíduo no seio de seus interesses particulares, são tanto mais repugnantes e ofensivos quanto maior é o número de indivíduos

**confinados num espaço reduzido”... – esse mundo dos átomos é aqui levado ao extremo”.**

[...]

As pessoas são tratadas de forma diferenciada em função de sua aparência, das roupas que vestem do carro que dirigem, lugares onde passam férias, restaurantes que frequentam, cartões de crédito que usam. Até as filas de banco são diferenciadas pelo uso do cheque especial. A mídia produz um modo de vestir e de sentir dentro de determinada roupa; e até um modo de sentir *out*. O homem passa a ser visto, avaliado e respeitado a partir de uma aparência produzida. São os valores urbanos. É a sociedade urbana que os impõe.

Assim, as relações entre as pessoas passam pelo dinheiro; o homem é entendido pelos aspectos exteriores e o que mede sua vida é o tempo de trabalho (é claro, sua produtividade) e a quantidade percebida de dinheiro. O padrão arquitetônico da cidade também segrega, separa, expulsa. [...] (CARLOS, 2005, p.19- 21).

O modelo capitalista implementado, pós revolução industrial, trouxe profundos impactos com reflexos sentidos na configuração das cidades e das pessoas. E essas transformações se fazem sentir de forma cada vez mais acelerada, com inúmeras variáveis, que se interligam e se aprofundam num contexto social que demanda o olhar do pesquisador da Geografia, da Arquitetura, da Sociologia, da Economia, do Direito, dentre outros, a fim de tentar entender a realidade social, buscando alternativas que, muitas vezes, são paliativas diante do sistema implementado que ingessa e aprisiona.

Sobre a realidade urbana, Lefebvre (2001) reconhece a necessidade de redefinição do que ele chama de *Ciência da Cidade*:

Uma *ciência analítica da cidade*, necessária, está hoje ainda em esboço. Conceitos e teorias, no começo de sua elaboração, só podem avançar com a realidade urbana em formação, com a *práxis* (prática social) da sociedade urbana. Atualmente, a superação das ideologias e das práticas que fechavam os horizontes, que eram apenas pontos de estrangulamento do saber e da ação, que marcavam um limite a ultrapassar, essa superação, como dizia, é efetuada não sem dificuldades (LEFBVRE, 2001, p.106).

Lefebvre (2001) ressalta o caráter alienista dos estudos urbanistas modernos quando expõe: “*no que diz respeito à cidade, o objeto da ciência não está determinado*”. Isso porque, segundo o autor, os estudos sobre as cidades não podem ser restringidos à análise dos espaços ou à prancheta de um arquiteto, visto que a cidade envolve múltiplos aspectos que se inter-relacionam; nesse sentido:

Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais do que o sociólogo, não tem os poderes de um taumaturgo. Nem um, nem outro cria as relações sociais (LEFBVRE, 2001, p. 109).

Santos (1988), com outras palavras, tem um posicionamento similar quando afirma que: “*Podíamos dizer que o espaço é o mais interdisciplinar dos objetos concretos*”, pois na sua livre expressão, ainda afirma:

Quando trabalho com o mundo, utilizo todas as suas variáveis em um momento dado. Mas nenhum lugar pode acolher nem todas nem as mesmas variáveis, nem os mesmos elementos nem as mesmas combinações. Por isso, cada lugar é singular, e uma situação não é semelhante a qualquer outra. (...) Por isso há necessidade, por parte do intelectual, de ler não apenas uma, mas as várias versões sobre um fato, para que possa ter uma outra visão do mundo, uma visão real dos fatos concretos, já que o mundo pode ser visto com muitas lentes distintas (SANTOS, 1988, p. 21).

Na análise sobre os espaços urbanos, a percepção irá variar de acordo com a educação, formal ou informal, do indivíduo, como explica Santos (1988):

[...] Por exemplo, coisas que um arquiteto, um artista veem, outros não podem ver ou o fazem de maneira distinta. Isso é válido, também, para profissionais com diferente formação e para o homem comum.

A percepção é sempre um processo seletivo de apreensão. Se a realidade é apenas uma, cada pessoa a vê de forma diferenciada; dessa forma, a visão pelo homem das coisas materiais é sempre deformada. (...) A percepção não é ainda o conhecimento, que depende de sua interpretação e esta será tanto mais válida quanto mais limitarmos o risco de tomar por verdadeiro o que é só aparência (SANTOS, 1988, p. 22).

Lefbvre (2001) argumenta que tanto os políticos, quanto os humildes habitantes, têm seus sistemas de significações, assim como os arquitetos. No entanto, estes últimos criam projeções sobre um espaço que será futuramente habitado, supondo as relações sociais que daí decorrerão. Sobre essa questão, discorre Lefbvre (2001):

Os arquitetos parecem ter estabelecido e dogmatizado um conjunto de significações, mal explicitado como tal e que aparece através de diversos vocábulos: “função”, “forma”, “estrutura”, ou antes funcionalismo, formalismo, estruturalismo. **Elaboram-no não a partir das significações percebidas e vividas, por aqueles que habitam, mas a partir do fato de habitar, por eles interpretado.** Esse conjunto é verbal e discursivo, tendendo para a metalinguagem. **É grafismo e visualização. Pelo fato de que esses arquitetos constituem um corpo social, que eles se ligam a instituições, seu sistema tende a se fechar sobre si mesmo, a se impor, a eludir qualquer crítica.** Haveria razões para se formular esse sistema, frequentemente erigido em *urbanismo* por extrapolação, sem nenhum outro procedimento, nem precaução (LEFBVRE, 2001, p. 111). – *destaques acrescidos*

Na interligação dos interesses em conflito dos diversos atores sociais que vivenciam a cidade, a ideia do urbano transcende a visão convencional, devendo emergir para uma visão de totalidade. Segundo Ana Fani (2005):

No espaço urbano, por exemplo, fundem-se os interesses do capital, a ação do Estado e a luta dos moradores como forma de resistência contra a segregação no espaço residencial e pelo direito à cidade. A ideia de urbano transcende aquela de mera concentração do processo produtivo *strito sensu*; ele é um produto do processo de produção num determinado momento histórico, não só no que se refere à determinação econômica do processo (produção, distribuição, circulação e troca), mas também às determinações sociais, políticas, ideológicas, jurídicas, que se articulam na totalidade da formação econômica e social. Desta forma, o urbano é mais do que um modo de produzir, é também um modo de consumir, pensar, sentir, enfim, é um modo de vida. É, todavia, na materialização da divisão espacial do trabalho que aparecem as relações contraditórias do processo de reprodução do capital.

**A análise do urbano aponta para a discussão da totalidade; isto é, da sociedade urbana como uma realidade que se generaliza, na medida em que o processo vai da cidade à metrópole numa escala muito mais vasta que antes, e que diz respeito à sociedade inteira; isto é, a sociedade inteira torna-se urbana, num processo que se desenvolve com profundos conflitos** (CARLOS, 2005, p. 26-27).

Sobre os atores sociais e seus conflitos pelo espaço urbano, Roberto Lobato Corrêa (2000), em seu livro “*O Espaço Urbano*” bem os delimitou, descrevendo sua forma de atuação, como segue:

Quem são estes agentes sociais que fazem e refazem a cidade? Que estratégias e ações concretas desempenham no processo de fazer e refazer a cidade? Estes agentes são os seguintes:

- (a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais;
- (b) os proprietários fundiários;
- (c) os promotores imobiliários;
- (d) o Estado; e
- (e) os grupos sociais excluídos.

[...]

Em primeiro lugar, a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante.

Em segundo lugar, convém apontar que, ainda que possa haver diferenciações nas estratégias dos três primeiros agentes, bem como conflitos entre eles, há entretanto denominadores comuns que os unem: um deles é a apropriação de uma *renda da terra*. Por outro lado, a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar os conflitos de classe, este aspecto cabendo particularmente ao Estado. Para isto o espaço urbano constitui-se, como aponta Lefévre (1976), em instrumento onde são viabilizados concretamente os propósitos acima identificados, em grande parte através da posse e do controle do uso da terra urbana.

Em terceiro lugar, é necessário ressaltar que a tipologia apresentada é muito mais de natureza analítica do que efetivamente absoluta. **No estágio atual do capitalismo, os grandes capitais industrial, financeiro e imobiliário podem estar integrados e diretamente, neste caso em grandes corporações que, além de outras atividades, compram, especulam, financiam, administram e produzem espaço urbano. Como consequência desta integração muitos dos conflitos entre aqueles agentes supramencionados desaparecem.**

Em quarto lugar, é importante notar que as estratégias que esses agentes adotam variam no tempo e no espaço, e esta variabilidade decorre tanto de causas externas aos agentes, como de causas internas, vinculadas às contradições inerentes ao tipo de capital de cada agente face ao movimento geral de acumulação capitalista e dos conflitos de classe. **Assim, como exemplo, o aumento da composição orgânica de capital de uma empresa, afetando a taxa de lucro, pode gerar novas estratégias que incluam mudanças locacionais, afetando, portanto, o uso da terra urbana** (CORRÊA, 2000, p. 12-13). – *destaques acrescidos*

Já Ana Fani (2004), em seu livro *“O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade”* sintetiza a análise entre o modelo espacial da cidade e os reflexos sentidos pelo modelo de produção:

A análise espacial da cidade, no que se refere ao processo de produção, revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade, na medida em que as relações sociais se materializam num território real e concreto, o que significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço, enquanto prática sócio-espacial. A materialização do processo é dada pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares, esta é, a dimensão, da produção/reprodução do espaço, passível de ser vista, percebida, sentida, vivida. O homem se apropria do mundo, enquanto apropriação do espaço – tempo determinado, aquele da sua reprodução da sociedade. Assim se desloca o enfoque da localização das atividades, no espaço, para análise do conteúdo da prática sócio-espacial, enquanto movimento de produção/apropriação/ reprodução da cidade. Tal fato torna o processo de produção do espaço indissociável do processo de reprodução da sociedade – nesse contexto a reprodução continuada da cidade se realiza enquanto aspecto fundamental da reprodução ininterrupta da vida (CARLOS, 2004, p. 19).

O crescimento desordenado das cidades, favorecido pelo êxodo rural, visando atender à crescente demanda por mão-de-obra, fomentou o surgimento de diversos problemas típicos das cidades, que adotaram o sistema capitalista.

No Brasil, o crescimento das cidades vem ocorrendo sem planejamento e controle, gerando moradias inadequadas, áreas ambientais degradadas, com regiões periféricas marcadas por assentamentos ilegais, sem saneamento básico, sendo o Estado um grande fomentador dessa realidade. Segundo aponta Corrêa (2000):

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.

Tendo em vista estes propósitos o Estado capitalista cria mecanismos que levam à segregação residencial e à sua ratificação. Assim, os diferenciais de imposto territorial e predial são um forte fator discriminante, afetando o preço da terra e dos imóveis e, como consequência, incidindo na segregação social: os grupos de renda mais elevada residem em imóveis mais caros localizados em bairros onde o preço da terra é mais elevado. Através da alocação espacialmente diferenciada dos equipamentos de consumo coletivo, o Estado também interfere na segregação residencial. Harvey comenta que este tipo de atuação tende a ampliar a renda real daqueles que já possuem elevada renda monetária (CORRÊA, 2000, p. 26-27).

A segregação espacial, muitas vezes, resulta de uma ação direta e explícita do Estado. Sobre essa forma de intervenção, Corrêa (2000, p. 28) cita o exemplo da cidade de Brasília, uma cidade planejada em 1960, onde a oposição entre o Plano Piloto e as cidades-satélites é evidenciada.

Com Aracaju não se percebe semelhante atuação estatal? Com a periferia ficando cada vez mais afastada da capital, tornando os moradores da zona norte “invisíveis” e distantes de seus locais de trabalho, reféns da ausência de uma infraestrutura mínima digna?

No artigo intitulado “*Problemas Socioambientais da Periferia de Aracaju*”, a radiografia dos espaços periféricos da cidade de Aracaju foram bem analisados por Vilar (2006), ao destacar:

[...] São muitas as alterações e metamorfoses pelas quais a paisagem e o espaço urbano de Aracaju vem assistindo nos últimos 150 anos. Igualmente, são muitos os elementos que estão na base da compreensão dos conflitos de uso do solo urbano e da qualidade ambiental da capital sergipana. Na visão de Vargas (2002, p. 11), “a análise retrospectiva deixa evidente que a descrição do crescimento urbano de Aracaju somente é possível através do acompanhamento das grandes mudanças e alterações na paisagem natural e edificada”.

É a partir dessa base territorial que a cidade é construída. **Por não haver condições naturais idênticas em outras partes do mundo intertropical, Aracaju é diferente, é singular, malgrado os vários mundos que habitam o seu interior.** Aqui se recorre àquele “feeling lablachiano de personalidade regional” que nos fala Monteiro (2000, p. 102) em sua procura pelos geossistemas. Se muitos geógrafos, sobretudo os franceses, procuravam a *alma* da cidade, os geógrafos brasileiros contemporâneos, ideologizados, parecem que tem ojeriza à natureza, às raízes que compõem a nossa identidade.

Em Aracaju, o conhecimento dessas bases, daquilo que a *velha* geografia chamava de suporte-cobertura-envoltório, permite entender as alterações antrópicas realizadas ao longo dos últimos 150 anos. **A construção irregular, descontínua, dispersa e às vezes caótica de Aracaju gerou algumas cicatrizes na cidade que comprometeram a fisiologia da paisagem. A formação de uma geografia perversa, porque socialmente injusta e ecologicamente danosa, materializa-se na desordem e no adensamento desigual.**

Em Aracaju, a diversidade paisagística, o uso diferenciado do território e a apropriação desigual do espaço dão o tom da cidade. Espaços antagônicos e ambivalentes acompanham toda a história urbana de Aracaju: uma cidade onde o centro está em contraposição com a periferia. Na verdade, a construção de Aracaju é um processo de apropriação dos ambientes mais aprazíveis, das topografias mais suaves pelos mais abastados e, em contrapartida, cabe aos mais desfavorecidos os sítios mais problemáticos. Aqui, a máxima da degradação ambiental como sinônimo de espaço empobrecido socialmente parecer ter grande sentido [...] (VILAR, 2006, p. 104-105). – *destaques acrescidos*

Essa realidade, muito bem expressa por Villar (2005), é perceptível, inclusive, por pessoas que visitam a cidade de Aracaju pela primeira vez. Tem-se a impressão que Aracaju

não possui moradores das classes menos favorecidas, sendo a cidade da “qualidade de vida”, como já foi, em épocas passadas, extremamente alardeado pela propaganda municipal.

E essa segregação é observada tanto entre as pessoas de maior rendimento, como entre as classes mais baixas, modelo este que se repete em diversas cidades no Brasil e no mundo. Sobre esse processo, explica Ana Fani (2005):

O modo como a sociedade vive hoje é determinado pelo modo como o capital se reproduz, em seu estágio de desenvolvimento. Isso quer dizer, também, que o trabalhador não foge ao “controle” do capital, nem quando está longe do local de trabalho, pois o espaço da moradia tende a submeter-se às necessidades e perspectivas da acumulação do capital. O trabalhador também terá acesso e as possibilidades de escolha para morar limitados. O modo de vida urbano, sob o capitalismo, impõe disciplina.

As contradições sociais emergem, na paisagem, em toda a sua plenitude; os contrastes e as desigualdades de renda afloram. O acesso a um pedaço de terra, o tamanho, o tipo e material de construção espelham nitidamente as diferenciações de classe. **O acesso à habitação e aos meios de consumo coletivo serão diferenciados. Teremos aqui duas características básicas.**

**A primeira diz respeito à segregação espacial, tanto das pessoas de maior rendimento, quanto das de menor poder aquisitivo.** As de maior rendimento tendem a localizar-se em bairros arborizados, amplos, com completa infra-estrutura, em zonas em que o preço da terra impede o acesso a “qualquer um”. Há também os condomínios exclusivos e fechados, com grandes áreas de lazer e até *shoppings*, com grande aparato de segurança e amplos estacionamentos. Os de baixo rendimento têm como opção os conjuntos habitacionais, geralmente localizados em áreas distantes dos locais de trabalho. São os bairros operários com insuficiência ou mesmo ausência de infra-estrutura; e as áreas periféricas onde abundam as autoconstruções, além das favelas que afloram no seio da mancha urbana.

**A segunda característica refere-se à tendência de o espaço urbano (re) produzir e ampliar a distância (tanto em quilômetros quanto em tempo) entre o local de moradia e o local de trabalho.** É uma resposta, de um lado, ao aumento populacional e à concentração na cidade, e de outro ao processo de valorização da terra que deixa vazias áreas imensas da cidade (CARLOS, 2005, p. 77-78). – *destaques acrescidos*

Essa diferença de classes, observada na divisão socioespacial das cidades, também é percebida na forma como as pessoas de diferentes classes sociais vivenciam o espaço urbano. Um bom exemplo desse fato observou Carlos (2005), ao esclarecer:

É evidente que os bairros se diferenciam também pelo movimento de frequência nas ruas. Nos chamados bairros nobres, onde reside a população de alta renda, as ruas são vazias. Nos bairros populares – com população de baixo poder aquisitivo - aruá é quase uma extensão da casa.

O uso diferenciado da cidade demonstra que esse espaço se constrói e se reproduz de forma desigual e contraditória. **A desigualdade espacial é produto da desigualdade social.**

**O processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo de forma socializada para consumidores privados.** Portanto, a cidade aparece como produto apropriado diferencialmente

pelos cidadãos. Essa apropriação se refere às formas mais amplas da vida na cidade; e nesse contexto se coloca a cidade como o palco privilegiado das lutas de classe, pois o motor do processo é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diferentes necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes (CARLOS, 2005, p. 22-23). – *destaques acrescidos*

Nesse contexto desfavorável, onde há uma distribuição desigual do espaço urbano e do ônus ambiental, a massa de excluídos busca meios de atuação, funcionando como agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria das vezes, independente dos demais agentes (Corrêa, 2000, p. 30), como bem ressalta Corrêa (2000):

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. No capitalismo as diferenças são muito grandes, e maiores ainda em países como, entre outros, os da América Latina. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. **Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente: correlatos a ela estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego ou o subemprego e mesmo o emprego mal-remunerado.**

[...]

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, [...]. **A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade.**

[...]

A evolução da favela, isto é, a sua progressiva urbanização até tornar-se um bairro popular, resulta, de um lado, da ação dos próprios moradores que, pouco a pouco, durante um longo período de tempo, vão melhorando suas residências e implantando atividades econômicas diversas. **De outro, advém da ação do Estado, que implanta alguma infra-estrutura urbana, seja a partir de pressões exercidas pelos moradores organizados em associações, seja a partir de interesses eleitoreiros. Esta urbanização, contudo, desencadeia uma valorização que acaba por expulsar alguns de seus moradores e atrair outros** (CORRÊA, 2000, p. 29-31). – *destaques acrescidos*

O Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer diretrizes gerais da política urbana, enumeradas em seu artigo 2º, destacando-se, no inciso I, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A preocupação com a população de baixa renda, prevista no art. 2º, inciso XIV<sup>9</sup>, da referida lei demonstra a necessidade em se efetivar o princípio da função social da propriedade, a fim de diminuir as desigualdades sociais nos espaços urbanos.

Com relação à segregação social no processo de urbanização, Lefbvre (2001) afirma que:

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôs fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos “centros de decisão”. Isto não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível. A integração sem ela não tem sentido, e a desintegração continuará, sob a máscara e a nostalgia da integração (LEFBVRE, 2001, p. 113).

Uma grande prática disseminada nas cidades capitalistas, e Aracaju pode ser um exemplo destacado disso, é a especulação imobiliária, que inviabiliza a efetividade do princípio da função social da propriedade urbana, e aumenta a segregação dos habitantes menos favorecidos economicamente para as regiões periféricas, onde é perceptível, com mais evidência, a ausência do Estado. Como bem sinalizou Erenberg (2008, p. 154): *“Essa massa de excluídos já constitui, como se sabe, uma parcela bastante significativa das populações das cidades”*.

Sobre a especulação imobiliária, comenta Erenberg (2008):

Dentre as condutas que podem configurar esse estado de descumprimento da função social da propriedade urbana, a mais evidente é a formação de estoques especulativos (especulação imobiliária).

Relegar a propriedade a um estado de inatividade econômica, aguardando por sua valorização, seja pela introdução de obras e serviços públicos na região, seja pela redução da oferta de imóveis, para então aliená-lo por preço superior ao que foi pago é procedimento que não mais pode ter vez em áreas urbanas em geral, pelo fato de tornar mais difícil, senão impossível, o acesso à propriedade imobiliária urbana (moradia) para grande parcela da população, em especial aquela menos aquinhoadada de recursos financeiros.

Essa conduta contribui para empurrar a parcela menos favorecida da coletividade para áreas periféricas da cidade, não dotadas de infra-estrutura urbana adequada, sujeitando-se a padrões de sobrevivência subumanos. Por vezes, essa parcela de cidadãos excluídos passa a habitar espaços ambientalmente protegidos, criando um impasse entre valores constitucionalmente relevantes, no qual será necessário, no mais das vezes, sacrificar o seu direito à moradia em prol da proteção do meio ambiente, ante a regra da maioria (o interesse ambiental interessa a um número

---

<sup>9</sup> Art. 2º, inciso XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

maior – ainda que indeterminado e indeterminável – de pessoas) (ERENBERG, 2008, p. 153).

A especulação imobiliária descumpra o princípio estabelecido no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que preceitua: *“Todo ser humano tem direito a um nível de vida adequado, que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde, e o bem-estar e, em especial, a alimentação, o vestuário e a moradia”* (ONU, 1948).

Como bem resumiu Erenberg (2008) sobre esse tema:

É importante atentar para o fato de que a especulação imobiliária em determinadas hipóteses subverte todo o cenário projetado pela Constituição, negando, em nome do proveito econômico individual e em favor da parcela mais favorecida da sociedade, o pleno acesso a todos os benefícios sociais duramente conquistados (ERENBERG, 2008, p. 155).

Outra questão de relevante impacto no crescimento desordenado das cidades é a completa ausência de planejamento urbano, pois ensina Mukai (2007), citando Celson Ferrari (1977) que:

[...] “Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências”.

O referido autor mostra, ainda, que “o planejamento deve ser integral, abrangente, isto é, deve envolver os aspectos econômicos, sociais e físico territoriais da realidade a ser planejada. Tais aspectos são apenas nomes diferentes de uma só e mesma realidade, ou seja, são aspectos diferentes de um só e mesmo sistema e não de diversos sistemas”, para concluir que “um planejamento integral, além dos três aspectos já mencionados, abrange também um quarto aspecto do sistema sob planejamento: o administrativo ou institucional” (MUKAI, 2007, p. 31).

Nesse aspecto, é importante frisar a distinção entre planejamento e plano. Conforme ensinamento de Pires (2007), citando Jon Friedmann:

[...] o planejamento é, por vezes, definido como sendo um meio de resolver problemas de maneira mais ou menos racional; os planos são, por outro lado, aqueles documentos que dão corpo a tais decisões. O planejamento é um processo dinâmico, os planos têm características estáticas: são impressos, encadernados, lidos, postos em prateleiras de biblioteca... O planejamento não pode ser lido: é uma atividade contínua (PIRES, 2007, p. 104).

Assim, conclui Pires (2007, p. 104): *“Neste diapasão, o programa de administração (plano) é uma obrigação que decorre da materialização do planejamento, na forma da lei.”*

Existem diversos dispositivos constitucionais que demonstram ser o planejamento urbano uma imposição jurídica, não se submetendo ao arbítrio dos administradores públicos. Nesse sentido,

manifesta-se a Constituição Federal de 1988 em seus artigos: 21, inciso IX<sup>10</sup>; 25, §3<sup>o11</sup>; 174, §1<sup>o12</sup>; 182, §1<sup>o13</sup> (PIRES, 2007, p. 103).

Sobre a ausência de planejamento urbano, releva notar que, na cidade de Aracaju, verifica-se a completa ausência de implementação de um plano de habitação, de iniciativa municipal, para atender à população mais carente, desde a entrada em vigor do PPDU (2000) (Costa, 2017<sup>14</sup>), cabendo aqui lembrar que os programas habitacionais, a exemplo do “Minha Casa, Minha Vida”, são de iniciativa do Governo Federal.

Medidas como essas estão previstas no PDDU<sup>15</sup> de Aracaju, mais especialmente em seu artigo 69, parágrafo único e incisos<sup>16</sup>.

### 2.1.3. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

O Estatuto da Cidade, Lei Federal n° 10.257/2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da Política Urbana, traçando diretrizes gerais para o ordenamento urbano. Conjuntamente com as Leis de Processo Administrativo e Responsabilidade Fiscal, a edição dessa lei faz parte de um processo de modernização da estrutura jurídica, administrativa e social do país (PIRES, 2007, p. 133).

A base normativa do Estatuto da Cidade é o princípio da função social da propriedade, onde as políticas públicas deverão ser pensadas tomando como base esse princípio.

Pires (2007), citando Carlos Ary Sundfeld, afirma que o Estatuto da Cidade constitui:

[...] “a primeira tentativa de resposta jurídica abrangente a esse impasse, por meio da instituição de um Direito Urbanístico popular. Ele resulta da adoção de duas orientações convergentes:...transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico...e por outro a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização.

Mas convém alertar que “as normas do estatuto formam um conjunto normativo intermediário”, isto é, a implementação de vários institutos depende de leis posteriores (SUNFELD, p. 52 e 58-59 apud PIRES, 2007, p. 134).

<sup>10</sup> Art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

<sup>11</sup> Art. 25, § 3° - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>12</sup> Art. 174, § 1° - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

<sup>13</sup> Art. 182, § 1° - 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.

<sup>14</sup> Entrevista concedida por Dr. Emerson Ferreira da Costa, por telefone, no dia 29/01/2017, às 19 hs e 11 min.

<sup>15</sup> Lei Complementar Municipal n° 42, de 04 de outubro de 2000.

<sup>16</sup> <[https://www.aracaju.se.gov.br/planejamento\\_e\\_orcamento/plano\\_diretor](https://www.aracaju.se.gov.br/planejamento_e_orcamento/plano_diretor)>, acesso em 30/07/2018.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade determina que “*a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*”. Essas diretrizes elencadas no artigo 2º indicam o caminho do efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana.

O artigo 40 do Estatuto da Cidade, em seu §2º, prevê:

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

[...]

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo (BRASIL, 2001).

Mukai (2007) faz uma importante observação acerca da constitucionalidade do artigo 40, §2º<sup>17</sup>, do Estatuto da Cidade:

Discutível, ainda, a constitucionalidade do artigo 40, §2º, ao determinar que o plano diretor deverá abranger todo o território municipal. Temos, na verdade que essa disposição é inconstitucional, visto que, considerando, primeiramente, que o artigo 182 da CF somente prevê e disciplina a “política de desenvolvimento urbano”; em segundo, que o §1º do artigo 182 diz que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e, em terceiro, que o §2º diz que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, não há como afirmar que poderia incluir o meio rural, assunto regido pelo artigo 185 da Lei Maior.

Em nossa opinião, campo e cidade não podem ser tratados como sinônimos, exigindo disciplina totalmente diversa e apropriada (MUKAI, 2007, p. 47).

Sobre a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor, o Pleno do Supremo Tribunal Federal aceitou a repercussão geral nos autos do RE 607940 RG/DF, da Relatoria do Min. Ayres Britto:

Constitucional. Criação de projetos urbanísticos obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano dos municípios. **Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano** (STF, Tribunal Pleno, RE 607940 RG/DF, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09/12/2010) – *destaques acrescidos*

Erenbergh (2008) adota o seguinte conceito trazido por Hely Lopes Meirelles (1994), sobre o Plano Diretor:

O *Plano Diretor* ou *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*, como modernamente se diz, é o conjunto de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social,

<sup>17</sup> Art. 40, §2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão de aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto de cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (ERENBERG, 2008, p. 75).

Para Erenbergh (2008), a primeira referência legislativa a um Plano Diretor, no Brasil, se deu no chamado Plano Agache, editado no Rio de Janeiro em 1930. Sobre esse dado histórico explica o autor: “*Assim, surge pela primeira vez no país um instrumento urbanístico denominado plano diretor. O Plano Agache é apontado por Flávio Villaça como precursor, por sua abordagem abrangente*” (ERENBERG, 2008, p. 70).

A Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei Lehmann (lei do parcelamento do solo urbano, alterada pela Lei nº 9.785/99), antes mesmo da edição do Estatuto da Cidade, já se referia ao Plano Diretor no parágrafo 4º, do art. 2º; no *caput* do artigo 3º; no inciso do art. 4º; no artigo 8º; e no parágrafo único do artigo 15 (Erenbergh, 2008, p. 76).

A Constituição Federal, em seu artigo 182, §1º, dispõe que o Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Por sua vez, o artigo 39 do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, diz que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Além disso, o artigo 40, da mesma lei, afirma que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, determina o conteúdo mínimo do Plano Diretor, qual seja:

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

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

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

III – sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001)

É importante enfatizar que o Ministério das Cidades editou a Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005<sup>18</sup>, alterada pela Resolução nº 164, de 26 de março de 2014. Essa resolução

---

<sup>18</sup> Publicada no DOU de 14/07/2005, Seção 1, pag. 89.

traz orientações e recomendações sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, em seu artigo 1º. Nesse sentido, os principais “considerandos” da Resolução nº 34/2005 são:

- a) que compete ao Conselho das Cidades, emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- b) que o objetivo fundamental do Plano Diretor é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa;
- c) que a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais; (...) (BRASIL, 2005).

A referida resolução traz ainda, em seu artigo 8º, as diretrizes e princípios as serem observados no plano de transporte urbano integrado, denominado de Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, para as hipóteses previstas no art. 41, §2º, do Estatuto das Cidades.

Acerca do conteúdo mínimo do PDDU, o Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012<sup>19</sup>, em seu artigo 19, dispôs:

Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica **e consoante as diretrizes do plano diretor** de que trata o [§1o do art. 182 da Constituição Federal](#) (BRASIL, 2012). – *destaques acrescidos*

No que concerne à cidade de Aracaju, considera-se Regimento Interno do Plano Diretor a Resolução nº 31/1999<sup>20</sup>, alterada pelas Resoluções nº 05/2011 e 05/2012, esta última não disponível no site da Câmara Municipal de Aracaju<sup>21</sup>.

Com isso, tem-se que, para a observância do devido processo legal legislativo, perante a Câmara Municipal de Aracaju, faz-se necessário, além da obediência ao seu Regimento

<sup>19</sup> <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm)>, acesso em 31/07/2018.

<sup>20</sup> <[http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=19113](http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=19113)>, acesso em 30/01/2018.

<sup>21</sup> <[http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=19112](http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=19112)>, acesso em 31/07/2018.

Interno (Resolução nº 18/71, não disponível no respectivo sítio<sup>22</sup>), observância também ao Regimento Interno do PDDU/Aracaju (Resolução nº 31/99, com as alterações posteriores), sob pena de vício de forma a inviabilizar a legalidade de todo o processo legislativo.

A compreensão e extensão dessas normas é de relevância evidente, na medida em que a sociedade civil, ao conhecer os mecanismos legais existentes para a aprovação de quaisquer leis municipais que impactem nas diretrizes trazidas pelo vigente PDDU (2000), poderá exigir, mediante provocação ao Poder Judiciário, mecanismos de controle a eventuais abusos cometidos, sendo de interesse de toda a coletividade.

#### **2.1.4. Sanções pela não elaboração do Plano Diretor**

Com base nos ensinamentos de Erenberg (2008), a elaboração do Plano Diretor é providência que se reporta ao princípio do Desenvolvimento Sustentável, de caráter antropocêntrico, por força do que dispõe o princípio de número “1” da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como se constata:

A Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento Tendo-se reunido no Rio de Janeiro de 03 a 14 de junho de 1992, Reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, aprovada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e tratando de basear-se nela, Com o objetivo de estabelecer uma aliança mundial nova e equitativa mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores chave das sociedades e as pessoas, Procurando alcançar acordos internacionais em que se respeitem os interesses de todos e se proteja a integridade do sistema ambiental e de desenvolvimento mundial, Reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lugar, Proclama que:  
PRINCÍPIO 1. Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza (ERENBERG, 2008, p. 93-94).

Esse princípio se coaduna com o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis<sup>23</sup>, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Essa agenda possui como preâmbulo:

<sup>22</sup>

<[http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?page=76&step=8&txt\\_assunto=&dt\\_norma=&dt\\_public=&txt\\_ano=&incluir=0&dt\\_norma2=&rd\\_ordenacao=1&txt\\_numero=&dt\\_public2=&lst\\_tip\\_norma=4](http://200.151.187.98:8080/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?page=76&step=8&txt_assunto=&dt_norma=&dt_public=&txt_ano=&incluir=0&dt_norma2=&rd_ordenacao=1&txt_numero=&dt_public2=&lst_tip_norma=4)>, acesso em 31/07/2018.

<sup>23</sup> <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>, acesso em 31/07/2018.

Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. **Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.**

Os Objetivos e metas estimularão a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta [...] (NU, 2015). – *destaques acrescidos*

É fundamento do ODS<sup>24</sup> 11: “*Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*”, tendo como metas<sup>25</sup>:

**11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível**, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

**11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

**11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

**11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

**11.5** Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

**11.6** Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

<sup>24</sup> Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

<sup>25</sup> <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>, acesso em 31/07/2018.

**11.7** Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

**11.a** Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

**11.b** Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

**11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais (NU, 2015).

Quando se observa o item 11.1. do ODS 11, “*Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas*”, percebe-se que, em pleno ano de 2018, tem-se ainda um longo caminho a percorrer, isso porque, o que predomina na grande maioria das cidades brasileiras, e Aracaju é um exemplo disso, é que a estratégia dos promotores imobiliários, com a conivência estatal, não favorece a produção de habitações populares. Nesta seara, Corrêa (2000), tratando da questão, esclarece que:

**Na sociedade capitalista não há interesse das diferentes frações do capital envolvidas na produção de imóveis em produzir habitações populares. Isto se deve, basicamente, aos baixos níveis dos salários das camadas populares, face ao custo da habitação produzida capitalisticamente.** Deve-se também, em parte, conforme argumenta Henri Coing, a convergência de interesses do proprietário fundiário, do promotor imobiliário e da indústria de material de construção no sentido de apenas produzir habitações com inovações, com valor de uso superior às antigas, obtendo-se, portanto, um preço de venda cada vez maior, o que amplia a exclusão das camadas populares.

Em que condições, pergunta H. Coing, é possível haver a produção de habitações para os grupos de baixa renda? Quando esta produção é rentável?

- (a) é rentável se são superocupadas por várias famílias ou por várias pessoas solteiras que alugam um imóvel ou um cômodo;
- (b) é rentável se a qualidade da construção for péssima, com o seu custo reduzido ao mínimo, conforme Engels descreve para a Inglaterra em relação ao século XIX; e
- (c) é rentável quando verifica-se enorme escassez de habitações, elevando os preços a níveis insuportáveis.

Mas esta não é a situação usual nas cidades do Terceiro Mundo: o capital não tem interesse em produzir habitações para as camadas populares. **Numa sociedade onde parte ponderável da população não tem acesso à casa própria ou mesmo não tem condições de pagar aluguel, a estratégia dos promotores imobiliários é basicamente a seguinte:**

- (a) **dirigir-se, em primeiro lugar, à produção de residências para satisfazer a demanda solvável<sup>26</sup>; e**  
 (b) **obter ajuda do Estado no sentido de tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não-solvável.**

Em relação à primeira categoria, verifica-se a produção de imóveis de luxo visando atender aqueles que dispõem de recursos, aí incluindo-se a produção de residências secundárias, em áreas de lazer, para este segmento da população. A produção de imóveis caros e finos pode chegar mesmo a saturar, havendo, por outro lado, déficit de residências populares. Para o segmento da população que constitui o mercado dos promotores imobiliários, os financiamentos não são difíceis, o mesmo ocorrendo para as incorporadoras de imóveis.

A existência de uma demanda solvável saturada e de uma não-solvável insatisfeita explica o interesse do capital imobiliário em obter ajuda do Estado, de modo a permitir tornar viável a construção de residências para as camadas populares: créditos para os promotores imobiliários, facilidades para desapropriação de terras, e créditos para os futuros moradores. **A criação de órgãos, como foi o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH) e das Cooperativas de Habitação (COHAB's), e a criação de mecanismos jurídicos e financeiros, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), visam viabilizar a acumulação capitalista via produção de habitações, cujo acesso é agora ampliado.**

Esta estratégia é viável em razão da importância da produção de habitações na sociedade capitalista. Cumpre ela um papel fundamental, que é o de amortecer as crises cíclicas da economia através do investimento de capital e da criação de numerosos empregos: daí ter o apoio do Estado capitalista, que por sua vez está fortemente repleto, através de seus componentes, de interesses imobiliários (CORRÊA, 2000, p. 21-23).

O documento adotado na Assembléia Geral da ONU em 2015, "*Transformando Nosso Mundo, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*"<sup>27</sup>, teve o Brasil como um dos países signatários. Disso denota que os 17 ODS's devem ser alcançados conjuntamente, uma vez que não há como se ter uma cidade inclusiva, segura, resiliente e sustentável, sem que não se busque ofertar às pessoas uma existência digna, preceito constitucional e fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III<sup>28</sup>, da CF/88).

Nesse sentir, temos que tanto no âmbito das relações internacionais, quanto no âmbito do direito interno brasileiro, o planejamento urbano é uma meta a ser priorizada pelos gestores municipais, sendo o Plano Diretor o principal instrumento de efetivação desse planejamento.

Mesmo diante do mandamento constitucional de 1988, e do advento do Estatuto da Cidade em 2001, não era uma realidade incomum a existência de municípios com mais de 20 mil habitantes, que ainda não haviam elaborado seus planos diretores, pelas mais diversas razões, desde o absoluto desconhecimento da forma até a falta de interesse político (ERENBERG, 2008, p. 94).

<sup>26</sup> Solvível, que tem com que pagar (uma dívida); solvente.

<sup>27</sup> <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf)>, acesso em 31/07/2018.

<sup>28</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 41, prescreve que o Plano Diretor é obrigatório para as seguintes cidades:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos [...] (BRASIL, 2001).

Por sua vez, o art. 50 do Estatuto das Cidades dispõe que os municípios enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do *caput* do art. 41, e que não tenham Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor da lei, deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

O art. 52 da referida lei, em seu inciso VII, alude:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:  
(...)

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei; (BRASIL, 2001).

Analisando-se o Estatuto das Cidades, percebe-se que não houve a fixação de prazos para a elaboração de Plano Diretor (ainda que obrigatório, por força do *caput* do art. 41), nas hipóteses elencadas nos incisos IV a VI. Nesses casos, estariam os gestores municipais imunes a aplicação de penalidades? Sobre o assunto, lembra Erenberg (2008, p. 100):

Em tese, não havendo previsão de penalidade no Estatuto da Cidade, não se poderia cogitar de aplicação de pena (princípio da legalidade, Constituição Federal, 5º, XXXIX). No entanto, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (improbidade administrativa) traz um rol bastante amplo de condutas puníveis, dentre as quais os atos atentatórios contra os princípios da administração pública (artigo 11, em especial o inciso II: “Constitui ato de improbidade administrativa...II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”) (ERENBERG, 2008, p. 100).

Erenberg (2008), citando Jacintho Arruda Câmara, elenca três espécies de sanção, à luz do Estatuto da Cidade, aplicáveis aos municípios e prefeitos que, ainda que obrigados, não cumpriram o disposto no art. 50 do Estatuto das Cidades, são elas:

*Sanções de natureza institucional*, que determinam a privação da utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, bem como outros previstos no Estatuto da Cidade e que igualmente dependam da existência de plano diretor, como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas.

*Sanções de natureza funcional extraordinária*, que são aplicáveis por força da tipificação expressa no próprio Estatuto da Cidade (artigo 52 e seus incisos II a VIII), como as penalidades previstas para atos de improbidade administrativa<sup>29</sup>, em que incorrem, por exemplo, os prefeitos e outros agentes públicos<sup>30</sup> que não adotem as providências necessárias à aprovação e atualização do plano diretor (parágrafo 3º do artigo 40 da Lei 10.257/2001), deixem de garanti-las ou que as impeçam.

*Sanções de natureza funcional ordinária*, que submetem os responsáveis legais pela gestão dos municípios desiduosos as sanções ordinárias previstas nos regimes jurídicos funcionais aplicáveis às autoridades responsáveis. Em outras palavras, deixar de cumprir o dever funcional, legalmente estabelecido, de promover a edição de plano diretor acarreta ao servidor público responsável as punições cabíveis. Essa modalidade de sanções não é absorvida pela modalidade *sanções de natureza funcional extraordinária* pelo fato de o Estatuto da Cidade, em seu artigo 52 estabelecer expressamente a cumulatividade de sanções: (...) (ERENBERG, 2008, p. 95-97).

No entanto, a fim de evitar punições injustas, cabe a ressalva de que o projeto de lei poderá ser descartado pela Câmara Municipal, ou ainda poderá haver uma demora excessiva para sua votação. Nesses casos, como bem sinalizou Erenberg (2008):

Nessas circunstâncias, não se afigura razoável responsabilizar o prefeito pela eventual ausência da lei exigida, o que não significa que o responsável pela obstrução indevida da aprovação do plano não possa ser responsabilizado nos termos da lei.

Em outras palavras, se a rejeição do projeto pelo Poder Legislativo local for adequada e juridicamente fundamentada, retorna ao chefe do Poder Executivo municipal a responsabilidade. Caso contrário (a rejeição não for adequada e juridicamente fundamentada), passa a ser do representante do Poder Legislativo municipal a responsabilidade pela não elaboração do plano diretor – uma vez que o prefeito cumpriu o que lhe cabia ao apresentar projeto viável (ERENBERG, 2008, p. 99).

Segundo Mukai (2007), além das sanções ao prefeito, previstas na lei de improbidade administrativa, deve-se considerar:

<sup>29</sup> Lei 8.429, de 02 de junho de 1992.

<sup>30</sup> A teor da disposição expressa do artigo 52: “sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos...” É o caso, por exemplo, do presidente da Câmara Municipal que obstrui, em conluio como prefeito ou agindo contra este, a aprovação do projeto de plano diretor. (CÂMARA, 2002, p. 316 apud ERENBERG, 2008, p. 96)

[...] 2. a que acresce como objeto da ação civil pública e como motivo da ação cautelar respectiva a “ordenação urbanística”, propiciando ao Ministério Público ou a entidade com mais de um ano de existência a possibilidade de, em liminar ou no mérito, obrigar (com fulcro no artigo 3º da Lei nº 7.347/85) a Câmara Municipal e aprovar o plano diretor, se decorridos os cinco anos (MUKAI, 2007, p. 47).

Interessante é observar que o inciso III<sup>31</sup> do artigo 41 do Estatuto das Cidades encerra uma faculdade ao município e não um dever, diferentemente dos demais incisos do artigo 41. Pois, como bem ressaltou Erenberg (2008):

Já em relação aos municípios obrigados à elaboração de plano diretor por força do disposto no inciso III do artigo 41 do Estatuto da Cidade, sua sanção é a impossibilidade de utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, uma vez que este inciso III estabelece, ao contrário dos demais incisos desse artigo, uma faculdade e não um dever.

Resta dizer que o plano diretor não é condicionante da aplicação do princípio da função social da propriedade urbana, mas sim seu instrumento, através do qual é possível fazer incidir os seus preceitos de forma precisa e com o máximo de eficiência (ERENBERG, 2008, p. 100).

Como se percebe, não existe permissão ao arbítrio do chefe do Executivo Municipal, nem do corpo legislativo integrante da Câmara Municipal, quando se está em pauta a observância de preceitos constitucionais, seja no que se refere à obediência ao devido processo legislativo, seja quanto ao conteúdo material das leis que versem sobre matéria própria do Plano Diretor.

## 2.2 A Função Social da Propriedade Urbana sob o Ponto de Vista do Direito

Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Erenberg (2008), define função como:

[...] O exercício, no interesse de terceiro, de um poder que se dispõe exclusivamente para os efeitos de cumprir o dever de atender determinada finalidade legalmente estabelecida. Ela (*a função*), não se confunde meramente com direito ou com Poder, porque nestes alguém desfruta de uma situação subjetiva ativa que lhe permite mobilizar uma potencialidade jurídica em vista de seu próprio interesse, ao passo que, na função, o exercício dessa potencialidade se efetua no interesse alheio e como instrumento necessário ao cumprimento de um dever. Aí e só aí temos função (MELLO, 1986, p. 21 *apud* ERENBERG, 2008, p. 108).

---

<sup>31</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

Essa discussão não é recente. Registra-se, desde a Idade Média, que a Suma Teológica de São Tomaz de Aquino informava que os bens disponíveis na terra pertenciam a todos, sendo destinados provisoriamente à apreensão individual (Bertan, 2009).

Augusto Conte (1798 – 1857), por sua vez, foi o primeiro filósofo a enfatizar a função social da propriedade afirmando que:

[...] Em todo estado normal da humanidade, todo cidadão, qualquer que seja, constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições, mais ou menos definidas, determinam, por sua vez, obrigações e pretensões. Este princípio universal deve estender-se até a propriedade, na qual o positivismo vê, acima de tudo, uma indispensável função social destinada a formar e a administrar os capitais, com os quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte (FILHO *apud* PIRES, 2008, p. 65).

Guilherme Purvin (2004)<sup>32</sup> traçou um panorama bastante completo sobre a trajetória do conceito de função social da propriedade e apontou como influências na formação do conceito, além das ideias de Duguit, a doutrina social da Igreja Católica Romana, o Constitucionalismo Social de Weimar e do México e o Socialismo (Erenberg, 2008).

Leon Duguit foi um marco na discussão da função social da propriedade. Esse tratadista francês defendia que a propriedade não seria um direito, mas uma função social, uma condição para a prosperidade da sociedade, assim,

Na obra *Las transformaciones del derecho público y privado*, Duguit traz para o direito de propriedade a ideia de função social buscando superar a noção de direito subjetivo, que tinha como “metafísica”, por conta do pensamento então disseminado, de que a propriedade seria um dos direitos naturais e imprescritíveis do homem (pensamento este consubstanciado no artigo 2º da Declaração de 1789 e que se encontra hoje na base de conceitos como o de direitos reais, oponíveis *erga omnes*, e o de sucessão hereditária (ERENBERG, 2008, p. 114).

A segunda importante influência na formação do conceito de função social da propriedade é a concepção cristã de liberdade e, em termos mais objetivos, “*a tentativa da Igreja Romana de fazer frente aos ideais da doutrina socialista a respeito da propriedade privada*”. Nessa busca, a encíclica *Rerum Novarum* foi um marco notável, na qual Leão XIII defendia a proteção da propriedade adquirida pelo trabalhador com o resultado de seu labor, esboçando os contornos de uma função social como qualidade intrínseca da propriedade (ERENBERG, 2008).

Em seguida, a encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI adiciona-se o reconhecimento do direito do Estado “*de determinar, minuciosamente, os deveres inerentes à propriedade, os limites intrínsecos desse direito*” (ERENBERG, 2008).

---

<sup>32</sup> “Todo cidadão é um funcionário público com atribuições mais ou menos definidas”, cf. a referência em Guilherme José Purvin de Figueiredo, *A propriedade no Direito Ambiental*, p. 71.

A evolução do conceito de função social recebeu influência do constitucionalismo de Weimar e do México, bem como da Revolução Russa, na segunda metade do século XX, conforme explicita Erenberg (2008):

A Constituição mexicana, de 1917, ainda em vigor, foi a primeira carta a sistematizar, em seu artigo 123, os direitos sociais do homem, sem, no entanto, romper com o regime capitalista.

No mesmo ano se dá a Revolução Soviética na Rússia, instituindo o primeiro regime socialista naquele país, regime esse que se espalhou de forma a tocar um terço da humanidade 40 anos depois.

Em 1919 foi promulgada a Constituição de Weimar, na Alemanha, que arrolava uma série de direitos individuais e sociais dos alemães. Essa Constituição é considerada “o primeiro texto constitucional a positivizar o princípio da função social da propriedade”, ao inserir uma obrigação no direito de propriedade. A Constituição de Weimar acaba influenciando o constitucionalismo do pós guerra, inclusive com reflexos na Constituição brasileira de 1934 (ERENBERG, 2008, p. 114-115).

Entretanto, tanto na Alemanha, como no Brasil, a função social da propriedade, ainda que prevista a nível constitucional, não teve maiores consequências práticas, diante da apropriação por regimes autoritários, servindo para justificar o acúmulo estatal de riquezas. Somente no final do século XX, conquistou-se um grau de maturidade teórica, que autorizou uma melhor compreensão de seu significado (ERENBERG, 2008).

Erenberg (2008), citando Consuelo Yoshida (2006), em sua obra “*Tutela dos interesses difusos e coletivos*”, assevera que:

A função social da propriedade tem em vista a crescente necessidade de conciliação do individual e do social. Atualmente, o próprio direito de propriedade e não apenas o seu exercício, ganha uma configuração bem mais limitada, em decorrência da imposição de obrigações negativas e positivas: ele só pode ser exercido na medida em que não atente contra bens, interesses e valores superiores da coletividade em geral entre os quais passa a figurar a proteção do meio ambiente, podendo ainda ser exigido do proprietário “comportamentos ativos que se alinhem na direção do proveito social” (YOSHIDA, 2006, p. 64-65 *apud* ERENBERG, 2008, p. 114).

No sistema jurídico brasileiro, já em 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>33</sup>, em seu artigo 5º, já estipulava: “*Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*”, com isso evidenciando com os “*fins sociais*” o caráter solidário inerente à função social tal qual idealizado, posteriormente, pela Constituição Federal de 1988.

Na época do Liberalismo Clássico, a propriedade privada era considerada um dos mais importantes direitos fundamentais. Era então o direito de propriedade visto como um direito

<sup>33</sup> Decreto nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.

absoluto, consubstanciado nos poderes de usar, fruir, dispor da coisa, bem como reivindicá-la de quem injustamente a possuísse.

No ordenamento jurídico brasileiro atual, não é mais entendido o direito de propriedade como um direito absoluto (assim como não o é nenhum direito fundamental), visto que a Constituição Federal de 1998 consagrou o Estado Democrático Social de Direito, significando dizer que também a propriedade deve atender a uma função social, exigência essa consubstanciada no inciso XXIII do art. 5º<sup>34</sup> e ratificada no inciso III do art. 170<sup>35</sup> da Constituição Federal de 1988 (PAULO; ALEXANDRINO, 2012).

Não por outra razão, ao lado dos direitos assegurados ao proprietário, o constituinte originário impôs a ele deveres essencialmente sintetizáveis como o dever de uso adequado da propriedade, especialmente sob o aspecto de sua exploração econômica. Pois, para Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2012):

Assim, não pode o proprietário de terreno urbano mantê-lo não edificado ou subutilizado (CF, art. 182, §4º), sob pena de sofrer severas sanções administrativas; não pode o proprietário de imóvel rural mantê-lo improdutivo, devendo atender às condições estabelecidas no art. 186 da Carta Política. O desatendimento da função social da propriedade pode dar ensejo a uma das formas de intervenção do Estado no domínio privado; a desapropriação (nesse caso dita desapropriação por interesse social).

Além disso, o direito de propriedade deverá ceder quando isso for necessário à tutela do interesse público, como ocorre nas hipóteses de desapropriação por utilidade pública ou necessidade pública, de requisição administrativa (art. 5º, XXV), de requisição de bens no estado de sítio (art. 139, inciso VII). Ainda, quando a utilização da propriedade for feita de forma altamente lesiva à sociedade, o Estado poderá impor sua perda, tanto na esfera penal, quanto na administrativa (CF, art. 5º, XLVI, alínea “b”; CF, art. 243) (PAULO; ALEXANDRINO; 2012, p. 149-150).

O Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), por sua vez, prevê em seu artigo 1.228:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

---

<sup>34</sup> 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: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>35</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade;

§ 2o São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3o O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4o O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante (BRASIL, 2002).

Sobre esse artigo, uma das melhores explicações encontradas pela autora dentre a vasta bibliografia jurídica pesquisada sobre o tema, foi a dada por Dr. Kleudson Nascimento dos Santos<sup>36</sup>, em seu livro *“Propriedade Urbana e sua Função Social – Instrumentos de Efetividade no Estatuto da Cidade”*, senão vejamos:

[...] O conceito de função social da propriedade estatuído no diploma civil vigente, a exemplo do que preceitua a Constituição, não é um conceito fechado, aplicável literalmente pelo operador do direito, sem qualquer interpretação. Ao contrário, a função social é típico exemplo de cláusula geral; um conceito jurídico indeterminado que depende de construção jurisprudencial, legislativa ou administrativa para definição do seu conteúdo, bem como o seu alcance em cada caso concreto.

É de se frisar que o Código Civil não estabelece de que forma a propriedade atende a sua função social. Ele deixa essa tarefa para o intérprete, que ao analisar o caso concreto, estabelecerá a conduta a ser adotada. Assim, haverá sempre a criação do conteúdo da norma, de forma a permitir que ela seja aplicada de acordo com as mudanças da sociedade, inserida no contexto da realidade de cada município.

Fica evidente que o sistema jurídico pátrio preferiu adotar uma menor precisão jurídica, deliberadamente, para que fosse possível preservar as situações que demandam uma interferência das autoridades públicas, do legislador, de certa maneira, e, em linha final, do Poder Judiciário, na aplicação dessas normas, buscando vir a concretizar, à luz da realidade em voga, a função social da propriedade.

Para Nelson Nery Junior, além de a função social da propriedade constituir cláusula geral, ela tem natureza jurídica de preceito de ordem pública, o que implica dizer que o seu reconhecimento e aplicação podem se dar por ato do julgador, a qualquer tempo e grau de jurisdição, sem que para tanto o interessado tenha deduzido qualquer pedido (SANTOS, 2017, p. 48-49).

---

<sup>36</sup> Procurador do Estado de Sergipe. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito Urbanístico e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente Urbano. Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

O Código Civil de 2002 trouxe uma nova abordagem, ao vincular o instituto da propriedade à função social. Ao se aprofundar sobre a exegese do *caput* do artigo 1.228<sup>37</sup> do Código Civil de 2002, explica Dr. Kleidson (2017), com bastante propriedade:

[...] Sob este prisma, pode-se entender que a norma contida nesta disposição mantém os atributos inerentes ao direito de propriedade, aos consagrados *jus utendi, jus fruendi, jus abutendi* [ou *disponendi*] e a *rei vindicatio*, mantendo a estrutura do individualismo liberal. Todavia, a inovação foi trazida pelo parágrafo primeiro<sup>38</sup> daquele dispositivo, que assim estabelece:

[...]

Esta disposição do artigo 1228, §1º, do Código Civil veio se harmonizar com contido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, que, como visto no capítulo anterior, exige que a propriedade atenda a uma função social, e mais além, a disposição trazida pelo Código Civil complementar o contexto da propriedade quando inserida na ordem econômica, cumprindo, deste modo, o comando do artigo 170, incisos II e III da Carta Magna.

**Impende salientar que para que haja o exercício regular do direito de propriedade, seu titular deve fazê-lo de forma a atender a uma finalidade econômica e social. Ou seja, o proprietário deve dar uma destinação econômica à coisa da qual mantém a propriedade. Não se pode manter a propriedade sobre determinado imóvel urbano sem dar a ele uma destinação útil, como, por exemplo, a construção de casa para fim de moradia, ou mesmo a exploração de alguma atividade econômica lícita.**

Não só isso. A destinação a ser dada à propriedade deve, ainda, atender às regras estatuídas pelas disciplinas estabelecidas pelas leis especiais, a fim de proteger a fauna, a flora, o patrimônio artístico, estético, paisagístico, cultural, entre tantos outros. Destarte, há uma preocupação central contida no comando do artigo 1228, §1º, qual seja, evitar que o proprietário deixe de usar a propriedade e, assim, fira o sistema normativo público e ofenda o direito coletivo que lhe é afeto.

**Consoante arremata Gustavo Tepedino, a função social da propriedade confere ao titular da propriedade um duplo dever: o de deixar de praticar o ilícito, como colocar fogo numa floresta, e o de promover o meio ambiente, sob pena de perder a legitimidade constitucional. Não deve o Poder Judiciário admitir a tutela de um direito de propriedade que desrespeita a sua função social (SANTOS, 2017, 50-51). – destaques acrescidos**

Nesse contexto, depreende-se que o sistema constitucional só irá proteger a propriedade que esteja, efetivamente, cumprindo sua função social e essa função social deve ter como fundamento basilar o interesse coletivo sobre o particular.

<sup>37</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

<sup>38</sup> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A fim de dar efetividade a essa função social sobre a propriedade urbana, o texto constitucional estipulou sanções, que estão previstas no artigo 182, §4º, do Capítulo II – Da Política Urbana, dentro do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, que prescreve:

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.

[...]

§ 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 (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que não se deve confundir a função social da propriedade com a ideia de limitações administrativas. Nesse sentido, salienta Gama (2008):

A ideia da função social como uma limitação à propriedade, portanto, não deve ser reconhecida como correta. Hoje, com base na Constituição, deve-se reconhecer que a função social integra a propriedade; a função social é a propriedade, e não algo exterior ao direito de propriedade. **E, uma vez não cumprida a função social, o direito de propriedade está esvaziado** (GAMA, 2008, p. 51). – *destaques acrescidos*

O dever do proprietário vai além da destinação social, isso porque, em seu artigo 170, *caput*, cumulado com os incisos I e II<sup>39</sup>, no capítulo destinado à Ordem Econômica e Financeira, a propriedade e a função social têm por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, que devem ser coadunados com os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988<sup>40</sup>.

Sobre a justiça social, explica Eros Roberto Grau (1988):

<sup>39</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; [...]

<sup>40</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas; as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista. Cumprida a função social, o direito de propriedade está esvaziado (GRAU, 1998, p. 245 *apud* PIRES, 2007, p. 73).

Dentro dos objetivos fundamentais trazidos pelo art. 3º da Constituição Federal, tem-se que a função social não poderá ser dissociada da ideia de justiça social, cabendo ao Estado atividades de contenção do comportamento, através do exercício do poder de polícia, além do exercício dos poderes de domínio, possibilitando imposições ao exercício do direito de propriedade.

É importante lembrar que a propriedade não existe por si só, mas sim em função do homem, conforme os ensinamentos de Erenberg (2008):

Por isso ela, a propriedade, não pode ser, evidentemente, sujeito de direitos e deveres. Assim, dizer que a função é atribuída à propriedade equivale a dizer que essa função social recai sobre aquele a quem a propriedade serve: o dono.

Assim, a função social da propriedade é dever atribuído ao proprietário, o que é certamente um dado novo: a atribuição de função pública ou *quase-pública* ao particular, passando este a atuar como gestor de assuntos da coletividade, gerindo seu patrimônio não só em benefício de seu interesse individual, mas também em favor dos interesses maiores da coletividade em que se encontra inserido (ERENBERG, 2008, p. 109-110).

De fato, a propriedade adquiriu, com a Constituição Federal de 1988, outro paradigma ideológico, visto que, somente a partir de 1988, a propriedade adquiriu um viés social, devendo ser exercida em prol de interesses coletivos. No entanto, como bem lembra Erenberg (2008), isso não autoriza a admitir a adoção de um modelo socialista para a propriedade. Muito ao contrário, visto que:

Num hipotético modelo socialista, a propriedade utilizada em desconformidade com sua função haveria de ser retirada de seu dono, sem previsão de indenização.

O modelo adotado pela Constituição de 1988 é o capitalista, tanto que, a par de constar do rol de direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos (artigo 5º, inciso XXIII), a função social da propriedade se faz presente também no capítulo que trata da ordem econômica (artigo 170, inciso III), justificando a permanência da ideia de propriedade privada num Estado de bem-estar social.

Assim, temos que a função social da propriedade é elemento intrínseco do conceito de propriedade, que o formata de maneira a adequar-se ao ideário de tendência socializante e publicizante que permeia a ordem constitucional fundada em 5 de outubro de 1988 (ERENBERG, 2008, p. 116).

Como já mencionado, o art. 182 da Constituição Federal de 1988 determina, em seu parágrafo segundo, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

Pergunta-se se, caso o município ainda não tenha implementado o Plano Diretor, a função social da propriedade urbana deixaria de ser exigível? Ao se admitir essa hipótese, seria o Plano Diretor, e não a Constituição Federal, de onde decorreria a plena eficácia normativa do princípio da função social da propriedade urbana. Assim, na concepção de Erenberg (2008):

Submeter a própria existência de validade do princípio constitucional da função social da propriedade urbana à vontade do Poder Público de cada município seria, no mínimo, um contra-senso, permitindo o estabelecimento de situações diferentes para propriedades situadas em diferentes municípios, por vezes limítrofes, exclusivamente pelo critério da qualidade de habitantes (um critério aleatório e, de certa forma, elitista, uma vez que, como já visto neste trabalho, menos de trinta por cento dos municípios brasileiros conta com mais de 20 mil habitantes).

[...]

Nessa linha de pensamento, é admissível ponderar, em nome do princípio da máxima eficiência da Constituição, que o *nomem juris plano diretor*, possa ser atribuído, em tese, para a finalidade de estabelecer um delineamento da função social da propriedade urbana, a qualquer lei ou conjunto de leis aprovadas pelo Poder Executivo municipal, que fixe as exigências fundamentais de ordenação de uma cidade, independentemente da quantidade de habitantes que possua (ERENBERG, 2008, p. 122-124).

Os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988 nunca foram implementados na cidade de Aracaju, não tendo sequer existido a delimitação das áreas de aplicação de cada um deles no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju<sup>41</sup>(Santos, 2018<sup>42</sup>), fazendo com que o princípio da função social da propriedade urbana não tenha efetividade, na medida em que não coíbe a especulação imobiliária e a concentração de vazios urbanos, nem se vale dos mais importantes meios coercitivos de preservação da utilidade do espaço urbano nas mãos de particulares<sup>43</sup> (Santos, 2018).

---

<sup>41</sup> Lei Complementar Municipal nº 42, de 04 de outubro de 2000.

<sup>42</sup> Resposta do entrevistado Kleidson Nascimento dos Santos (Procurador do Estado de Sergipe) à pergunta 18 do questionário da pesquisa.

<sup>43</sup> Resposta do entrevistado Kleidson Nascimento dos Santos (Procurador do Estado de Sergipe) à pergunta 19 do questionário da pesquisa.

### 2.2.1 Instrumentos de efetivação da função social da propriedade urbana

Inicialmente, cabe ponderar que, embora o art. 182, §2º, da Constituição Federal de 1988, não traga em seu bojo a aplicação de uma sanção pela ausência do Plano Diretor, isso não significa dizer que instrumentos civis e administrativos não possam ser utilizados. Nesse sentido, esclarece Erenberg (2008):

[...] Com efeito, não só a Administração Pública Municipal poderá compelir o proprietário ao cumprimento da função social de sua propriedade urbana, pela via administrativa ou judicial, mas também a sociedade, por seus legitimados, pode fazê-lo mediante a utilização de ações coletivas – como a ação civil pública –, assim como pode o cidadão, por intermédio da ação popular ou mesmo, em certas hipóteses, ação civil de cunho mandamental ou reparatório, com base no direito de vizinhança, fazer valer o princípio da função social da propriedade urbana.

**Não resta dúvida, pois, que, de qualquer modo, a função social da propriedade urbana se aplica a toda cidade brasileira, independentemente da quantidade de habitantes e o fato de possuir ou não plano diretor ou qualquer forma de ordenação do espaço urbano.** E, tratando-se de princípio jurídico da mais alta relevância constitucional, é cogente e dotado de plena e imediata aplicabilidade, independentemente de produção normativa infraconstitucional (ERENBERG, 2008, p. 149-150). – *destaques acrescidos*

Os instrumentos elencados no artigo 182, §4º, da Constituição Federal de 1988 são os seguintes: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos.

A Lei Orgânica do Município de Aracaju – LOM (1990), atualizada, segundo sítio da Câmara Municipal de Aracaju<sup>44</sup>, disciplina a matéria em seu artigo 185, a seguir transcrito:

**Art. 185. Mediante lei, baseada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Poder Público pode determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, obedecendo aos seguintes critérios:**

I – o prazo para parcelamento ou utilização não pode ser superior a 5 anos a partir da notificação;

II – o prazo para edificação não pode ser superior a 10 anos a partir da notificação.

§1º A lei complementar definirá, com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, os critérios e parâmetros para o atendimento do disposto nos incisos I e II deste artigo.

<sup>44</sup> <<https://www.aracaju.se.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica.pdf/view>>, acesso em 25/07/2018.

§2º O proprietário dever ser notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no registro de imóveis.

§3º O parcelamento, a edificação e/ou utilização compulsória não desobrigam o proprietário ao fiel cumprimento dos padrões exigidos pelas demais legislações.

§4º A alienação de imóvel, posterior à data de notificação, transfere ao adquirente ou promitente comprador as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas neste artigo.

**§5º O não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilita ao Município aplicação de imposto territorial urbano progressivo, pelo prazo máximo de cinco anos**, após a conclusão dos prazos previstos nos incisos I e II deste artigo.

§6º Decorridos cinco anos de cobrança do imposto territorial progressivo, **sem que o proprietário tenha cumprido as obrigações previstas neste artigo, o Município deverá determinar sua desapropriação**, como pagamento em título da dívida pública.

§7º Decorridos todos os prazos e obedecidos todos os passos previstos na lei, caso o município comprove efetiva impossibilidade de ampliação de sua capacidade de endividamento, o Poder Executivo poderá, mediante autorização legislativa, proceder à requisição urbanística em substituição à desapropriação prevista no parágrafo anterior. – *destaques acrescidos*

Por sua vez, o instrumento do parcelamento e edificação compulsórios é disciplinado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju – PDDU (2000), dos artigos 95 a 96 e 99, como ressalta Mukai (2007):

[...] Trata-se de obrigações de fazer que podem ser impostas aos proprietários de imóveis urbanos edificados, subutilizados ou não utilizados. O parcelamento, a edificação ou utilização compulsória deverão ser determinados em lei municipal específica para uma área prevista no plano diretor, devendo o Poder Público notificar o proprietário para cumprir a obrigação, devendo ser averbada no Registro de Imóveis essa notificação (MUKAI, 2007, p. 43).

O IPTU progressivo no tempo, por sua vez, é um instrumento a ser utilizado, caso o parcelamento ou utilização compulsórios sejam descumpridos, estando disciplinado no art. 7º do Estatuto da Cidade e no PDDU de Aracaju, em seus artigos 97, 102 a 107. Sobre esse instrumento, esclarece Mukai (2007):

[...] Assim, o Município poderá aplicar alíquotas progressivas no tempo do IPTU, pelo prazo de cinco anos consecutivos. A alíquota de cada ano será fixada na lei específica já referida, e não poderá ser superior a duas vezes o valor referente ao ano anterior, não podendo superar a 15%. Poderá, entretanto, ser mantida essa alíquota até que se cumpra a obrigação anteriormente estabelecida. **Vedam-se isenções e anistias.**

**Cumpre, por fim, fazer uma pequena ressalva, no sentido de que se trata de instrumento de política urbana e não instrumento de arrecadação fiscal** (MUKAI, 2007, p. 43). – *destaques acrescidos*

Ainda sobre esse instrumento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 668, cuja ementa determina:

É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, **salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.** – *destaques acrescidos*

A Emenda Constitucional nº 29/2000, sobre esse tópico, trouxe a seguinte alteração:

Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art.156.....

**§ 1º** Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (BRASIL, 2000).

O artigo 156 da Constituição Federal, a que se refere a EC nº 29/2000, por sua vez, prescreve:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

**§ 1º** Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. [...] (BRASIL, 1988) – *destaques acrescidos*

O tema da repercussão geral é tratado no artigo 1.035 do Código de Processo Civil, que preceitua:

Art. 1.035. **O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral**, nos termos deste artigo.

**§ 1o Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.**

§ 2o O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.

**§ 3o Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:**

I - contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;

II - tenha sido proferido em julgamento de casos repetitivos;

II – ([Revogado](#));

III - tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do [art. 97 da Constituição Federal](#).

§ 4o O relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

**§ 5o Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.**

[...].

**§ 8o Negada a repercussão geral, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.**

**§ 9o O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos**, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

§ 10. Não ocorrendo o julgamento no prazo de 1 (um) ano a contar do reconhecimento da repercussão geral, cessa, em todo o território nacional, a suspensão dos processos, que retomarão seu curso normal.

§ 10. ([Revogado](#)).

§ 11. A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão (BRASIL, 2015). – *destaques acrescidos*

A questão constitucional de direito a ser apreciada em sede de repercussão geral é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos de recurso extraordinário, sendo obedecido o procedimento previsto no art. 1.036 do CPC, a seguir transcrito:

Art. 1.036. **Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito**, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no

Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

§ 1o O presidente ou o vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal **selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia**, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, **determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso.**

[...]

§ 4o A escolha feita pelo presidente ou vice-presidente do tribunal de justiça ou do tribunal regional federal **não vinculará o relator no tribunal superior, que poderá selecionar outros recursos representativos da controvérsia.**

§ 5o O relator em tribunal superior também poderá selecionar 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia para julgamento da questão de direito independentemente da iniciativa do presidente ou do vice-presidente do tribunal de origem.

§ 6o Somente podem ser selecionados recursos admissíveis que contenham abrangente argumentação e discussão a respeito da questão a ser decidida (BRASIL, 2015).

Após esses esclarecimentos, percebe-se que, uma vez que a repercussão geral é reconhecida pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, instância máxima do Judiciário, a decisão irá vincular todo o Judiciário nacional, cabendo reclamação ao STF em caso de descumprimento, com base no artigo 988, §5º, inciso II,<sup>45</sup> do CPC. Daí decorre a importância dos precedentes a seguir relatados:

O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos do AI nº 712743 QO-RG/SP<sup>46</sup>, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral sobre o tema, decidindo, *verbis*:

Questão de ordem. Agravo de instrumento. Conversão em recurso extraordinário (CPC, art. 544, parágrafos 3º e 4º). IPTU. Incidência de alíquotas progressivas até a EC 29/2000. Relevância econômica, social e jurídica da controvérsia. Reconhecimento da existência de repercussão geral da questão deduzida no apelo extremo interposto. Precedentes desta Corte a respeito da inconstitucionalidade da cobrança progressiva do IPTU antes da citada emenda. Súmula 668 deste tribunal. Ratificação do entendimento. Possibilidade de aplicação dos procedimentos da repercussão geral (CPC, art. 543-B).

1. Mostram-se atendidos todos os pressupostos de admissibilidade, inclusive quanto à formal e expressa defesa pela repercussão geral da matéria submetida a esta Corte Suprema. Da mesma forma, o instrumento formado traz consigo todos os subsídios necessários ao perfeito exame do mérito da controvérsia. Conveniência da conversão dos autos em recurso extraordinário.

<sup>45</sup> Art. 988, § 5º É inadmissível a reclamação: II – proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias.

<sup>46</sup> Repercussão Geral na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento. Recurso proveniente do estado de São Paulo.

2. A cobrança progressiva de IPTU antes da EC 29/2000 - assunto de indiscutível relevância econômica, social e jurídica - **já teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por esta Corte, tendo sido, inclusive, editada a Súmula 668 deste Tribunal.**

3. Ratificado o entendimento firmado por este Supremo Tribunal Federal, aplicam-se aos recursos extraordinários os mecanismos previstos no parágrafo 1º do art. 543-B, do CPC.

4. Questão de ordem resolvida, com a conversão do agravo de instrumento em recurso extraordinário, o reconhecimento da existência da repercussão geral da questão constitucional nele discutida, bem como ratificada a jurisprudência desta Corte a respeito da matéria, a fim de possibilitar a aplicação do art. 543-B, do CPC (STF, Tribunal Pleno, AI712743 QO-RG/SP, Rel. Mina. Ellen Gracie, julgamento em 12/03/2009). – *destaques acrescidos*

Pelo que restou acima transcrito, conclui-se, num primeiro momento, apenas com uma exegese gramatical, que ainda que a lei municipal tenha estabelecido o IPTU progressivo no tempo antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, esta lei não será declarada inconstitucional desde que tenha sido destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Em outras palavras, desde que tenha sido editada para fins de cumprimento do art. 182, §4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

As demais hipóteses de progressividade do IPTU são as elencadas no art. 156, § 1º, da Constituição Federal, artigo aqui já citado. No entanto, o aprofundamento desse IPTU foge ao objeto do presente trabalho, motivo pelo qual não será abordado.

Por fim, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública está prevista no artigo 8º do Estatuto da Cidade e no PDDU de Aracaju (2000), em seu artigo 98. Sobre esse aspecto, esclarece Mukai (2007):

Se a cobrança do IPTU progressivo no tempo não for suficiente para que o proprietário do imóvel dê cumprimento à obrigação imposta pelo Poder Público de parcelar, utilizar ou edificar o imóvel, poderá a Administração municipal proceder à mais grave punição prevista pela lei ao proprietário, a desapropriação do imóvel.

A desapropriação, mesmo nesse contexto, exige uma indenização (artigo 5º, XXIV da Constituição), que nesse caso poderá ser feita por meio de pagamento de títulos da dívida pública.

A lei dispõe que o valor real da indenização deverá refletir o valor da base de cálculo do IPTU. Entretanto, esse valor, como sabido, nem sempre reflete o valor efetivo do imóvel em termos de mercado (MUKAI, 2007, p. 43).

Como se pode observar, o sistema constitucional e legal brasileiro confere ampla proteção à função social da propriedade urbana, não cabendo aos gestores municipais brasileiros o arbítrio sobre o seu cumprimento.

O princípio da função social da propriedade urbana é norma cogente, de ordem pública, podendo o gestor municipal não cumpridor de sua proteção ser acionado judicialmente por ato de Improbidade Administrativa, com previsão na Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, como se constata:

Art. 2° Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

[...]

Art. 3° As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4° Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos [...] (BRASIL, 1992).

Dentre os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, pode o gestor municipal negligente ser enquadrado nas seguintes hipóteses:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

[...]

IV - negar publicidade aos atos oficiais; [...] (BRASIL, 1992).

O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral nos autos do ARE n° 683235 RG/Pará<sup>47</sup>, tendo como relator o Min. Cezar Peluso e, relator para o acórdão, o Min. Gilmar Mendes, cujo inteiro teor restou decidido, *verbis*:

Decisão: 1. Trata-se de agravo interposto de decisão que não admitiu recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e assim ementado:

“Constitucional. Administrativo. Ação civil pública por atos de improbidade administrativa. Prefeito municipal. Agente político. Desvio e aplicação indevida de recursos do FUNDEF. Liberação de verbas sem prévia licitação. Fraude em processos licitatórios. Desnecessidade de lesão patrimonial ao erário para

<sup>47</sup> Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo

caracterização de ato de improbidade administrativa que viole princípios administrativos.

1. O STF entendeu, na Reclamação n. 2.138, que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas, apenas, por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do art. 102, I, c, da CF.

2. A decisão proferida na Reclamação n. 2.138, contudo, não possui efeito vinculante nem eficácia erga omnes, não se estendendo a quem não foi parte naquele processo, uma vez que não tem os mesmos efeitos das ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade.

3. Os Prefeitos Municipais, ainda que sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, conforme o disposto no art. 2º dessa norma, e nos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição Federal. Também estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº. 201/67, em decorrência do mesmo fato. Precedentes do STJ e deste Tribunal.

4. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 9º, X e XI, da Lei nº 8.429/92, a vantagem econômica, de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado.

5. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10, I e IX, da Lei nº 8.429/92, providenciar o pagamento a pessoas que prestavam serviços de forma irregular e ordenar despesas relacionadas à obra não realizada, porquanto foram liberadas verbas públicas sem a estrita observância das normas pertinentes ao concurso público e ao processo licitatório.

6. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, contribuir para fraudar licitação.

7. Para a configuração do ato de improbidade administrativa que importe violação a princípios administrativos, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, não é necessária a prova da lesão ao erário público, pois basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Precedente do STJ (RESP 884083/PR).

8. As provas carreadas aos autos demonstram os atos de improbidade administrativa, acarretando a aplicação indevida e o desvio de recursos do FUNDEF.

9. Recurso de apelação não provido”.

[...]

A questão suscitada no recurso versa sobre a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92.

Não se desconhece que esta Corte, no julgamento da Rcl nº 2.138 (Rel. Min. NELSON JOBIM, Plenário, DJe de 18.4.2008, Ementário nº 2315-1), decidiu haver distinção entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o dos demais agentes públicos.

Julgo, todavia, ser, mais que oportuna, necessária deliberação desta Corte sobre a possibilidade de extensão dos fundamentos adotados no precedente ao caso de que ora se cuida, porquanto cada uma dessas causas versa sobre autoridades públicas diferentes (Ministros de Estado e Prefeitos), normas específicas de regência dos crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950 e Decreto-Lei nº 201/1967) e regramento constitucional próprio de cada autoridade.

E tem sido frequentes recursos acerca da mesma matéria, de intuitivo interesse político e social. **Ademais, ressalto o fato relevante de que a Rcl nº 2.138 foi decidida por escassa maioria de apenas um voto**, sem que cinco dos atuais Ministros, AYRES BRITTO, RICARDO LEWANDOWSKI, DIAS TOFFOLI, LUIZ FUX e ROSA WEBER, tenham votado sobre o mérito, em razão de já o terem feito os antecessores.

A questão, portanto, transcende os limites subjetivos da causa, apresentando relevância política, jurídica e social, de modo que sua decisão produzirá inevitável repercussão de ordem geral.

3. Ante o exposto, considero presente a repercussão geral da questão (STF, Tribunal Pleno, ARE nº 683235 RG/PA, Rel. Min. Cezar Peluso; Rel. para Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgamento em 30/08/2012). - *destaques acrescidos*

Além da incidência na Lei de Improbidade Administrativa, o Prefeito infrator poderá ser responsabilizado por crime de responsabilidade, a teor do que prevê a Lei Orgânica do Município de Aracaju - LOM (1990), em seu artigo 121, incisos VI e VII<sup>48</sup>, podendo vir a perder o mandato por força do quanto dispõe o art. 123, inciso I<sup>49</sup>, do mesmo diploma legal.

Observa-se, portanto, que a proteção ao princípio da função social da propriedade urbana transita por todo o sistema constitucional e infraconstitucional do ordenamento jurídico brasileiro, denotando, com isso, a primazia do interesse público sobre o particular, bem como a importância dada pelo constituinte originário ao tema, não devendo esse princípio ser infringido, sem que os agentes públicos municipais, bem como os proprietários infratores, sejam devidamente punidos.

---

<sup>48</sup> Art. 121 – O Prefeito será processado por crime de responsabilidade, quando atentar contra as Constituições da República Federativa do Brasil, do Estado, da Lei Orgânica do Município e, especialmente, contra: [...] **VI – o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; VII – o cumprimento das leis e decisões judiciais;** [...].

<sup>49</sup> Art. 123 – O Prefeito perderá o mandato: I – após ser condenado por crime de responsabilidade; [...]

### 3. O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU

---

#### 3.1 Processos Judiciais Associados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju

Processos de competência<sup>50</sup> dos juizados especiais estaduais e federais<sup>51</sup> não integram os processos analisados na presente pesquisa, uma vez que o tema aqui abordado ultrapassa o seu âmbito de competência.

Com relação aos processos da Justiça Comum Estadual, temos processos físicos, cujas peças (petição inicial, contestação, recursos<sup>52</sup>, etc.) só poderão ter seu inteiro teor acessado nos próprios autos, visto que apenas as decisões ficam disponibilizadas no Portal do Advogado<sup>53</sup> (área restrita aos advogados no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe).

Já os processos judiciais eletrônicos, ao contrário dos físicos, possuem todas as peças e decisões disponibilizadas aos advogados através do Portal do Advogado. Para acessar esses processos não se faz necessário o uso do Token<sup>54</sup>, as apenas a senha do Advogado registrada junto à OAB/SE, e o respectivo número de inscrição na Ordem<sup>55</sup>.

Independente de sua área de competência, se estadual ou federal, o acesso aos processos, e a seu inteiro teor, só se faz possível se eles não estiverem tramitando em segredo de justiça. Uma vez estando em segredo de justiça, situações muito comuns, por exemplo, em

---

<sup>50</sup> A competência, em sede da Justiça Federal, é distribuída por regiões. Sergipe se situa na 5ª Região ([www.jfse.jus.br](http://www.jfse.jus.br)), estando o Tribunal Regional Federal da 5ª Região localizado em Recife. Ou seja, todos os recursos dos estados pertencentes à 5ª Região (Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe) irão se julgados pelo TRF da 5ª Região.

<sup>51</sup> Nas diversas seções judiciárias da Justiça Federal (cada Estado compõe uma seção judiciária), nós temos processos da Justiça Federal Comum; do PJe (processos judiciais eletrônicos) e os processos judiciais eletrônicos do sistema CRETA, que vem a ser o sistema dos Juizados Especiais Federais que, por sua vez, é composto pelas seguintes varas federais na seção judiciária de Sergipe: 5ª, 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Varas Federais (<https://creta.jfse.jus.br/cretase/login.wsp>). Temos ainda o Sistema CRETA das Turmas Recursais Federais que em Sergipe poderá ser acessado através do site: <https://creta.jfse.jus.br/cretaturmase/login.wsp>. O acesso ao sistema CRETA é feito mediante a utilização de usuário e senha específicos, disponibilizados pela Justiça Federal, seção judiciária de cada Estado da Federação.

<sup>52</sup> Os recursos provenientes dos Juizados Especiais Federais serão julgados pelas Turmas Recursais Federais e não pelos Tribunais Regionais Federais.

<sup>53</sup> <<https://www.tjse.jus.br/tjnet/portaldadv/login.wsp>>, acesso em 01/08/2018.

<sup>54</sup> Dispositivo que contém a assinatura digital do Advogado.

<sup>55</sup> Para acessar os processos judiciais eletrônicos da Justiça Federal faz-se necessária a utilização do Token, bem como o aplicativo disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82626-cnj-lanca-navegador-pre-configurado-para-uso-do-pje>). Muitos dos processos referentes à presente pesquisa têm sua tramitação pelo PJe da Justiça Federal, seção judiciária de Sergipe.

questões de família, somente o magistrado e o advogado vinculados ao processo é que terão acesso aos autos.

Cabe lembrar ainda que todos os processos possuem uma numeração específica dada pelo respectivo tribunal e uma numeração única, dada pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ<sup>56</sup>. A numeração única serve para facilitar a comunicação entre os vários órgãos do Poder Judiciário.

A título de exemplo, tem-se a numeração do processo judicial eletrônico com tramitação na justiça estadual comum de Sergipe<sup>57</sup>, referente ao caso do Hotel Palace, sendo tombado sob o número 200411200002<sup>58</sup>. O mesmo processo recebe a numeração única de 00155803.2004.8.25.0001 pelo Conselho Nacional de Justiça.

No presente trabalho, serão colocados ambos os números, acaso existentes, com o número único entre parênteses. Com relação aos processos com tramitação na Justiça Federal, isso não se fará necessário, pois essa justiça trabalha apenas, na atualidade, com a numeração única no primeiro e no segundo grau. A justiça comum estadual utiliza a numeração local (TJSE) e a do CNJ.

Após esses esclarecimentos iniciais, passarei à análise dos processos judiciais referentes ao presente capítulo.

## **1-ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL SERGIPE – OAB/SE**

### **- Processo nº 0801864-84.2014.4.05.8500<sup>59</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 19/08/2014, com tramitação na 2ª Vara da Seção Judiciária de Aracaju e ainda pendente de julgamento.

A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Sergipe - OAB/SE, ingressou com Ação Civil Pública em face do Município de Aracaju, NORCON Sociedade Nordestina de Construções S/A, RGM Construções Ltda., Marco Mattos Engenharia Ltda., União Engenharia e Construções Ltda., Nassal Nascimento E Sales Construção Ltda.,

<sup>56</sup> <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-numeracao-unica>>, acesso em 01/08/2018.

<sup>57</sup> No que concerne à Justiça Comum Estadual, cada estado possui o seu tribunal de recursos, localizado no respectivo Estado da Federação. No caso de Sergipe, todos os recursos provenientes do interior e da capital serão julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe e distribuídos pelos seus órgãos colegiados (<http://www.tjse.jus.br/portal/poder-judiciario/composicao>): 1ª Câmara Cível; 2ª Câmara Cível; Câmaras Cíveis Reunidas; Câmara Criminal e Tribunal Pleno. No que concerne aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais de todo o estado, o segundo grau é abrangido pela Turma Recursal.

<sup>58</sup> Os recursos decididos pelas Turmas Recursais, federais ou estaduais, só poderão ser objeto de recurso ao Supremo Tribunal Federal (Súmula 640), estando a vedação de recursos ao STJ já sumulada (Súmula 203).

<sup>59</sup> Processo judicial eletrônico.

Construtora Celi Ltda., FFB Participações e Construções Ltda., Construtora Santa Maria Ltda., Jotanunes Construtora Ltda., Associação dos Dirigentes das Empresas da Indústria Imobiliária de Sergipe, Construtora Cunha Ltda., dentre outros, objetivando levar à apreciação do Poder Judiciário os seguintes fatos:

[...]

Na data de 14 de janeiro de 2008, o Prefeito Municipal de Aracaju sancionou as Leis Complementares Municipais N° 74 e 75, após aprovação, quase à unanimidade, pela Câmara de Vereadores de Aracaju, dos Projetos de Lei N° 7/2007 e 5/2007, respectivamente.

As supramencionadas Leis Complementares trataram de alterar dispositivos da LC N° 42/2000 (Plano Diretor), em GRAVE afronta ao processo legislativo especial reservado a este diploma municipal, conforme estabelecido pelo art. 182, da CF, pelo art. 40, §4°, I, da Lei n° 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) e pelo art. 223 da Lei Orgânica Municipal.

[...]

Pois bem, as Leis Complementares Municipais N° 74 e 75 **foram estranhamente debatidas pela Câmara Municipal de Aracaju em três discussões, num único dia e no final do segundo período legislativo de 2007 - 14 de dezembro de 2007, sendo, ato contínuo, prontamente sancionadas pelo Prefeito Municipal na primeira quinzena do exercício seguinte - 14 de janeiro de 2008**, conforme demonstram as notas taquigráficas e demais documentos acostados.

As leis supracitadas incumbiram-se, respectivamente, de alterar o Plano Diretor em dois de seus pontos cruciais:

1. **ampliar o limite do gabarito dos edifícios de Aracaju para 16 (dezesseis) andares e;**
2. **alterar o conceito de "áreas de preservação" municipais, suprimindo da redação original a vedação ao seu parcelamento e edificação.**

Desta feita, em atenção ao parecer elaborado pela supramencionada Comissão, o Conselho Seccional da OAB de Sergipe deliberou em sessão, datada de 28 de maio de 2014, **por propor a presente ação, tendo em vista a flagrante, frontal e direta violação do processo legislativo**, que ensejou a aprovação das mencionadas Leis Complementares Municipais N° 74/2008 e 75/2008, aos dispositivos da Lei Orgânica Municipal.

Ocorre que, em razão da repercussão da decisão do Conselho Seccional da OAB/SE pelo ajuizamento de ação judicial, **o Poder Executivo Municipal encaminhou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar N° 4/2014, que dispunha sobre "normas complementares sobre edificações no âmbito do Município de Aracaju, e dá providências correlatas"**, cujo conteúdo nitidamente tentou regularizar as ilegalidades perpetradas na vigência das Leis Complementares Municipais N° 74/2008 e 75/2008, inclusive com expressa revogação destas.

Encaminhado para votação em 14 de julho de 2014, o PLC N° 4/2014, **mais uma vez em regime de urgência e durante o recesso parlamentar de julho de 2014 - tal qual ocorrera com os Projetos de Lei que redundaram nas LCM N° 74/2008 e 75/2008 - tratou de legislar acerca dos coeficientes de aproveitamento e altura máxima permitida de edificações (gabarito), padecendo de idêntico vício de validade formal perpetrado quando do processo legislativo que ensejou a aprovação**

das mencionadas Leis Complementares Municipais Nº 74/2008 e 75/2008, qual seja: **a não realização da obrigatoria oitiva da sociedade civil através de audiências públicas, com metodologia rígida e específica prevista em normas da ABNT, conforme determinam a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor ainda vigente, o Estatuto das Cidades e a própria Constituição Federal.**

O referido Projeto de Lei foi aprovado e sancionado pelo Prefeito de Aracaju, **fazendo surgir no mundo jurídico a Lei Complementar Nº 132/2014, cujo processo legislativo violou flagrante, frontal e diretamente os dispositivos da Lei Orgânica Municipal de Aracaju.**

Nestes termos, o Conselho Seccional de Sergipe da Ordem dos Advogados do Brasil vem à preclara presença de Vossa Excelência, em defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e dos interesses individuais homogêneos, propor a presente Ação Civil Pública. [...] - *destaques acrescidos*

Pela relevância da referida ação para a cidade de Aracaju, transcreve-se os principais pedidos:

[...]

a) **a concessão de medida liminar** para sustar as licenças de instalação e obras já concedidas com base nas Leis Complementares Municipais Nº 74/2008 e 75/2008, convalidadas pela Lei Complementar Nº 132/2014, e, principalmente, impedir o deferimento de novas licenças de instalação e obras, até o provimento definitivo desta demanda, sob pena de pagamento de multa diária, a ser fixada por Vossa Excelência, eis que presentes o *fumus boni iuris e o periculum in mora*;

b) a declaração incidental da inconstitucionalidade das Leis Complementares Municipais Nºs 132/2014, 74/2008 e 75/2008, como forma de controle difuso de constitucionalidade, em virtude da não observância das regras contidas na Lei Orgânica do Município quanto ao processo legislativo a ser seguido, bem como em virtude da afronta à Constituição Federal;

c) a procedência do pedido para, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal Nº 132/2014:

c.1) invalidar todas as licenças de instalação e obras concedidas com fundamento nas Leis Complementares Municipais Nºs 132/2014, 74/2008 e 75/2008, convalidadas pela Lei Complementar Nº 132/2014, com ordem de demolição daqueles empreendimentos autorizados que ainda estiverem na fase de preparação do canteiro de obras, bem como condenar o Município de Aracaju na obrigação de exigir Estudo de Impacto de Vizinhança, nos termos do art. 37 do Estatuto da Cidade, para novos processos de licenciamento baseados no gabarito anterior à vigência da Lei Complementar Municipal Nº 74/2008;

c.2) condenar o Município de Aracaju ao pagamento de indenização pelo dano moral ambiental causado à coletividade aracajuana em face das obras já iniciadas e dos danos irreversíveis já perpetrados, em valor a ser fixado por este Juízo, a ser revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, criado pelo art. 13 da Lei nº 7.347/85 e regulamentado pelo Decreto nº 1.306/94; [...]

Em decisão liminar, proferida em 21/11/2014, o juiz federal Ronivon Aragão deferiu a medida liminar decidindo:

[...]

Anteriormente à edição das Leis Complementares Municipais nº 74/2008, nº 75/2008 e nº 132/2014, as principais normas sobre o zoneamento urbano (uso e

ocupação do solo) e, no que importa, sobre regras de edificação, estavam consubstanciadas na Lei Complementar Municipal nº 42/2000 (Plano Diretor do Município de Aracaju/SE), e nas Leis Municipais nº 13/1966 (Código de Obras) e nº 19/1966 (Código de Urbanismo), reprimidas expressamente pela Lei Complementar Municipal nº 58/2002.

Entre dezembro de 2000 e dezembro de 2002, vigoraram as Leis Complementares nº 43/2000 (Código de Obras e Edificações) e nº 44/2000 (Código de Urbanismo), as quais foram revogadas também pela Lei Complementar Municipal nº 58/2002.

Em setembro de 2003, a Lei Complementar Municipal nº 62, objetivando fixar o número máximo de pavimentos das edificações multifamiliares, reprimiu, textualmente (art. 1º), a Lei Municipal nº 466/1976, que, por sua vez, alterava os arts. 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal nº 19/1966 (Código de Urbanismo), dispondo sobre o tema nestes termos:

[...]

**O que se infere dessa normatização é que havia uma limitação de gabarito até 12 (doze) pavimentos, sendo que, se o térreo fosse destinado a garagens, sobre a forma de pilotis (colunas de sustentação), o limite total seria de 13 (treze) pavimentos (pavimento térreo de garagens e doze outros pavimentos destinados a uso residencial).**

**Com a edição da Lei Complementar Municipal nº 74/2008, há evidente modificação desse parâmetro, vez que tal diploma legal estipulou o limite máximo em 16 (dezesseis) pavimentos (§4º, do art. 1º), sem que, insista-se, houvesse prévia participação da sociedade quanto à modificação em objeto.**

Outrossim, não é válido o argumento da parte requerida, no sentido de que desde a década de 1990 já havia permissão para edificar com o gabarito de até dezesseis pavimentos, considerando-se, inclusive, o quanto disposto no Decreto nº 154/1999 e na Resolução nº 038/1997. Ora, como bem assinalado pelo Ministério Público Federal, o decreto e a resolução jamais poderiam inovar ou ampliar o disciplinamento constante das leis municipais então em vigor, que, como visto, não previam edificações com gabarito máximo de dezesseis pavimentos.

Diga-se ainda que, se tal previsão ou autorização de construção de edifícios com gabarito máximo de dezesseis pavimentos fosse óbvia e usual, a prescrição normativa nesse sentido, advinda primeiramente com a LCM nº 74/2008, não passaria de uma "tertúlia legislativa" em tudo anódina, aspecto esse incompatível com o que se espera de uma norma legal de tal importância e, idealmente, da conduta da Câmara de Vereadores de Aracaju/SE.

A inconstitucional alteração dos padrões urbanísticos (vício esse, aqui, sob o ponto de vista formal), fez com que diversos empreendimentos imobiliários com mais de 12 (doze) pavimentos obtivessem, junto à Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB do Município de Aracaju/SE (consoante documento anexado), licenças de construção já com base nas LCM nº 74/2008 e nº 75/2008.

**A causar estranheza (no mínimo), é que muitas empresas responsáveis por referidos empreendimentos imobiliários ingressaram com os pedidos de licença de obras antes da deflagração das discussões e aprovação dos projetos de leis e, ao final, da publicação das LCM nº 74/2008 e nº 75/2008, mas já contemplando os novos parâmetros.**

**Se foi possível, a tais empresas, arriscar o custo financeiro de projetos arquitetônicos e de engenharia sabidamente fora dos rígidos padrões de edificação, podem, em equivalente medida, suportar, agora, a repercussão econômica pelo afastamento do mundo jurídico das mesmas leis.**

[...]

Ante o exposto, com fulcro no art. 273 do Código de Processo Civil e por reconhecer, incidentalmente, a inconstitucionalidade das Leis Complementares Municipais nº 74/2008, nº 75/2008 e nº 132/2014, DEFIRO o pedido de antecipação dos efeitos da tutela no sentido de:

A) Suspender os efeitos de todas as licenças de instalação e obras concedidas com fundamento nas referidas leis complementares municipais, inclusive os atos administrativos denominados "Alvará de Construção", "Certidão de Uso do Solo", "Anuência Prévia de Obras" ou com outras denominações aqui não citadas, mas que tenham efeitos análogos, referentes a edificações com mais de 12 (doze) pavimentos, ou, na hipótese de o térreo ser destinado a garagens, com mais de 13 (treze) pavimentos.

B) Determinar a **imediate paralisação dos empreendimentos imobiliários cujas licenças autorizaram construções** com mais de 12 (doze) pavimentos, ou, na hipótese de o térreo ser destinado exclusivamente a garagens, com mais de 13 (treze) pavimentos, **salvo** se já finalizada a laje (cobertura) do 16º (décimo sexto) pavimento, **cabendo a responsabilidade pela notificação do embargo** da obra ao Município de Aracaju/SE, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da intimação desta decisão e **sob pena de multa diária**, após o prazo ora fixado, **no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**.

B.1) Faculta-se, ao Município de Aracaju/SE e às empresas atingidas pela medida judicial, responsáveis pelos empreendimentos imobiliários com mais de 12 (doze) pavimentos, ou, na hipótese de o térreo ser destinado exclusivamente a garagens, com mais de 13 (treze) pavimentos, mediante nova licença municipal, adequar o projeto a esses parâmetros, com vista à oportuna retomada dos trabalhos de construção, finalização da obra e renegociação com seus clientes.

C) Sustar a emissão de novas licenças (ou de atos administrativos análogos) com base na vigente Lei Complementar Municipal nº 132/2014, devendo-se observar, no caso, a legislação anteriormente vigente a essa última e às LCM nº 74/2008 e 75/2008.

D) Suspender os efeitos de todas as licenças de instalação e de obras (e/ou atos administrativos análogos) concedidas com fundamento nas referidas Leis Complementares Municipais nº 74/2008, nº 75/2008 e nº 132/2014, referentes a edificações em áreas anteriormente classificadas como de "preservação permanente" ou não edificáveis (área *non aedificandi*).

E) Declarar a repristinação, até ulterior deliberação, da legislação então em vigor e na redação anterior às modificações implementadas pelas Leis Complementares nºs 74/2008, 75/2008 e nº 132/2014, em havendo necessidade de se emitir novas licenças ou de se refazer, adequar ou substituir licenças administrativas ora suspensas.

F) Esclarecer que a recepção, análise e eventual deferimento/indeferimento de emissão de novas licenças de construção (ou outro ato administrativo análogo) ou a substituição/retificação daquelas aqui diretamente atingidas, ficará sob a exclusiva responsabilidade da Administração Pública Municipal, naquilo que lhe compete, sem qualquer necessidade de submissão prévia a este Juízo Federal, cujo controle da legalidade, em sendo o caso e por necessária provocação, dar-se-á posteriormente. Cite-se o Município de Aracaju/SE para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, ofereça resposta, querendo.

Com a intimação desta decisão, o Município de Aracaju/SE deverá informar, no mesmo prazo de resposta [60 (sessenta) dias], quais licenças foram emitidas com base nas Leis Complementares nºs 74/2008 e 75/2008 (e, sendo o caso, já com fulcro na LCM nº 132/2014), devendo especificar e nominar os empreendimentos imobiliários com mais de 12 (doze) pavimentos autorizados ou, na hipótese de o

térreo ser destinado exclusivamente a garagens, com mais de 13 (treze) pavimentos, e respectivas construtoras responsáveis, bem como o atual estágio de cada obra.

O Município de Aracaju/SE deverá informar, no mesmo prazo de 60 (sessenta) dias, quais os empreendimentos imobiliários foram edificados (já concluídos) ou cujas obras ainda estejam em curso, em áreas anteriormente classificadas como de "preservação permanente" ou não edificáveis (área *non aedificandi*), com base nas LCM nº 75/2008 e nº 132/2014.

Uma vez identificadas as empresas responsáveis pelos empreendimentos imobiliários, diretamente atingidas na suas esferas de interesse jurídico, em face da paralisação das obras, **deverá a parte autora requerer as suas citações**, no prazo de 10 (dez) dias, na condição de litisconsortes passivos necessários (CPC, art. 47), cujo ato processual respectivo, após atendida aquela diligência, desde já fica deferido.

Para os litisconsortes passivos necessários assim identificados (CPC, art. 47), sem prerrogativa de fazenda pública, o prazo de resposta será de 30 (trinta) dias (CPC, arts. 191 e 297) [...] (Juiz Federal RONIVON ARAGÃO, 2014) – *destaques acrescidos*

Referida decisão foi objeto do **Agravo de Instrumento de nº 0804966-06.2014.4.05.0000**<sup>60</sup> movido pelo Município de Aracaju e distribuído para a 1ª Turma do TRF<sup>61</sup> da 5ª Região em 02/12/2014, para a relatoria do desembargador Federal José Maria de Oliveira Lucena.

Em decisão liminar (Id 4050000.1612156) proferida em 28/01/2015, o magistrado federal José Maria de Oliveira Lucena proferiu decisão suspendendo os efeitos da decisão de primeiro grau, sob os seguintes fundamentos:

[...]

O primeiro argumento de nódoa formal é o de falta de audiências públicas obrigatórias para a alteração do gabarito máximo das edificações de 12 andares para 16. Lendo atentamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, alcanço a conclusão de que este não especificou de modo "fechado" o número de andares mínimos ou máximos que poderiam ser erguidos em determinada área da cidade, mas fixou conceitos e parâmetros para essa especificação, segundo a qualificação de determinada região geográfica.

Refiro-me ao denominado **Coefficiente ou Índice de Aproveitamento**. Segundo o art. 7.º, inciso II: II - Coeficiente ou Índice de Aproveitamento - [é a] Relação entre a área total computável e a área total do lote ou gleba". Observo, também, que ele é distinto, conforme a tipologia da zona urbana. Por exemplo, na Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), o Coeficiente de Aproveitamento é de 0,5. Já na Área Especial de Interesse Social é de 0,2%. A rigor, o Plano Diretor estabeleceu, em seu art. 128, três tipos de macrozoneamento: a Zona de Adensamento Preferencial (ZAP); a Zona de Adensamento Básico (ZAB); e a Zona de Adensamento Restrito (ZAR). O objetivo foi observar a capacidade da infraestrutura da edibilidade em garantir os serviços públicos básicos de energia elétrica, fornecimento de água, drenagem de chuvas, tratamento sanitário, etc.. Arremata o Parágrafo único: "Os critérios de utilização, os coeficientes máximos de

<sup>60</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>61</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região

aproveitamento, e os limites das zonas estão dispostos nos anexos I a VI desta lei". Remeto ao documento n.º 4058500.162968.

Na verdade, o Plano Diretor delimita vários tipos de áreas (de interesse urbanístico, de desenvolvimento econômico, de interesse ambiental, etc.), mas sem qualquer limitação no gabarito. Vários são os parâmetros, além dos referidos, com especial destaque quanto aos recuos mínimos em metros entre os imóveis e as vias de acesso público, como ruas e avenidas. Ver documento n.º 4058500.162970.

Nessa moldura, em relação ao aumento do gabarito máximo de 12 para 16 andares, desde que respeitado o Coeficiente de Aproveitamento na área específica em que está localizado o empreendimento imobiliário, não antevejo a verossimilhança do direito na alegação à ofensa ao Plano Diretor, tampouco a imprescindibilidade de audiência pública prévia da sociedade local. Ao meu sentir, inexistiu qualquer alteração no Plano Diretor, seja em seu núcleo, seja de forma tangencial.

Por outro lado, igualmente não antevejo ofensa ao art. 29, inciso XII, da Carta Magna. A orientação constitucional de que o planejamento urbano deva se dar com a cooperação das associações representativas locais é de cunho programático, não sendo, por isso, requisito de existência/validade de toda e qualquer lei municipal nessa área. Nesse prisma, tenho que o Plano Diretor exigia, sim, a participação mais ampla possível de todos os interessados em contribuir para o desenvolvimento urbano mais equânime e sustentável possível, por ser a matriz de todas as demais regulamentadoras locais. Porém, respeitada a matriz, como parece ser o caso em liça, as posteriores não têm necessariamente passar pelo mesmo processo de consulta pública, encontrando-se na esfera discricionária exclusiva do Poder Legislativo/Executivo realizá-la. Não considero existente, portanto, a inconstitucionalidade formal das Leis Complementares elencadas na ACP.

Ademais, relevante anotar que as Leis Complementares Municipais n.ºs 74/2008, 75/2008 e 132/2014 não estabeleceram de maneira arbitrária e uniforme o limite de 16 andares para toda a cidade. O agravante deixa claro que está atento ao mencionado Coeficiente de Aproveitamento. Na Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), escalonados em 5 níveis, segundo o Coeficiente Máximo de Aproveitamento, embora pudesse se cogitar de um prédio de até 20 andares, limitaram-se as construções em 16. Na Zona de Adensamento Básico (ZAB), esse limite é de 08, enquanto na Zona de Adensamento Restrito (ZAR) é de apenas 02 andares. Além disso, houve um maior rigor para determinadas zonas urbanas de Aracaju/SE por sua importância. Transcrevo esse trecho da petição recursal, **destacando que o Município estabeleceu que as construções não podem prejudicar o cone aéreo do Aeroporto, preocupação destacada pelo Julgador de piso no decisório recorrido**, grifo do original:

[...]

Igualmente, passo ao largo dos interesse metajurídicos das empresas imobiliárias, dos adquirentes dos imóveis e de quaisquer outras partes interessadas na celeuma. Cumpre ao Poder Judiciário prioritariamente examinar as lides sob a óptica de legalidade estrita/constitucionalidade e é isto que se está a fazê-lo, tanto na instância *a quo*, como por esta Relatoria. Se o sentido das exegeses são diametralmente opostos, tal se deve exclusivamente à essência da Justiça como discurso dialético em contínua construção.

Por tais fundamentos e sem mais delongas, recebo o recurso para esvaziar a eficácia da antecipação dos efeitos da tutela deferida na Ação Civil Pública n.º 0801864-84.2014.4.05.8500 [...] (Magistrado Federal JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA LUCENA, 2015).

O recurso em tela encontra-se com sessão de julgamento agendada para o dia 30/08/2018.

## 2-RETIRADA A REVISÃO DO PDDU (2012) DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

- Processo nº 201211201390 (NU: 0037033-34.2012.8.25.0001)<sup>62</sup>:

Trata-se de Mandado de Segurança distribuído em 02/10/2012, com tramitação na 12ª Vara Cível da comarca de Aracaju e julgado em 05/04/2013, tendo como impetrante Emerson Ferreira da Costa e impetrado Emmanuel da Silva Nascimento, então presidente da Câmara Municipal de Aracaju.

Sobre os fatos, relata a sentença:

[...] Sustenta o impetrante que, no exercício da vereança vem sendo reiteradas vezes cerceado no direito do seu mandato, no que se refere ao processo legislativo que está tramitando na Câmara Municipal e que trata da revisão do Plano Diretor de Aracaju, por determinação do que estabelece a Lei Orgânica, no artigo 222; que desde o início do processo de discussões e votação do Plano Diretor vem a impetrante alertando a Mesa Diretora e demais vereadores sobre as irregularidades na tramitação e aprovação das Emendas apresentadas, inclusive em descumprimento às exigências previstas no Regimento da Câmara e do Plano Diretor; que há vícios de natureza formal que vêm inviabilizando não só o trabalho do impetrante, mas inclusive o da sociedade civil organizada; **enumerou algumas das violações alegadas dentre as quais: ter o impetrante o direito negado de tomar conhecimento prévio e com a antecedência prevista regimentalmente de, no mínimo, 24 horas, da pauta de votações, a tramitação de propostas de emendas ao Projeto de Lei do Plano Diretor não têm obedecido os prazos de tramitação estabelecidos regimentalmente, sendo colocadas emendas sem o parecer da relatoria, em especial as que foram rejeitadas, alegou também, que nos dias reservados à deliberação do Plano diretor não caberia a realização de sessões ordinárias, porém, durante toda a legislatura de 2012 os trabalhos da Câmara Municipal têm sido conduzidos exclusivamente por sessões extraordinárias, não atendendo os requisitos específicos para a convocação das sessões extraordinárias, especialmente no tocante à expressa motivação e à convocação prévia por escrito, estando todas as sessões nas quais se deliberou acerca do Plano diretor eivadas de nulidade por ter desrespeitado regimento expresso do regimento Interno.** Pugnou pela concessão de medida liminar, no sentido de que sejam imediatamente susgado o processo legislativo de revisão do Plano Diretor de Aracaju a fim de garantir o direito líquido e certo do impetrante de somente se submeter a processo legislativo que não se afigure ilegal e que respeite as normas regimentais do Parlamento. Ao final, que seja concedida a segurança vindicada, confirmando-se a liminar requerida. Requereu a notificação da autoridade coatora e a ciência do Ministério Público. Deu valor à causa, pagou as custas processuais devidas e juntou documentos, fls. 02 *ut* 385 [...] (Juiz RAPHAEL SILVA REIS, 2013) – *destaques acrescidos*

O referido mandado de segurança foi extinto sem julgamento do mérito, diante da perda do objeto, diante da juntada pelo impetrado (Emmanuel da Silva Nascimento) do Ato de nº 1/2012, no qual declarou sem efeito as votações ocorridas na sessão ali expostas.

---

<sup>62</sup> Processo físico.

- Processo nº 201211201768 (NU: 0045720-97.2012.8.25.0001)<sup>63</sup>:

Trata-se de Mandado de Segurança distribuído em 05/12/2012, com tramitação na 12ª Vara Cível da comarca de Aracaju e julgado em 24/03/2014, tendo como impetrante Bertulino Jose Lopes de Menezes e impetrado Emmanuel da Silva Nascimento, então Presidente da Câmara Municipal de Aracaju.

Sobre os fatos, relata a sentença:

[...] em síntese e sem prejuízo do principal, que a tramitação do Projeto de Lei 06/2010, que trata do Plano Diretor Municipal se desenvolveu permeado de inúmeros vícios formais e materiais; que o referido projeto não observou conteúdo mínimo previsto no Estatuto das Cidades e pelo Novel Código Florestal, ferindo ainda disposições da Lei Federal 6766/79, além de olvidar exigências técnicas contidas na NBR 12267 da ABNT; que restaram violados ainda diversos ditames de tramitação que constituem o devido processo legislativo municipal, **restando inobservados, assim, a Lei Orgânica do Município de Aracaju e os Regimentos Internos da Câmara Municipal e do Plano Diretor; que as ditas normas regimentais vem sendo alteradas casuisticamente, com a finalidade exclusiva de possibilitar a rápida tramitação e aprovação do Plano Diretor**; que há urgência de seu pleito pois, segundo afirma, a última votação se mostra iminente, devendo o projeto, logo em seguida, ser encaminhado para sanção pelo Sr. Prefeito Municipal. Pugnou, liminarmente, pela concessão *inaudita altera pars*, de medida cautelar que impeça a continuidade da tramitação do projeto de lei até decisão final deste *mandamus*, requerendo, além disso, a intimação do impetrado para prestar informações, a intervenção ministerial **e a distribuição, por dependência, aos autos do MS N. 201211201390**. No mérito, pugna pela confirmação da liminar, declaração de nulidade de todos os dispositivos até então votados, bem como que seja reiniciado o processo legislativo para aprovação do projeto de plano diretor, obedecendo-se, contudo, todas as normas legais e regimentais pertinentes, além de que o impetrado se abstenha de praticar contra o impetrante qualquer ato de coerção ou retaliação em virtude desta impetração. Juntou farta documentação e deu valor a causa, fls. 02/43 e 53/653 [...] (Juiz MARCOS DE OLIVEIRA PINTO, 2014).

O referido mandado de segurança foi extinto sem julgamento do mérito, sob o fundamento de não comportar dilação probatória:

[...] O manejo do presente *Writ*, entretanto, não me parece acertado. É que a lide que se pretende solucionar, para o seu efetivo conhecimento, impõe a produção de elementos de prova outros que não encontra pertinência nesta via heroica, fazendo concluir pela inexistência de direito líquido e certo que se possa identificar e, se for o caso, proteger [...] (Juiz MARCOS DE OLIVEIRA PINTO, 2014).

---

<sup>63</sup> Processo físico.

### 3-IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU

-Processo nº 201740900372 (NU: 0004031-97.2017.8.25.0001)<sup>64</sup>:

Trata-se de Ação de Consignação em Pagamento de Tributos cumulada com Ação de Anulação de Lançamento Tributário com pedido de Tutela de Urgência, movida por Luís Abelardo Mota Fontes, em 31/01/2007, em face do Município de Aracaju, tendo tramitação perante o Juizado Especial da Fazenda Pública, objetivando a declaração *incidenter tantum* dos anexos da Lei Complementar Municipal nº 145/2014.

Em audiência de instrução, realizada no dia 15/05/2018, os depoimentos de Dr. Emerson Ferreira da Costa e José Waldson Costa de Andrade, pela relevância das informações prestadas, e ainda por terem sido dadas em caráter oficioso, serão transcritos em suas principais perguntas e respostas, diante da grande contribuição para a presente pesquisa.

Dr. Emerson ocupou o cargo de vereador na legislatura de 2009 a 2016. Perguntado sobre quantas proposições formuladas pela sociedade civil recebeu e apresentou como emendas parlamentares no processo de votação da revisão do Plano Diretor e quantas foram aprovadas, respondeu:

Com certeza mais de uma centena. Porque o Participe.Aju e o Forum da Grande Aracaju a quantidade foi grande. Não me lembro o quantitativo, mas de uma centena com certeza das duas entidades.

[...]

Especificamente quantas eu não sei, mas eu tenho a convicção de que isso ficou, inclusive marcou bastante a minha atuação lá na discussão do plano diretor, é que nós tivemos, por exemplo, emendas da DESO, emendas da Petrobrás, diversos sindicatos, diversos cidadãos e o que era marcante, era que a grande maioria das emendas, por exemplo do Fórum da Grande Aracaju e Participe.Aju foram derrotadas. Essas emendas foram derrotadas lá na Câmara. Ao contrário da maioria das emendas, por exemplo, da ADEMI e qual era a observação que a gente fazia? Por exemplo, emendas do Participe.Aju, elas eram aprovadas em sua grande maioria, mas que não mexiam, não interferiam na essência, não deliberavam sobre a essência do plano diretor.

**Mas quando se tratava, por exemplo, de gabarito, de índice de aproveitamento, impermeabilidade, essas coisas mais polêmicas, mais nucleares, mais centrais na discussão do plano diretor, as propostas da ADEMI sempre eram vencedoras e as propostas do Forum da Grande Aracaju e do Participe.Aju eram derrotadas.** As outras entidades que apresentavam eram mais específicas para sua área de atuação, por exemplo, o Conselho de Educação Física apresentava propostas mais relativas ao exercício da profissão, mas essas que tratam da essência do plano a maioria das propostas encaminhadas pelo Participe.Aju e pelo Forum da Grande Aracaju foram derrotadas (EMERSON FERREIRA DA COSTA, 2018). – *destaques acrescidos*

---

<sup>64</sup> Processo judicial eletrônico.

Perguntado sobre o que presenciou internamente na Câmara de Vereadores durante todo o curso do processo de revisão do Plano Diretor, respondeu:

Veja, o processo da legalidade, do ponto de vista que aconteceram as votações, quando eu digo que a maioria das propostas, das emendas, da ADEMI foram aprovadas, e foram aprovadas com a maioria dos votos dos vereadores, isso cumpre o papel da legalidade do processo. A gente não sabe o que acontecia nos bastidores, mas o que me chamou atenção é, em função desse viés, de que a maioria das propostas da ADEMI estavam sendo aprovadas, e a maioria da sociedade civil rejeitada, eu ficava criando uma concepção que aquele plano diretor atendia, estava atendendo, seria um plano diretor das empreiteiras e não um plano diretor da sociedade. Estava enviesado, não atendia ao conjunto da sociedade e, como a gente não tinha como fazer maioria de votos, eu comecei a observar então o processo legislativo. **E aí a gente via uma pressa e uma série de irregularidades nesse processo, tanto que, muitas emendas que foram apresentadas pela sociedade, elas foram rejeitadas sem cumprir o trâmite legal que era uma análise da comissão, uma comunicação da comissão ao vereador- autor e, em consequência, ao cidadão (ã) que foram autor (a) da emenda e isso não cumpria o processo legislativo.** E a gente foi vendo uma série de irregularidades, e esse processo não pode ir adiante com tanta irregularidade e, com esse viés de não atender, na minha avaliação, ao conjunto da sociedade e de mais alguns vereadores. E aí foi quando nós recorremos à Justiça para que intercedesse nesse processo e a decisão foi de mandar suspender o processo. A direção da Câmara aceita e reinicia o processo, corrigiu algumas coisas, mas era muito clara a pressa em fazer a votação e nós, mais uma vez, discutimos. Éramos quatro vereadores, geralmente a gente se opunha nas votações, era minoria, mas a gente tinha esse papel, e nós, eu, vereador Maurício Matos, vereador Bertulino e vereador Nitinho, nós discutimos e decidimos que precisávamos entrar de novo. Não pode deixar que tudo isso caminhe dessa forma, ao arrepio do processo legislativo e com esse viés de atender apenas a um setor da sociedade. E aí decidimos o seguinte: “vamos entrar de novo”. Disponibilizei o primeiro processo. Nós fizemos reunião. Vamos ver o que é que foi atendido e o que é que não está sendo mais atendido. Cada um de nós foi preparar um processo para entrar de novo e aí o processo que chegou primeiro foi o do Bertulino e foi aceito e de novo mandou parar o processo e aí suspendeu de vez esse processo de revisão do plano diretor (EMERSON FERREIRA DA COSTA, 2018).  
– *destaques acrescidos*

Perguntado sobre a repercussão das leis complementares nº 74 e 75, aprovadas no final de 2007, que trataram da elevação dos gabaritos dos edifícios de doze para dezessete andares e tornaram parceláveis e edificáveis as áreas de proteção ambiental, respondeu:

[...] O Conselho da OAB se reúne e eles resolvem aprovar um encaminhamento com relação a esses projetos. Aí a OAB é acionada pela entidade que congrega o setor da construção civil; pede uma reunião; ele nos convida; eu fui para essa reunião; estava lá uma representação bem ampla, na OAB, do pessoal da Construção Civil, e a alegação era de que havia uma insegurança jurídica, se essa lei 74 e 75, se elas fossem revogadas. E eu aleguei que não havia uma insegurança jurídica, o que havia era uma ilegalidade, porque a segurança jurídica quem dava era o plano diretor do ano de 2000, que legislava sobre essa questão. Então, se a 74 e 75 deixassem de existir, nós teríamos o plano diretor. Ela é que alterou o plano diretor, na minha avaliação, de modo ilegal porque não consultou a sociedade. E aí a OAB entende, ao final de tudo isso, que deve continuar e encaminhar para a Justiça esse processo. Isso eu creio que era mais ou menos abril/maio, posso estar errando, mas já era no mandato do Prefeito João Alves, não era mais no mandato anterior do prefeito Edvaldo. Acho que era no primeiro ano do mandato, em 2013/2014. Então, para minha surpresa, depois dessa decisão da OAB que ingressa na Justiça, com relação a

essas leis, quando é em julho desse mesmo ano. Nós tivemos essa reunião na OAB foi em abril/maio. **Quando é em julho a gente estava de recesso, aí eu recebo um quantitativo de leis encaminhadas pelo Executivo, que convocou a Câmara de Vereadores para sessões extraordinárias, e em torno de uma dezena de projetos (eu recebi isso no final da tarde, início da noite), e à noite eu fui verificar que a sessão seria no outro dia. Aí fui analisando projeto por projeto e verifiquei que um dos projetos tratava da questão do gabarito em Aracaju, só que não mais com relação à Jabotiana (parece que o foco desse projeto era a região da Jabotiana), mas sim em relação a toda Aracaju.** Então, isso aqui pode ser o que? Como está a OAB com o processo, se a OAB tem êxito nisso, provavelmente teria, como teve, pois ainda está tramitando, mas aqui em Sergipe teve, ficaria então valendo o plano diretor. Aí já vinha essa outra que resolvia esse problema e dizia que podia continuar com o gabarito acima do preconizado pelo plano diretor. **E aí foi pior ainda porque dessa vez foi votado num dia, com todas as sessões, sucessivamente, no mesmo dia, numa convocação extraordinária, no período do recesso. Não havia nem a participação da Imprensa lá. Aí não havia nem consulta à população. Aí a gente lá chamou a atenção, no Plenário da Câmara, mas foi aprovado tudo, e todo esse projeto foi aprovado e nós então alertamos isso e encaminhamos uma cópia até a OAB, do projeto aprovado.** Parece que a OAB (eu não conheço muito da questão jurídica, pois não sou profissional do Direito) anexou essa questão da votação desse projeto ao processo que já tramitava e eu não sei se a decisão quando saiu aqui já contemplava isso e eu sei que isso se encontra em recurso em Pernambuco, essa questão do gabarito. Então, houve aqui na decisão da Justiça uma suspensão na época, mandou parar as obras de todo edifício que estivesse com gabarito acima do que estabelecia o plano diretor, mas houve uma liminar e tudo continuou e aguarda a decisão desse processo.

Então, para mim são dois momentos de ilegalidade, na minha compreensão, que não atende ao Estatuto da Cidade, quando se vota, e isso, Dra., me dá, enquanto cidadão, a minha vivência que eu tenho hoje no Brasil como um todo e tenho, especificamente, essa experiência de legislador durante oito anos, por vezes nós temos a legalidade afetada. Projetos que são aprovados na ilegalidade, seja por inconstitucionalidade, seja por vício no processo legislativo, **mas o que eu vejo muitas vezes, aí sim, preponderantemente, é a falta de legitimidade.** Os projetos não atendem aos interesses da sociedade, ao conjunto da sociedade, apesar de que todo político promete que vai exercer mandato em defesa do interesse da sociedade. Então, o que eu vejo patente nessa sequência, se a gente for analisar o conjunto das leis que a gente tem, eles atendem muito mais a determinados interesses, a determinados setores do que ao conjunto da sociedade (EMERSON FERREIRA DA COSTA, 2018). – *destaques acrescentados*

Com relação à falta de conhecimento técnico dos vereadores acerca da Lei Complementar Municipal nº 145/2014, destacou:

A gente sabia que o valor venal foi corrigido. E depois do valor venal corrigido, nós teríamos o aumento do IPTU já em função do valor venal corrigido. Eu tive o cuidado de fazer, estava tentando entender esses cálculos; **impossível na mensagem, que justificava o projeto, a gente entender, mas era um aumento absurdo.** Nós, no dia da sessão, os vereadores da situação, não sabiam explicar, porque não sabiam mesmo, e o contato era procurando/ buscando pessoas da Prefeitura, do setor que deveria ter trabalhado aqueles cálculos, o pessoal não sabia informar. **E a informação que era passada era que apenas umas poucas pessoas do setor que se envolveram com aquilo e que sabiam. Então assim... foi votado sem ter conhecimento pleno de como se chegou a esses cálculos, mas, ora, se a gente não sabe detalhes, se os próprios vereadores lá diziam que não sabiam, havia a conversa de que servidores não sabiam informar o detalhamento desses cálculos e tem na lei que teria que haver uma comissão, com paridade de representação, inclusive da sociedade, dos contribuintes.** Eu não sei se tudo isso

foi cumprido, e depois me parece que existe até uma tentativa de se negar esse conselho, essas coisas todas, enfim.

Esse valor eu me lembrei que foi muito absurdo. A história dos 30%. Eles não sabiam explicar, nem os vereadores, nós não estávamos sabendo, e o que se conversava era isso, **porque o contato era muito mais dos vereadores da situação, com relação a ir buscar, a saber disso antes, porque, muitas vezes, se chama o vereador da situação para discutir o projeto. Os vereadores considerados de oposição não são chamados.** Mas esse momento era de desconhecimento total e difícil da gente entender como aqueles cálculos foram feitos a partir da mensagem que foi enviada para a Câmara (EMERSON FERREIRA DA COSTA, 2018). – *destaques acrescidos*

O depoimento prestado por José Waldson Costa de Andrade mostrou-se relevante, especialmente no que se relaciona à participação induzida nas audiências públicas:

Uma coisa que nós dos movimentos sociais discutimos muito e ficamos muito tristes é que, no processo das audiências públicas que acontecia regionalmente, por exemplo, a gente tinha zona sul, zona norte, centro, as audiências tinham essa lógica de distribuição para que pudesse ter uma participação regionalizada e uma participação mais efetiva de algumas zonas da cidade, **a gente percebia que o processo das audiências públicas ele tinha uma expectativa que na ciência a gente chama de “participação induzida”. O que é que acontece? A presença das pessoas que se faziam nessas audiências muitas delas eram funcionários da prefeitura, e muitos deles que estavam ligados a vereadores e a determinados grupos políticos das regiões que elas estavam localizadas** e aí a gente perdia nas audiências públicas uma essência de discutir a cidade e acabava discutindo pontos específicos de preferências de determinados seguimentos e aí a gente perdia, nessa discussão das audiências, uma coisa que era muito importante que era a gente discutir a cidade como um todo.

[...]

**O texto do plano diretor, as sugestões que eram mandadas pelo plano diretor, principalmente pelo Participe Aju, que tinha um viés técnico, que tinha toda uma discussão científica em cima, principalmente das prerrogativas de uso e ocupação do solo, elas eram todas perdidas.** Perdidas em que sentido? Que no processo de votação elas não eram votadas, em razão de que, como se tinha maioria desses grupos políticos, eles votavam contra. E aí a gente vê na prática essa participação induzida. Essa necessidade de que os grupos políticos determinavam, a prazeres de vários outros setores, quais as políticas urbanas que seriam finalizadas dentro desse contexto. E aí foi um processo que culminou justamente com, literalmente no caso, com essa situação da participação induzida, porque o processo de votação quando foi feito e eu participei, presencialmente, **se via uma ausência de discussão técnica entre vereadores, um desconhecimento quase que geral. Acho que 80 a 90% não sabiam questões técnicas e questões simples de pontos específicos como outorga onerosa,** principalmente voltadas às questões especulativas, não tinham conhecimento nenhum sobre esses aspectos. **E a votação era uma votação que a gente via presencialmente por telefone (se ligava, o vereador escutava, e depois dava o seu voto). E esse foi o ponto principal desse contexto que a gente vê que uma cadeia como um todo funcionava para beneficiar certos grupos,** desde as questões das audiências públicas (a participação popular), até o processo de votação democrático e construção do texto que resultou no plano diretor [...] (JOSÉ WALDSON COSTA DE ANDRADE, 2018) – *destaques acrescidos*

#### 4-ZONA DE EXPANSÃO DE ARACAJU/ SHOPPING PRAIA SUL

**-Processo nº 0002637-41.2009.4.05.8500<sup>65</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Sergipe, COMBAZE – Conselho das Associações dos Moradores dos Bairros Aeroporto e Zona de Expansão de Aracaju, em face da União Federal, Estado de Sergipe, Município de Aracaju, Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO), EMURB – Empresa Municipal de Obras e Urbanização, ADEMA – Administração Estadual do Meio Ambiente, dentre outros, em 28/05/2009, com tramitação na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Sergipe, na qual houve a proibição de licenciamento para construção de novos empreendimentos na região, em decisão liminar proferida em 01/07/2009.

Em 39ª decisão (item 38, p. 55-57) proferida nos referidos autos, em 25/06/2018, a magistrada federal, Dra. Telma Maria Santos Machado, decidiu acerca das condicionantes para autorização da construção do Shopping Praia Sul na ZEA, nos seguintes termos:

b) quanto ao empreendimento centro comercial objeto do P.L 246s/2017 (Shopping Praia Sul):

[...]

Observo que o requerimento formulado pela EMURB trata de empreendimento comercial de grande porte, de múltiplas atividades, com um área total de 84.427,18m<sup>2</sup>, a ser implantada na ZEA.

Quanto às diretrizes de drenagem do empreendimento, percebo que o projeto aprovado contempla uma rede de drenagem de aproximadamente 1600m, a ser realizada com investimentos do particular, para fins de lançamento das águas pluviais no corpo hídrico existente na localidade (Rio Santa Maria), através da Estrada Perimetral existente e da Avenida Projetada do Canal Guilhermino Rezende, que também será construída pelo empreendedor, respeitando o projeto de macrodrenagem da Prefeitura Municipal de Aracaju.

Além disso, o referido projeto de drenagem contempla o tanque de acumulação/retenção de águas, com capacidade de 100.000 litros, para reuso em irrigação de jardins, lavagens de pátios e em vasos sanitários, sendo o excedente encaminhado à rede acima citada.

De seu turno, o projeto de rede de esgotamento sanitário prevê o lançamento dos efluentes diretamente em estação elevatória da DESO existente nas proximidades, conforme Atestado de Viabilidade Técnica n. 0853/2017 da DESO, que atestou com a condicionante de que o interessado deverá apresentar à DESO o projeto de esgotamento sanitário do empreendimento, prevendo o lançamento dos efluentes em um PV existente na entrada da estação elevatória EE-08 pertencente à rede coletora da SB-08, e certificou que tal estação elevatória, situada na Rua C do Loteamento Jatiúca, encontra-se em pleno funcionamento com atendimento à Sub-Bacia 08-Zona de Expansão de Aracaju/SE.

---

<sup>65</sup> Processo migrado para o PJe em 17/07/2018.

Mesmo os efluentes sanitários produzidos durante a realização da obra serão transportados por empresa licenciada para estação de tratamento da DESO.

Ademais, como bem observado pelo MPF, o empreendimento não atinge áreas de preservação permanente, sejam dunas, lagoas ou outras tipologias de APP, sendo que as pequenas lagoas e cordões litorâneos que circundam o empreendimento não serão atingidos, mas, ao contrário, as depressões inundáveis de importância ecológica estão devidamente identificadas nos projetos, e não serão atingidas negativamente pela implantação do empreendimento e serão adotadas soluções visando a protegê-las.

O empreendedor acatou medidas mitigadoras e compensatórias, elencadas no Memorial Descritivo, Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV e Relatório de Impacto de Circulação – RIC, previamente acordadas com o Poder Público Municipal, observando, por exemplo, a previsão de doação de área de cerca de 20 mil m<sup>2</sup> com o objetivo de proporcionar melhorias na infraestrutura urbana da região.

Tais relatórios foram aprovados inicialmente em audiência pública, com contrapartidas solicitadas pelo Município acatadas pelo empreendedor, e posteriormente, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CONDURB.

Por fim, todos os projetos foram aprovados pelos órgãos técnicos em sua área de competência, a exemplo da SMTT, DESO, ENERGISA, SEMA, EMSURB e EMURB.

Além disso, o referido empreendimento será de grande importância para o desenvolvimento territorial, social e econômico da região, proporcionando geração de emprego e renda para a população nela residente.

Diante do exposto, **autorizo a EMURB a licenciar o empreendimento objeto do Processo Administrativo n. 2465/2017 (Shopping Praia Sul), desde que o empreendedor siga rigorosamente as especificações/diretrizes determinadas na legislação e no TAC firmado com o Ministério Público, além daquelas estabelecidas pelo órgão ambiental e pela própria EMURB, além de observar os seguintes parâmetros:** a) que as redes internas de drenagem e de esgotamento sanitário do empreendimento não sejam lançadas em área externa e circunvizinha ao mesmo, ainda que exista rede de drenagem superficial pública em vias próximas; b) que o sistema interno de drenagem do empreendimento seja interligado por rede de drenagem adequada e suficiente para escoar todo o volume de água proveniente do empreendimento para o corpo hídrico indicado (Rio Santa Maria), inclusive nos períodos de maior precipitação pluviométrica, de forma que não haja qualquer contribuição de águas do empreendimento para a parte externa, como as vias públicas e áreas adjacentes; c) que os efluentes de seu sistema de esgoto sejam lançados diretamente na estação elevatória da DESO, consoante atestado de viabilidade técnica expedido, de forma que não haja qualquer contribuição de águas do empreendimento para as vias públicas e áreas adjacentes, sendo vedada também a infiltração no solo; que as condicionantes fixadas pelo órgão ambiental sejam estritamente cumpridas pelo empreendedor, a fim de evitar qualquer possibilidade de contaminação do ponto final de lançamento que receberá as contribuições do empreendimento; e) que o empreendimento não tenha destinação potencialmente poluidora não prevista nos projetos já aprovados; e f) que todas as medidas mitigadoras/compensatórias pelo empreendedor sejam efetivamente implementadas.

Registro, por fim que, tendo em vista as informações da SEMA, trazidas pelo Município de Aracaju (fls. 14.067/14.108), de que a área de implantação do *shopping center* está, em parte, na mesma área englobada pela Autorização Ambiental n. 157/2015, a qual foi alvo dos Processos Administrativos n. 2015-0196 e 2015-0197 em decorrência de várias questões ambientais constatadas, **que a SEMA somente poderá emitir a licença de instalação para este empreendimento, se os projetos apresentados pelo empreendedor**

**contemplarem soluções para sanar eventuais problemas ambientais verificados no âmbito daqueles processos administrativos que atinjam efetivamente a área onde será implantado, se estas se fizerem necessárias.**

**Ressalto, ainda, que a EMURB e a SEMA e/ou ADEMA deverão fiscalizar rigorosamente e adotar todas as medidas necessárias para a paralisação das obras e suspensão e/ou revogação das licenças em caso de descumprimento dos parâmetros fixados no projeto e na presente decisão [...]** (Juíza Federal TELMA MARIA SANTOS MACHADO, 2018). *destaques acrescidos*

## 5-LIMITES ENTRE ARACAJU E SÃO CRISTÓVÃO

**-Processo n° 200883000431 (NU: 0002458-17.2008.8.25.0073)<sup>66</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Município de São Cristóvão em face da Município de Aracaju e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 19/06/2008, com tramitação na 1ª Vara Cível da comarca de São Cristóvão, na qual foi arguida a inconstitucionalidade do artigo 37 da ADCT<sup>67</sup> da Constituição de Sergipe, que estabeleceu novos limites territoriais entre os municípios, incorporando as áreas dos povoados Mosqueiro, Areia Branca, São José, Robalo e Terra Dura ao município de Aracaju.

Em decisão proferida em 15/12/2009, ficou decidido:

[... Diante de tais fundamentos e das evidências trazidas aos autos pelos documentos acostados com a inicial, **excluo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE** da relação processual, por força do Art. 267, VI, do CPC, e **JULGO PROCEDENTE** o pedido e **Concedo a Tutela Antecipada**, a fim de conferir eficácia imediata ao julgado, reconhecendo a Inconstitucionalidade do artigo 37, do ADCT, da Constituição do Estado de Sergipe e, conseqüentemente, a inexistência de relação jurídica entre o **Município de Aracaju** e os **Povoados Mosqueiro, Areia Branca, São José, Robalo e Terra Dura** sobretudo tributária. Condeno, ainda, o Município réu na **obrigação de não fazer** consistente em se abster de praticar atos administrativos de qualquer espécie, sob pena de multa de R\$ 10.000,00(dez mil reais), diretamente contra o Prefeito de Aracaju e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) contra o Secretario Municipal executor, por cada ato administrativo praticado naquelas áreas, sem prejuízo do Crime de Desobediência [...]

(Juiz de Direito MANUEL COSTA NETO, 2009).

Apelação Cível de n° 201000216801, protocolada pelo Município de Aracaju em 19/10/2010, distribuída para a 2ª Câmara Cível, com a relatoria do Des. Osório de Araújo Ramos Filho, com julgamento prolatado em 07/05/2012, onde fora acatada a incompetência absoluta da Justiça Estadual, entendendo ser competente a Justiça Federal, por força do que dispõe o art. 109, inciso I, da Constituição Federal. Referida decisão (Acórdão n° 20126112) transitou em julgado em 15/06/2012.

<sup>66</sup> Processo virtualizado a partir de 30/07/2016.

<sup>67</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**-Processo n° 2009118390 (NU 0005481-59.2009.8.25.0000 )<sup>68</sup> :**

Trata-se de Suspensão da Execução da Decisão Liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública de n° 200883000431, movida pelo Município de Aracaju em 17/12/2009, de competência do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça de Sergipe, com julgamento proferido em decisão monocrática do Presidente do Tribunal de Justiça<sup>69</sup> e prolatada em 18/12/2009 no sentido de deferir a suspensão.

**- Processo n° 2010216801<sup>70</sup>:**

Trata-se de Apelação movida pelo Município de Aracaju em face do Município de São Cristóvão, distribuído à 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Sergipe, para a relatoria do Des. Osório de Araújo Ramos Filho, com julgamento prolatado em 07/05/2012, onde fora acatada a incompetência absoluta da Justiça Estadual, entendendo ser competente a Justiça Federal, por força do que dispõe o art. 109, inciso I, da Constituição Federal. Referida decisão (Acórdão n° 20126112) transitou em julgado em 15/06/2012.

**-RE n° 614384 RG/SE<sup>71</sup>:**

Trata-se de Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida, distribuído para o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, relatoria originária do Min. Luiz Fux e com decisão proferida no dia 21/06/2012, nos seguintes termos:

Recurso Extraordinário. Processo Civil. Execução Fiscal. IPTU. Extinção. Ilegitimidade Ativa de Município. Inconstitucionalidade do artigo 37 do ADCT da Constituição do Estado de Sergipe. Desmembramento de municípios em desobediência ao artigo 18, § 4º, da Constituição Federal. Superveniência da emenda constitucional n° 57, de 18/12/2008. Ratificação dos municípios criados por lei publicada até 31 de dezembro de 2006. Situação diversa do precedente da ADI n° 2.381, relatora ministra Carmen Lúcia. Crivo do plenário. Manifestação pela existência da repercussão geral (Ministro LUIZ FUX, 2012).

---

<sup>68</sup> Sem numeração única.

<sup>69</sup> Nome do relator não discriminado no processo.

<sup>70</sup> Sem numeração única.

<sup>71</sup> Repercussão Geral no Recurso Extraordinário/Sergipe

Em parecer proferido em 13/12/2012, o Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso, sob a alegação de que:

[...] Com efeito, o desmembramento de município, bem como sua aglutinação, não é produto da discricionariedade ou conveniência política do Gestor Municipal, pois está alicerçada em processo emancipatório mais dificultoso, cuja restrição visa afastar a criação de municípios sem viabilidade econômica, com fins, apenas, eleitoreiros.

Por isso, quando o Gestor Municipal ignora os requisitos do artigo 18, §4º, da CF/88, que exige lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, ele afronta a forma federativa e os direitos e garantias fundamentais, consubstanciados na continuidade do ambiente urbano, na unidade histórico-cultural, bem como vergasta a condição constitucional de procedibilidade, ignorando o plebiscito, ao desmembrar ou aglutinar irregularmente regiões municipais.

**Vê-se, assim, que é tecnicamente impossível convalidar a infringência ao referido artigo magno. Não se trata de ato anulável, porque a inconstitucionalidade atinge a existência do próprio ato normativo, cassando, em princípio, os efeitos de forma *ex tunc*, por isso a Emenda Constitucional nº 57/2008, *in casu*, ao extrapolar os seus limites, demonstra uma eficácia jurídica duvidosa. [...] – destaques acrescidos**

Em decisão proferida em 05/08/2014, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Sergipe, foi aceita como *amicus curiae*.

Os autos encontram-se conclusos com o ministro relator desde 03/02/2017.

**-REsp nº 1513456/SE<sup>72</sup> – STJ (354517 - STF):**

Trata-se de decisão monocrática, da relatoria da ministra Assusete Magalhães, na qual foi negado provimento ao recurso especial interposto pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 20/01/2014, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que entendeu pela ilegitimidade do recorrente para constar no polo passivo da demanda. Aplicou-se a súmula 07 do STJ que veta o reexame da matéria fático-probatória.

---

<sup>72</sup> Recurso Especial/Sergipe

**-Processo nº 0005864.05.2010.4.05.8500<sup>73</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida, em 16/12/2010, pelo Município de São Cristóvão em face da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Município de Aracaju, com tramitação na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe.

Em 09/03/2012, o juiz Federal Edmilson da Silva Pimenta, prolatou sentença, nos seguintes termos:

[...] Por todo o exposto, julgo procedente a pretensão autoral para determinar ao IBGE que proceda à correção dos mapas e estatísticas atinentes aos Municípios de São Cristóvão e Aracaju, no Estado de Sergipe, observando os limites estabelecidos na legislação estadual anterior (Anexo II da Lei nº 554, de 06 de fevereiro de 1954) à Constituição do Estado de Sergipe de 1989 e à Emenda Constitucional nº 16/99, e, por consequência, remanejando a população da área ora em litígio para o Município de São Cristóvão, tudo no prazo de 30 (trinta dias); e que, depois de feita a retificação ora determinada, a referida fundação (IBGE) comunique ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e do Tribunal de Contas da União sobre essa mudança, no prazo de 5 (cinco) dias, para os devidos ajustes nos coeficientes dos tributos transferidos aos reportados municípios.

Julgo, também, procedente a pretensão autoral em relação ao Município de Aracaju, para que respeite os limites territoriais do Município de São Cristóvão.

Em face da fundamentação acima esposada, e considerando que o Município de São Cristóvão, em tese, vem, mensalmente, sofrendo perda de receita decorrente do ilegal e inconstitucional mapeamento realizado pelo IBGE e aceito pelo Município de Aracaju, concedo a tutela antecipada pleiteada, para que os réus cumpram, de logo, o dispositivo sentencial supra, na forma nele delineada [...] (Juiz Federal EDMILSON DA SILVA PIMENTA, 2012).

Da referida decisão, o Município de Aracaju e o IBGE apelaram em 31/08/2012 (AC nº 547164-SE), tendo sido o recurso distribuído para a Terceira Turma do TRF da 5ª Região, com a relatoria do desembargador Federal Lázaro Guimarães e julgado em 19/08/2013, nos seguintes termos:

[...] Avaliando todos os pontos aqui deduzidos não se chega à outra conclusão, senão a de que a decisão vergastada se mostra incensurável.

É que, a área objeto desta demanda - localidades denominadas povoado Mosqueiro, povoado Areia Branca, povoado São José, povoado Robalo e povoado Terra Dura, neste compreendendo as localidades Lixeira da Terra Dura e núcleos habitacionais Santa Maria, Maria do Carmo Alves e Antônio Carlos Valadares) - foi incorporada ao Município de Aracaju sem observância tanto da Constituição Federal/88 quanto da própria Constituição Estadual de Sergipe.

**Atente-se que o IBGE, nos dois momentos em que se pronunciou sobre a elaboração Arquivo Gráfico Municipal - AGM (fls. 36/38 e 231/241), admitiu ter usado, como parâmetros para a delimitação de Aracaju e São Cristóvão, os**

---

<sup>73</sup> Processo físico.

**marcos divisórios previstos no aludido art. 37, com a modificação da EC nº 19/99.**

[...]

**Ressalte-se que tais dispositivos foram declarados inconstitucionais no incidente de n. 0001/2000 (Acórdão do Tribunal Pleno n. 2696/00), por cuidar de demarcação de limites entre os Municípios de São Cristóvão e Aracaju sem observância da consulta prévia às populações locais envolvidas, exigência do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que dispõe:**

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas."

Posteriormente, porém antes da vigência da citada Emenda Constitucional nº 16/99, a redação do §4º acima transcrito foi modificada pela Emenda Constitucional nº 15/96, passando a exigir, além dos requisitos constantes do referido parágrafo, também a divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, antes da consulta prévia às populações interessadas.

"§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)"

Em 2008, foi publicada a Emenda Constitucional nº 57, que alterou dispositivos da Carta Magna, preceituando, em seu art. 96, o seguinte:

"Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008)."

**Ou seja, os municípios que foram objetos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento, cujas leis tenham sido publicadas até 31/12/2006, mesmo que não tivessem observado o art. 18, §4º, da Constituição Federal, teriam seus atos de modificação convalidados, contudo somente na hipótese de se encontrarem estes de acordo com a legislação dos Estados nos quais inseridos. Não é o caso da alteração empreendida pelo art. 37 da Constituição do Estado de Sergipe, e sua Emenda Constitucional nº 16/1999.**

Portanto, diante da impossibilidade de aplicação à espécie, da convalidação expressa na Emenda Constitucional n. 57/2008, uma vez que não atendidos os requisitos estabelecidos na legislação estadual, ou seja, diante da não realização consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, mantenho a decisão recorrida em todos os seus termos, pelo que, rejeitando as preliminares suscitadas, NEGO PROVIMENTO às apelações [...] (Relator Convocado HÉLIO SÍLVIO OUREM CAMPOS, 2013). - *destaques acrescidos*

Da referida decisão foram opostos Embargos de Declaração, rejeitados em julgamento prolatado em 27/11/2013.

Recursos Extraordinário e Especial admitidos em decisão de 05/11/2014 e remetidos para superior instância em 10/02/2015, com retorno ao primeiro grau em 15/02/2018.

**-Processo nº 0803232-26.2017.4.05.8500<sup>74</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública originária da 1ª Vara cível da comarca de São Cristóvão/SE, decorrente do declínio de competência, decidido nos autos de nº 200883000431. Processo ainda em fase de instrução.

Em decisão do dia 21/09/2017, foi reconhecida, pela magistrada federal Laura Lima Miranda e Silva, a ausência de interesse do IBGE para funcionar no feito (Id<sup>75</sup> 4058500.1384665).

Dessa decisão, o Município de Aracaju agravou de instrumento, em 06/12/2017, para o TRF 5ª Região, Agravo de nº 0811840-02.2017.4.05.0000<sup>76</sup>, tendo sido distribuído para a 4ª Turma, com a relatoria do Des. Federal Lázaro Guimarães, o qual negou, em decisão 22/12/2017, a tutela recursal pleiteada. (Id. 4050000.10034572).

Dessa decisão, o Município de Aracaju ingressou com agravo interno, na qual requereu a retratação da decisão monocrática. Referido agravo encontra-se pendente de apreciação.

**6-SISTEMA DE DRENAGEM DAS RUAS ACRE, DOM PEDRO I, CORONEL AMÉRICO BATALHA E AVENIDA HIPÓLITO DA COSTA, SITUADAS NOS CONJUNTOS CASTELO BRANCO E SESQUICENTENÁRIO, BAIRRO PONTO NOVO**

**-Processo nº 201210301915 (NU: 0045688-92.2012.8.25.0001)<sup>77</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, em face do Município de Aracaju, EMURB – Empresa Municipal de Obras e Urbanização, em 04/12/2012, com tramitação na 3ª Vara Cível da comarca de Aracaju.

Sentença prolatada em 19/05/2015, na qual ficou decidido:

[...]

---

<sup>74</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>75</sup> Identificador

<sup>76</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>77</sup> Processo físico.

Ante o exposto com fundamento no artigo 30, caput e inciso VIII; artigo 182 e seguintes c/c artigo 196 da Constituição Federal e artigo 1º parágrafo único e 2º do Estatuto da cidade **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO** para:

**CONDENAR O MUNICÍPIO E A EMURB EM OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSISTENTE EM:**

i) Colocar no próximo orçamento, verba suficiente para a execução do projeto de drenagem das ruas Acre, Dom Pedro I, Coronel Américo Batalha e da Avenida Hipólito da Costa, situadas nos Conjuntos Castelo Brando e Sesquicentenário, Bairro Ponto Novo, Nesta capital;

ii) No prazo de 180 dias, fazer o projeto de drenagem pluvial e executar as obras necessárias à concretização do projeto;

Fixo a multa diária em 1 (hum) mil reais por dia de descumprimento, a partir dos prazos de cada item, importância que deverá ser revertida ao Fundo de que trata a Lei 7.347/85 [...] (Juíza de Direito SIMONE DE OLIVEIRA FRAGA, 2015).

Dessa decisão, o Município de Aracaju e a EMURB apelaram em 20/08/2015, Apelação Cível nº 201500720017, distribuída para a 1ª Câmara Cível, com a relatoria do desembargador Osório de Araújo Ramos Filho, e julgada em 15/03/2016, na qual restou ementado:

Apelações cíveis – Ação civil pública – Decisão que determinou a elaboração e execução de projeto para drenagem pluvial das ruas Acre, Dom Pedro I, Coronel Américo Batalha e da Avenida Hipólito da Costa, situadas nos conjuntos castelo branco e sesquicentenário, no bairro Ponto Novo, bem como a inclusão no orçamento de valor suficiente à execução dessas obras – preliminar de ilegitimidade passiva afastada – responsabilidade de execução das obras da EMURB e titularidade pertencente ao ente municipal - inexistência de ofensa ao princípio da separação dos poderes e à teoria da reserva do possível – necessidade de realização de obras de infraestrutura básica - ampliação do prazo para cumprimento da decisão judicial – manutenção do valor das *astreintes* fixadas – limitação, de ofício, do montante a ser alcançado – recurso do município de Aracaju conhecido e improvido – recurso da EMURB conhecido e parcialmente provido (Desembargador Estadual OSÓRIO DE ARAÚJO RAMOS FILHO, 2016).

## 7-LIMPEZA E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ESCOAMENTO DAS ÁGUAS PLUVIAIS

**-Processo nº 201411200507 (NU: 0013809-96.2014.8.25.0001)<sup>78</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida, em 08/04/2014, pela Defensoria Pública do Estado de Sergipe em face do Município de Aracaju, Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB e Empresa Municipal de Serviços Urbanos, com tramitação na 12ª Vara Cível de Aracaju, objetivando:

[...] a) Em elaborar de Plano Emergencial para Inspeção e Limpeza de todos os bueiros e canais de escoamento de águas pluviais existentes na edilidade, a fim de

<sup>78</sup> Processo judicial eletrônico.

restabelecer o talude normal, permitindo assim melhor fluxo de escoamento das águas, plano a ser cumprido no prazo de 90 (noventa) dias;

b) Promover obras para melhoria da eficiência dos canais e reservatórios de retenção: removendo a vegetação indesejável, os resíduos sólidos (garrafas, latas, sacolas plásticas, papel, etc.) e o material sedimentado (terra, areia, pedra, etc.); instalando grades de proteção nas laterais dos canais de escoamento de águas pluviais, a fim de prevenir o lançamento de lixo e outros detritos pela população;

c) Realizar obras de redimensionamento dos canais e reservatórios de retenção em sua capacidade de acordo com as necessidades atuais e futuras que se exigem para o caso, executando as obras necessárias, no prazo fixado por este Juízo;

d) E, por fim, fixar multa diária (astreintes), no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a partir da ocorrência da mora, a ser revertida para o fundo previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347/85. [...]

Em decisão proferida em 13/05/2014, o Juiz de Direito Marcos de Oliveira Pinto, deferiu em parte a liminar pleiteada, decidindo:

[...]

*Ex positis,*

Concedo, em parte, a medida liminar pleiteada na exordial da presente Ação Civil Pública interposta pela Defensoria Pública do Estado de Sergipe em face do Município de Aracaju, EMSURB - Empresa Pública Municipal de Serviços Urbanos, e EMURB - Empresa Municipal de Obras e Urbanização, (Processo nº 201411200507) e determino aos requeridos, dentro de suas respectivas competências, que:

1 - Elaborem um Plano Emergencial para Inspeção e Limpeza de todos os bueiros e canais de escoamento de águas pluviais existentes na edificação, a fim de restabelecer o talude normal, permitindo assim melhor fluxo de escoamento das águas, plano a ser cumprido no prazo de 120 (cento e vinte) dias;

2 - Promovam, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, obras para melhoria da eficiência dos canais e reservatórios de retenção: removendo a vegetação indesejável, os resíduos sólidos (garrafas, latas, sacolas plásticas, papel, etc.) e o material sedimentado (terra, areia, pedra, etc.); instalando grades de proteção nas laterais dos canais de escoamento de águas pluviais, a fim de prevenir o lançamento de lixo e outros detritos pela população;

3 - Realizem, no prazo de 01 (um) ano, obras de redimensionamento dos canais e reservatórios de retenção em sua capacidade de acordo com as necessidades atuais e futuras que se exigem para o caso.

Por fim, no que se refere ao pleito de fixação de multa diária, deixo para arbitrá-la ou adotar qualquer outra medida que vise assegurar o cumprimento efetivo desta ordem judicial, quando do transcurso dos prazos acima concedidos e desde que comprovado nos autos eventual descumprimento deste *Decisum* [...] (Juiz de Direito MARCOS DE OLIVEIRA PINTO, 2014).

Dessa decisão, o Município de Aracaju agravou de instrumento em 22/05/2014, recurso tombado sob o nº 201400711356, distribuído para a 1ª Câmara Cível, relatoria do

Desembargador Roberto Eugênio da Fonseca Porto e julgado, a unanimidade, em 21/10/2014, com a seguinte ementa:

Agravo de Instrumento – Ação Civil Pública – Transbordamento de canais de esgotamento pluvial – Defesa dos direitos individuais homogêneos dos moradores deste município, notadamente da população carente que reside em locais de maior vulnerabilidade - Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes – possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em situações excepcionais - Instalação de grades de proteção nas laterais dos canais de escoamento de águas pluviais - Obras de redimensionamento dos canais e reservatórios - Providências de alto custo e que necessitam de profundos estudos técnicos para implantação – Revogação da decisão nestes pontos - adequação dos prazos das demais obrigações impostas - Provimento parcial do recurso – Unânime (Des. ROBERTO EUGÊNIO DA FONSECA PORTO, 2014).

A referida ação civil pública encontra-se em fase de instrução.

**Figura 09:** Trecho da Av. Gentil Tavares na Zona Norte de Aracaju que cedeu devido às fortes chuvas em novembro de 2013



Fonte: Petição Inicial do Processo nº 201411200507 (Foto: Marina Fontenele/G1).

**Figura 10:** Situação de alagamento na rua Mariano Salmeiron no Bairro Siqueira Campos, na Zona Oeste de Aracaju em novembro de 2013.



Fonte: Petição Inicial do Processo n° 201411200507 (Foto: Reprodução/Aracaju Como Eu Vejo).

**Figura 11:** Garagem do Edifício Graccho Cardoso, no Bairro São José, em Aracaju, que ficou completamente alagada em novembro de 2013



Fonte: Petição Inicial do Processo n° 201411200507 (Foto: Reprodução/Aracaju Como Eu Vejo).

**Figura 12:** Árvore com mais de 47 anos, de 12 metros de altura tombada na área do Instituto Lourival Batista em novembro de 2013



Fonte: Petição Inicial do Processo nº 201411200507 (Foto: Marina Fontenele/G1).

**-Processo nº 201410301976 (NU: 0052806-51.2014.8.25.0001)<sup>79</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida, em 27/11/2014, pelo Ministério Público do Estado de Sergipe em face da Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB e o Município de Aracaju, com tramitação na 3ª Vara Cível da comarca de Aracaju e julgada em 11/04/2018, na qual ficou decidido:

[...]

Isto posto, com fundamento no artigo 5º, caput c/c artigo 182, artigo 196 e seguintes e artigo 225 todos da Constituição Federal, JULGO PROCEDENTE OS PEDIDOS, do  
MINISTÉRIO PÚBLICO conforme segue:

Tendo sido reconhecido o direito pelo Município de Aracaju em relação ao pedido de elaboração de estudo prévio e elaboração de Projeto de Macrodrenagem para as bacias independentes identificadas, tanto as que já sofreram ocupação imobiliária como as que não sofreram, julgo procedente este pedido e homologo por sentença a satisfação desta obrigação.

<sup>79</sup> Processo judicial eletrônico.

Quanto aos demais pedidos, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para CONDENAR o MUNICÍPIO DE ARACAJU e a EMSURB solidariamente, esta última no limite de suas atribuições:

- i) em obrigação de fazer consistente em implementar, no prazo de 12 meses, o projeto de drenagem e do manejo das águas pluviais em todas as áreas de Aracaju;
- ii) em obrigação de fazer consistente em somente conceder alvará para construção de empreendimentos imobiliários nas bacias hidrográficas que não sofreram ocupação imobiliária, se este se adequar ao projeto de macrodrenagem;
- iii) em obrigação de fazer consistente em somente conceder HABITE-SE ou o TERMO DE VERIFICAÇÃO, se o empreendimento estiver instalado e em conformidade com o projeto de macrodrenagem;
- iv) em obrigação de fazer consistente em promover a drenagem com motobombas nas localidades afetadas por alagamentos, enquanto não implementadas as drenagens nos moldes do projeto de macrodrenagem ;
- v) em obrigação de fazer consistente em a cada 6 meses realizarem o serviço de limpeza e desobstrução de todos os componentes de sistema de drenagem já existente;
- vi) a condenação em obrigação de fazer consistente em quando instalada a rede de macrodrenagem, não permitir a a ligação de esgotos domésticos ou industriais;
- vii) Condeno os requeridos, solidariamente, em dano moral coletivo, pelas razões expostas, no valor de R\$ 200.000,00 a ser depositado no FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE ARACAJU, criado pela Lei Municipal nº 4.377/2013. [...] ( Juíza de Direito SIMONE DE OLIVEIRA FRAGA, 2018)

O Município de Aracaju apelou ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, processo tombado sob o nº 201800719309, requerendo o efeito suspensivo da decisão mencionada, recurso distribuído para a 1ª Câmara Cível, relatoria do Desembargador Ruy Pinheiro da Silva, encontrando-se concluso em gabinete desde o dia 23/07/2018.

## **8-PROBLEMÁTICA DO SANEAMENTO BÁSICO DO SISTEMA DE ESCOAMENTO DAS ÁGUAS DA CHUVA DA GRANDE ARACAJU**

**-Processo nº 0802086-52.2014.4.05.8500<sup>80</sup>:**

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Sergipe, Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em face do Estado de Sergipe, Município de Aracaju, Município de São Cristóvão/SE, Município de Nossa Senhora do Socorro/SE, Município de Itaporanga d’Ajuda/SE, Município de Barra dos Coqueiros/SE e Companhia de Saneamento de Sergipe –

---

<sup>80</sup> Processo judicial eletrônico.

DESO, em 06/10/2014, com tramitação na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Sergipe, objetivando:

[...] ao final, mediante sentença, sejam julgados procedentes todos os pedidos constantes no item 06 da ação civil pública proposta pelo MPE, bem como seja acolhido o pedido ora formulado, qual seja: condenar os Municípios de Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e Itaporanga D'Ajuda a se absterem de conceder novos alvarás para construção de imóveis residenciais e/ou comerciais nas localidades que não disponham de estação de tratamento de esgoto [...]

Referida ação não teve apreciação da liminar pleiteada, estando em fase de alegações finais, consoante despacho de 20/07/2016 (ID 4058500.724048<sup>81</sup>), exarado pelo magistrado federal Fernando Escrivani Stefaniu.

### 3.2 A Busca de Efetividade na Participação Popular

O princípio da 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, foi contemplado na Constituição Federal em vários de seus dispositivos, demonstrando a importância de tal diretriz para a condução do planejamento urbano das cidades.

Nesse sentido, preceituam os artigos: 1º, em seu parágrafo único; 29, incisos XII e XIII; 30, incisos I, IV e VIII e 182, §1º, todos da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

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;

---

<sup>81</sup> Número Identificador da decisão.

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, **através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;** [...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

[...]

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.**

§ 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.** [...] (Brasil, 1988). – *destaques acrescidos*

Por sua vez, o Estatuto da Cidade<sup>82</sup>, ao regulamentar o Capítulo II, do Título VII, da Constituição Federal (Da Política Urbana), estipulou:

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

[...]

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

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:**

<sup>82</sup> <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>, acesso em 29/01/2018.

**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;

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. [...] – *destaques acrescidos*

A fim de atender às diretrizes previamente determinadas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município de Aracaju – LOM (1990)<sup>83</sup> previu:

Art. 220. **Na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público deve assegurar, mediante inclusive audiências públicas, a ampla participação popular por meio de associações comunitárias, entidades profissionais, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras representações locais.**

Parágrafo Único. Durante a fase de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano previsto no “caput” deste artigo, a Prefeitura Municipal encaminhará, mensalmente, à Câmara Municipal, relatório circunstanciado sobre as citadas atividades.

Art. 221. **É assegurada a participação popular, também na discussão de projetos de impacto urbano e ambiental e nos Conselhos que instituírem, para fiscalizar a atuação das entidades municipais, gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos e comunitários.** – *destaques acrescidos*

Como bem ressalta Carmona (2014), embora os princípios do urbanismo sejam de fácil compreensão, a sua aplicação concreta exige conhecimento técnico específico:

<sup>83</sup> Disponível em: < <https://www.aracaju.se.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica.pdf/view> >, acesso em 29/01/2018.

[...] Por esta razão, os planos e projetos têm que ser elaborados por profissionais qualificados. **Isto não significa que os projetos urbanísticos não devam ser amplamente discutidos por toda a sociedade. Pelo contrário é preciso que a legislação garanta a possibilidade de participação da comunidade, já que é sua qualidade de vida que será diretamente afetada.** Entretanto, não é possível uma discussão séria dos projetos urbanísticos pela sociedade na ausência de estudos técnicos a respeito de seus possíveis impactos (PINTO, 1999, p. 155 *apud* CARMONA, 2014, p. 55).

A gestão participativa da comunidade não deverá ser obstaculizada pelo conhecimento técnico de assuntos cujo conhecimento requer a *expertise* de profissionais urbanistas ou da área do Direito, dentre outras áreas necessárias à interdisciplinariedade e tecnicidade próprias do Plano Diretor. Nesse sentido:

*“É aí o problema, porque a participação da comunidade é muito pouca. Muitos não entendem nem o que é o plano diretor. Precisa de uma explicação a cada apresentação, tem que explicar para que serve, então a comunidade tem uma participação mínima e deveria ter uma participação muito maior. Eu, nos meus dezessete anos de profissional, já vi melhorar bastante. Eu era do escritório de Ana Nery e ela era supervisora do plano de Aracaju. Aracaju contratou o escritório para fazer e aí ela lia e discutia com a gente. Desse plano inclusive a gente debateu muita coisa do que foi a proposta original, não a proposta que foi aprovada. Teve a proposta original e depois teve uma outra proposta que foi aprovada no dia 28 de dezembro.*

*Antigamente não era convidado à participação e quando passou a ser convidada não houve participação por desinteresse. Agora está melhorando, já há os movimentos sociais. Eu tenho visto a sociedade se organizar mais, por exemplo. Hoje eu vejo associações, por exemplo, em São Cristóvão tinha pescadores então as colônias estavam presentes em algumas. **Aqui tinha os sem-teto estavam presentes, então tinha discussão com grupos ligados às questões ambientais, então essas pessoas mais interessadas já se organizaram; não vem todo mundo, mas se faz representar.***

*Ainda é uma coisa muito embrionária, mas eu já percebo, pela minha experiência profissional, que já se avançou a participação das comunidades nos planos, apesar de hoje ser obrigatória, mas a gente ainda tem muito a caminhar sobre isso”.* (EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA – Arquiteto) – *destaques acrescidos*

*“Há uma ausência sim da sociedade nas discussões do plano diretor. Essa ausência se dá, principalmente, pelo fato de que há um estigma junto a essa sociedade carente de informações e de conhecimento, de que essas discussões, essas audiências são meramente técnicas, são meramente discursivas a respeito de decisões técnicas e muitas vezes tomadas de forma unilateral. Quando isso é publicizado diante dessa camada social, que é numerosa, e pouco privilegiada, ela afasta mais ainda das discussões, dos centros das discussões importantes a respeito delas, e que traz um esvaziamento por completo de atores que têm inquietudes sobre determinados temas, da ausência de atores que deveriam estar ali brigando pelos seus direitos, mostrando que os caminhos traçados não são bem esses, que as formas e os projetos adotados não condizem com a realidade deles, ou seja, uma série de inquietudes que traz um afastamento muito grande da camada social, principalmente periférica da cidade, onde mais deveria ter um ordenamento urbano condizente, onde mais deveria ter atuação direta do Poder Público, onde mais o plano diretor deveria atuar, porque a periferia ela é o espelho da expansão da cidade, do crescimento da cidade, e se não houver esse planejamento condizente a*

*gente vai ter uma cidade crescente de forma errônea, e isso tem que ser evitado, mas, para ser evitado, tem que ouvir as camadas sociais, tem que ouvir todos os atores, mas eles se afastam e aí eu concordo com a pergunta e ratifico que é essa distância causada pelas questões técnicas que afasta cada vez mais essa sociedade. Sem contar que há também um grande esvaziamento por conta da cultura, a nossa cultura não é a cultura ideal para as discussões políticas, técnicas, que possam envolver os direitos das pessoas. A gente sempre delega isso a terceiros, sempre delegamos isso aos políticos eleitos, aos dirigentes, aos gerentes, aos governos. A sociedade fica esperando que essas pessoas decidam e normalmente elas não decidem sempre em prol da sociedade. A cultura nossa é errônea em relação a isso, que é resultado, é um reflexo de nosso baixo nível socio-cultural, educacional. Lamentavelmente, essa é uma realidade cruel que a gente tem que combater, mas só pode combater se houver políticas voltadas para a melhoria da educação”. (LUIZ CARLOS SOUSA SILVA – Geógrafo) – destaques acrescidos*

Constatou-se ainda uma baixa representatividade nas audiências públicas decorrente de um fator cultural da sociedade brasileira, qual seja, a expectativa de se esperar que a resolução dos problemas fique ao encargo apenas das autoridades públicas, ao passo que a população direciona a própria energia apenas para os problemas atinentes à sua esfera pessoal de vida. Nesse sentido:

*“O problema não está somente nas camadas sociais, o brasileiro não exerce na plenitude seu direito de participação, basta observar no micro exemplo dos condomínios horizontais, a maioria não participa, assim tanto na vida privada como pública a participação é baixa, as audiências são bem divulgadas mas as pessoas não comparecem, PDDU e plano de saneamento mesmo comportamento em bairros diferentes”. – destaques acrescidos (EDUARDO LIMA DE MATOS – Promotor de Justiça).*

*“Nas reuniões e audiências os conceitos são explicados e discutidos com a população. Nem sempre todas as camadas sociais se fazem presentes, as classes A e B dificilmente participam dessas discussões. As outras camadas vão e, muitas vezes, são manipulados por pseudo lideranças. No Brasil, a participação popular ainda precisa avançar muito. É uma questão de educação e uma conquista a ser alcançada. A necessidade de revisão ocorre em função das mudanças que ocorrem no espaço”. – destaques acrescidos (VERA LÚCIA ALVES FRANÇA – Geógrafa)*

Deverá haver uma preocupação por parte desses profissionais diretamente envolvidos na elaboração do Plano Diretor em tornar a comunicação acessível, não só ao público presente nas audiências públicas, como também aos próprios representantes políticos, que, em sua grande maioria, desconhecem as consequências e os impactos das matérias por eles votadas. Nesse aspecto, bem destacou o arquiteto Edílio José Soares Lima:

*“[...] O coeficiente de edificação hoje é 3. No entanto eles queriam colocar 6. Seis é uma coisa tão absurda, que a gente fez um cálculo que dava para trazer a população de Salvador para dentro de Aracaju. A cidade não dá conta da densidade atual. Isso deve ser ignorância. A pessoa não deve estar dizendo isso consciente do que está dizendo. Nem o empresário, e é aí que eu quero chegar, quer isso para o município deles. Se isso fosse verdade, eles iriam travar de um jeito, que*

*a cidade iria ficar caótica, iria desvalorizar os imóveis deles. O parlamentar que faz uma proposta como essa não está pensando que a cidade não terá condições de dar suporte de esgoto, de energia, escolas, segurança pública, etc. Ele não tem noção do que ele está querendo [...]”.* – destaques acrescidos

Esse despreparo por parte de nossos parlamentares também foi ressaltado por Dr. Emerson Ferreira Costa, em depoimento prestado na audiência do dia 15/05/2018, nos autos do processo de nº 201740900372<sup>84</sup>, quando da correção do valor venal dos imóveis, que ensejaram um aumento na ordem de 30 % (trinta por cento) no valor do IPTU, materializado na Lei Complementar Municipal nº 145/2014:

*“A gente sabia que o valor venal foi corrigido. E depois do valor venal corrigido, nós teríamos o aumento do IPTU já em função do valor venal corrigido. Eu tive o cuidado de fazer, estava tentando entender esses cálculos; impossível na mensagem, que justificava o projeto, a gente entender, mas era um aumento absurdo. Nós, no dia da sessão, os vereadores da situação, não sabiam explicar, porque não sabiam mesmo, e o contato era procurando/ buscando pessoas da Prefeitura, do setor que deveria ter trabalhado aqueles cálculos, o pessoal não sabia informar. E a informação que era passada era que apenas umas poucas pessoas do setor que se envolveram com aquilo e que sabiam. Então assim... foi votado sem ter conhecimento pleno de como se chegou a esses cálculos, mas, ora, se a gente não sabe detalhes, se os próprios vereadores lá diziam que não sabiam, havia a conversa de que servidores não sabiam informar o detalhamento desses cálculos e tem na lei que teria que haver uma comissão, com paridade de representação, inclusive da sociedade, dos contribuintes. Eu não sei se tudo isso foi cumprido, e depois me parece que existe até uma tentativa de se negar esse conselho, essas coisas todas, enfim.*

*Esse valor eu me lembrei que foi muito absurdo. A história dos 30%. Eles não sabiam explicar, nem os vereadores, nós não estávamos sabendo, e o que se conversava era isso, porque o contato era muito mais dos vereadores da situação, com relação a ir buscar, a saber disso antes, porque, muitas vezes, se chama o vereador da situação para discutir o projeto. Os vereadores considerados de oposição não são chamados. Mas esse momento era de desconhecimento total e difícil da gente entender como aqueles cálculos foram feitos a partir da mensagem que foi enviada para a Câmara”. (EMERSON FERREIRA DA COSTA – Agente político) – destaques acrescidos*

Verificou-se que, nas audiências públicas, tem sido frequente o que a Ciência denomina de *participação induzida*, comentado por José Waldson Costa de Andrade, nos autos do processo referido, e na mesma audiência de instrução, quando ressaltou:

*“Uma coisa que nós dos movimentos sociais discutimos muito e ficamos muito tristes é que, no processo das audiências públicas que acontecia regionalmente, por exemplo, a gente tinha zona sul, zona norte, centro, as audiências tinham essa lógica de distribuição para que pudesse ter uma participação regionalizada e uma participação mais efetiva de algumas zonas da cidade, a gente percebia que o processo das audiências públicas ele tinha uma expectativa que na ciência a gente chama de “participação induzida”. O que é que acontece? A presença das pessoas que se faziam nessas audiências muitas delas eram funcionários da prefeitura, e*

<sup>84</sup> NU: 0004031-97.2017.8.25.0001

*muitos deles que estavam ligados a vereadores e a determinados grupos políticos das regiões que elas estavam localizadas e aí a gente perdia nas audiências públicas uma essência de discutir a cidade e acabava discutindo pontos específicos de preferências de determinados seguimentos e aí a gente perdia, nessa discussão das audiências, uma coisa que era muito importante que era a gente discutir a cidade como um todo.*

[...]

*O texto do plano diretor, as sugestões que eram mandadas pelo plano diretor, principalmente pelo Participe Aju, que tinha um viés técnico, que tinha toda uma discussão científica em cima, principalmente das prerrogativas de uso e ocupação do solo, elas eram todas perdidas. Perdidas em que sentido? Que no processo de votação elas não eram votadas, em razão de que, como se tinha maioria desses grupos políticos, eles votavam contra. E aí a gente vê na prática essa participação induzida. Essa necessidade de que os grupos políticos determinavam, a prazeres de vários outros setores, quais as políticas urbanas que seriam finalizadas dentro desse contexto. E aí foi um processo que culminou justamente com, literalmente no caso, com essa situação da participação induzida, porque o processo de votação quando foi feito e eu participei, presencialmente, se via uma ausência de discussão técnica entre vereadores, um desconhecimento quase que geral. Acho que 80 a 90% não sabiam questões técnicas e questões simples de pontos específicos como outorga onerosa, principalmente voltadas às questões especulativas, não tinham conhecimento nenhum sobre esses aspectos. E a votação era uma votação que a gente via presencialmente por telefone (se ligava, o vereador escutava, e depois dava o seu voto). E esse foi o ponto principal desse contexto que a gente vê que uma cadeia como um todo funcionava para beneficiar certos grupos, desde as questões das audiências públicas (a participação popular), até o processo de votação democrático e construção do texto que resultou no plano diretor”. [...]* (JOSÉ WALDSON COSTA DE ANDRADE - Geógrafo) – destaques acrescidos

Observou-se nas entrevistas o baixo percentual de pessoas representativas por bairro, ainda que houvesse um esforço da equipe técnica em percorrer todas as localidades da cidade:

*“Ainda é uma ilusão, apesar de que está melhorando. Talvez no futuro isso melhore bem devagarinho, porque estão se organizando de alguma forma. Estão se unindo e se fazendo representar, não só por uma questão de desenvolvimento urbano, mas de forma geral e quando tem as discussões do plano estão querendo participar. Ainda não é o ideal, como falei nesse instante, mas já está caminhando.*

*E olhe que há um esforço. A gente fez uma quantidade imensa de audiências para atingir territorialmente todas as esferas da cidade, todas as camadas sociais também. Vai buscar a informação em bairros afastados, como o Mosqueiro, por exemplo, onde teve audiência; teve audiência no Lamarão, no Augusto Franco, na 13 de Julho, teve audiências na cidade toda, ou seja, numa tentativa de achar uma representatividade. Mas ocorre aquilo que falei anteriormente: a mesma pessoa que vai para todas, etc. e isso acaba não sendo representatividade.*

*Nenhuma audiência foi vazia o suficiente para ser desconsiderada, mas numa população do Augusto Franco, por exemplo, próxima de dez mil habitantes, você ter uma representação de 30 a 40 pessoas. Poderia ter uma audiência talvez maior, talvez com 200 pessoas, não sei qual seria o parâmetro, mas eu achei muito pouco e não é o todo daquela região porque eu sabia que tinha gente que vinha rodando junto com a gente em todas as discussões”. (EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA - Arquiteto) – destaques acrescidos*

Frisa-se ainda que as pessoas que comparecem às audiências públicas procuram se valer desse momento de debates para solucionar problemas urbanísticos de suas localidades, desvirtuando o objetivo maior das audiências, que é pensar o planejamento da cidade:

*“A comunidade não tem noção do que seja e da importância do Plano Diretor. Os poucos segmentos que têm e que poderiam difundir melhor essa importância (universidades, CREA, CAU, OAB, SENGE, AEASE) não o faz, por uma série de motivos. As contribuições substanciais saem desses segmentos e de poucos outros, como de nós do Fórum em Defesa da Grande Aracaju, do Participa-Aju, movimentos de ciclismo, etc. **A população nos bairros estão mergulhadas nos problemas do dia-a-dia.***

*[...] é uma ilusão. As audiências públicas acabam perdendo o seu objetivo. Ao longo dos meses e dos anos, todos nós deveríamos percorrer os bairros, os meios de comunicação, as redes sociais os aplicativos tentando diminuir este abismo. Mas, o Poder Público e o mercado imobiliário gostam que seja assim. **O povo vai para falar do ônibus que atrasa, do lixo que não é recolhido, do cano estourado.** É assim, via de regra, nos bairros pobres e nos bairros mais ricos e que deveriam ser, em tese, mais esclarecidos.*

*Por fim, creio que um dia que muitos dos ideais de Milton Santos, de Ana Fani podem ser postos em prática nas cidades brasileiras, inclusive e principalmente em Aracaju.*

*As cidades podem ser mais democráticas. A propriedade urbana pode, aos poucos, ir diminuindo. A concentração de imóveis em poucas mãos ou as grandes quantidades de imóveis e de grandes áreas com poucas pessoas, além do necessário para morar e para trabalhar e para produzir, enquanto houver déficit habitacional precisa acabar”. (JOSÉ DIAS FIRMO – Técnico em Contabilidade da UFS/SE)*

Ressalta-se por fim que a participação massiva da população não seria uma garantia de que a participação popular, tal qual idealizada pela Constituição Federal de 1988, estaria garantida. E isso se dá porque:

*“Essa é uma questão que deve ser tratada com cuidado sob pena de incorrer em demagogia, por um lado, ou em preconceito, por outro.*

*[...]*

*Há, de fato, pessoas que conhecem o que vai ser discutido e se aproveitam das audiências para se promover politicamente. Há outros que apresentam propostas concretas e viáveis que se encaixam numa lei como o Plano Diretor. Mas a maioria vai às audiências sem nenhum conhecimento do que vai ser apresentado e eventualmente discutido, e aproveita a oportunidade para colocar seus problemas cotidianos.*

*Sabendo dessas situações, no processo de revisão em 2011 foram realizadas duas rodadas de audiências. Em cada região da cidade foram feitas duas reuniões. Na primeira o objetivo era apresentar os principais aspectos da proposta do Plano em linguagem simples e sua comparação com o Plano atual.*

*Já na segunda rodada, a população foi convocada para o debate propriamente dito e apresentar propostas de emenda. Lembrando que ao falarmos de população o termo refere-se a todos, inclusive a profissionais liberais, ambientalistas, políticos,*

*urbanistas que, por sua formação, apresentavam propostas mais elaboradas e exequíveis.*

*Coube à equipe da assessoria técnica da Câmara transformar as propostas, reclamações e reivindicações da população em textos de propostas de emenda para serem debatidos em plenário, quando pertinentes no contexto de um Plano Diretor. Ainda teve as audiências temáticas, abertas ao público, mas direcionadas aos especialistas em cada tema (meio ambiente, mobilidade, urbanismo, construção civil, saúde, educação, etc). E, por último, as audiências direcionadas à comunidade acadêmica, realizadas nas universidades e no IFS.*

*Pelo número e qualidade de propostas apresentadas, pode-se dizer que o resultado foi muito bom. Porém, como já foi dito nas respostas anteriores, foi na discussão no legislativo que essa participação popular foi praticamente ignorada, desprezada, para atender as emendas e interesses de um único setor, o imobiliário”. (Juan CARLOS GORTAIRE CORDOVEZ – Engenheiro Civil)*

### **3.2.1 A falta de representatividade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CONDURB**

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CONDURB, tem a função precípua de ser um órgão representativo da sociedade civil. Tanto no Estatuto das Cidades, quanto no Plano Diretor, e em leis esparsas, para a liberação de certas linhas de recursos públicos, existe a obrigação de ouvir previamente o CONDURB.

O artigo 72 do PDDU (2000), inserido no Título nominado “Do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana”, previu:

Art. 72 - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana é integrado pelo seu Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, pelo seu Sistema de Informações Urbanas e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Como se vê, a Lei Orgânica do Município de Aracaju (1990) criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CONDURB, em seu artigo 23:

Art. 23 – O Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias, enviará à Câmara, projeto de lei regulamentando as competências, composição e atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Parágrafo Único – O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano terá, entre outras, a atribuição de acompanhamento dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

A Lei Municipal nº 2.941, de 19 de julho de 2001<sup>85</sup>, que trata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, dispôs:

Art. 1º O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, criado pelo Art. 208 da Lei Orgânica do Município de Aracaju, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos termos do Art. 72, da Lei Complementar nº 42, de 06 de outubro de 2000 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, **é um órgão deliberativo, de representação da sociedade no processo de gestão urbana e ambiental do Município.** – *destaques acrescidos*

Segundo o artigo 2º da referida lei o CONDURB possui as seguintes atribuições:

Art. 2º O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental é inculcado ao Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e tem as seguintes atribuições:

I - Deliberar sobre os processos de controle e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, seus regulamentos e leis complementares;

II - Formular propostas e deliberar sobre planos, programas, projetos e atividades que abranjam questões urbanas e ambientais;

III - Manter estudos permanentes sobre o processo de urbanização de Aracaju;

IV - Deliberar sobre a solicitação de licença prévia para construção, reconstrução, reforma, demolição, instalação de comunicação visual e de novas atividades em imóveis e conjuntos integrantes do patrimônio cultural bem como do seu entorno;

V - Deliberar sobre a instalação de empreendimentos em área de proteção;

VI - Deliberar sobre movimentação de terra para execução de obras de aterro, desaterro, bota fora, quando implicarem em degradação ambiental ou transformação do local em área de risco;

VII - Deliberar sobre os planos programas e projetos que se relacionem direta ou indiretamente, com o sistema viário do Município;

VIII - Deliberar sobre os casos de alteração de parcelamentos existentes, ou junção de novos;

IX - Deliberar sobre a destinação de uso de imóveis recebidos como pagamento da outorga onerosa;

X - Apreciar a criação de novas ADE`s e de seus respectivos parâmetros urbanísticos, bem como alteração das ADE`s já existentes;

XI - Deliberar sobre os licenciamentos de usos incômodos;

XII - Deliberar sobre a contrapartida da iniciativa privada, nos processos de operação urbana;

XIII - Apreciar revisão, criação, adequação de potenciais construtivos e as

---

<sup>85</sup><<https://leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/lei-ordinaria/2001/295/2941/lei-ordinaria-n-2941-2001-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-e-ambiental-o-fundo-de-desenvolvimento-urbano-e-ambiental-e-da-outras-providencias>>, acesso em 01/08/2018.

alterações de zoneamento:

XIV - Deliberar sobre loteamento para assentamento de atividades econômicas ou institucionais, nos parcelamentos vinculados;

XV - Opinar e deliberar sobre a implantação dos empreendimentos de impactos no âmbito do aglomerado urbano de Aracaju;

XVI - Deliberar sobre a solicitação do termos de verificação dos projetos de urbanização e parcelamentos aprovados e executados;

XVII - Acompanhar e avaliar a execução da política de desenvolvimento urbano e ambiental no Município e propor reformulações;

XVIII - Solicitar vistos, analisar e emitir parecer sobre processo de relevante interesse para a população;

XIX - Discutir, analisar projetos e elaborar estudos relacionados com a política e diretrizes do desenvolvimento urbano, acompanhando sua implantação;

XX - Acompanhar e fiscalizar a execução de programação e projetos setoriais relacionados com o desenvolvimento urbano;

XXI - Propor normas para os casos omissos ou não previstos na Legislação Urbanística Municipal;

XXII - Deliberar sobre a aplicação dos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, bem como fiscalizar a sua utilização.

Outra significativa atribuição desse conselho municipal é que, para se mudar o PDDU (2000), tem-se que, previamente, ouvir o referido conselho.

O desvirtuamento institucional do CONDURB já se verifica pela sua composição: 80% (oitenta por cento) dos conselheiros são formados por servidores públicos vinculados ao Ente Público Municipal.

Além de comporem o quadro de servidores, esses representantes são quase sempre os mesmos, sendo indicados de forma sucessiva, havendo, inclusive, a representatividade do mesmo conselheiro entre órgãos e instituições diversas.

A título de amostragem, fez-se um levantamento de dados com todos os representantes titulares e suplentes, por órgão, desde a criação do CONDURB, como se verifica nos quadros 01, 02, 03, 04 e 05.

**Quadro 01:** Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN/ Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLOG (a partir do Decreto de nomeação nº 4993/2014), 2002/2018

Decreto Nomeação /Ano	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Maria Lúcia de Oliveira Falcón (Presidente)	Ana Lucy Catanhede Neri
Decreto nº 223, de	Maria Lúcia de Oliveira Falcón (Presidente)	Ana Lucy Catanhede Neri

18/07/2003		
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Maria Lúcia de Oliveira Falcón (Presidente)	<b>Ana Lucy Catanhede Neri</b>
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Maria Lúcia de Oliveira Falcón (Presidente)	<b>Ana Lucy Catanhede Neri</b>
Decreto nº 740, de 14/10/2005	-	Fernando Antônio Santos de Souza
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Maria Lúcia de Oliveira Falcón (Presidente)	Fernando Antônio Santos de Souza
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Luciano Azevedo Pimentel (Presidente)	Juan Carlos Gortaire Cordovez
Decreto nº 1854, de 18/08/2008	Dulcival Santana de Jesus (Presidente)	
Decreto nº 2164, de 18/03/2009	Silvio Alves dos Santos (Presidente)	Dulcival Santana de Jesus
Decreto nº 2545, de 20/01/2010	Dulcival Santana de Jesus (Presidente)	Evandro da Silva Galdino
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Luciano Pax Xavier (Presidente)	Roberto Fontes de Góis
Decreto nº 4734, de 21/02/2014	Igor Leonardo Moraes Albuquerque em substituição a Luciano Pax Xavier	-
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Igor Leonardo Moraes Albuquerque	-
Decreto nº 5103, de 06/03/2015	Igor Leonardo Moraes Albuquerque	Roberto Fontes de Gois
Decreto nº 5329, de 28/04/2016		<b>Ana Lucy Catanhede Neri</b>
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Augusto Fábio Oliveira dos Santos	Marianna Martins Albuquerque
Decreto nº 5645, de 15/02/2018	Carlos Renato Telles Ramos	

Fonte SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**Quadro 02:** Universidade Federal de Sergipe (UFS/SE), 2002/2017

Decreto Nomeação /Ano	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Vera Lúcia Alves França	Antônio Carlos Carvalho Barreto
Decreto nº 223, de 18/07/2003	Vera Lúcia Alves França	Antônio Carlos Carvalho Barreto
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Vera Lúcia Alves França	Antônio Carlos Carvalho Barreto
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Vera Lúcia Alves França	Antônio Carlos Carvalho Barreto
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Vera Lúcia Alves França	Antônio Carlos Carvalho Barreto
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Vera Lúcia Alves França	Antônio Carlos Carvalho Barreto
Decreto nº 2332, de 23/07/2009	Armando Oliveira Barreto Filho	Demóstenes de Araújo Cavalcanti Junior
Decreto nº 3644, de 09/09/2011		<b>César Henrique Matos e Silva</b>

	-	
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Armando Oliveira Barreto Filho	<b>César Henrique Matos e Silva</b>
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Franciele Abati Miranda	Josinaide Silva Martins Maciel
Decreto nº 5152, de 16/06/2015	Josinaide Silva Martins	Franciely Abati Miranda
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Márcio da Costa Pereira	<b>Cesar Henrique Matos e Silva</b>

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**Quadro 03:** Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe – CAU, 2014/2018

Decreto Nomeação /Ano	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Clarisse de Almeida	<b>César Henrique Matos e Silva</b>
Decreto nº 5145, de 29/05/2015	Fernando Antônio Santos de Souza	José Walter Teles Chou
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Fernando Antônio Santos de Souza	Thainá Thalita Souza Santos
Decreto nº 5696, de 26/04/2018	-	Sarah Lúcia Alves França

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**Quadro 04:** Universidade Tiradentes – UNIT, 2002/2018

Decreto Nomeação /Ano	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Ana Maria de Souza Martins Faria	Temisson José dos Santos
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Ana Maria de Souza Martins Faria	Lurimar Smera Batista
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Ana Maria de Souza Martins Faria	Rossana Maria Lucas Fernandes
Decreto nº 273, de 21/09/2004	Rossana Maria Lucas Fernandes (substituição até dezembro 2005)	César Henrique Matos e Silva (substituição até dezembro 2005)
Decreto nº 740, de 14/10/2005	Ana Paula Duarte de Oliveira	Antônio Ricardo Sampaio Nunes
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Ana Paula Duarte de Oliveira	<b>Ana Lucy Catanhede Néri</b>
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	<b>Ana Lucy Catanhede Néri</b>	Shirley Carvalho Dantas
Decreto nº 2047, de 04/12/2008	Rooseman de Oliveira Silva	-
Decreto nº 3814, de 26/01/2012	-	Wilson Macedo Siqueira
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Ihanmarck Damasceno dos Santos	André Tavares Andrade

Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Ihanmarck Damasceno dos Santos	André Tavares Andrade
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Ihanmarck Damasceno dos Santos	André Tavares Andrade
Decreto nº 5645, de 15/02/2018	Ihanmarck Damasceno dos Santos	Saumíneo da Silva Nascimento

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**Quadro 05:** Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB, 2002/2017

Decreto Nomeação /Ano	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Yvette Bitencourt Martins	Anete Hermínia Oliveira Pereira
Decreto nº 223, de 18/07/2003	Yvette Bitencourt Martins	Anete Hermínia Oliveira Pereira
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Yvette Bitencourt Martins	Anete Hermínia Oliveira Pereira
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Anete Hermínia Oliveira Pereira	Antônio Sérgio Ferrari Vargas
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Anete Hermínia Oliveira Pereira	Aramar Bandeira Tude
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Anete Hermínia Oliveira Pereira	Yvette Bitencourt Martins
Decreto nº 2164, de 18/03/2009	Paulo Roberto Melo Costa	Anete Hermínia Oliveira Pereira
Decreto nº 3390, de 10/03/2011	Oswaldo Alves do Nascimento Filho	-
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Adenilde Gama Alves	José Lima Filho
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	<b>Ana Lucy Catanhede Nery</b>	Avilé Campos Dantas
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Avilé Campos Dantas	Tereza Cristina Santos Góes

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

Constatou-se, após o levantamento dos conselheiros suplentes e titulares, indicados pelos órgãos/instituições discriminados na Lei Municipal nº 2.941, de 19 de julho de 2001<sup>86</sup>, que o §2º do art. 2º da Lei Municipal nº 4.563, de 18 de julho de 2014, traz uma contradição ao proibir a indicação de conselheiros pertencentes à Sociedade Civil, Instituições ou Conselhos de Classe, nada prevendo/proibindo, no entanto, acerca dos funcionários da Prefeitura Municipal Aracaju, como se pode observar pela redação abaixo discriminada:

Art. 2º. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONDURB, com a composição e normas dispostas na Lei nº 2.941, de 19 de julho de 2001, com

<sup>86</sup> Dispõe sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e dá outras providências.

alterações introduzidas por força do art. 1º desta Lei, dever ser formalmente instalado no prazo de até 90 (noventa) dias, contado da publicação desta mesma Lei.

[...]

§2º. Os membros do CONDURB indicados na qualidade de representantes da Sociedade Civil, de Instituições ou Conselhos de Classe, e de Instituições de Ensino, **não devem ter vínculo empregatício com a Administração Pública, Direta e Indireta, do Poder Executivo Municipal.** – *destaques acrescidos*

Outra questão relevante é que, se a gestão se pretende participativa, com membros da sociedade civil, as audiências e reuniões dos conselhos sempre são agendadas em dias de semana e horários de expediente, inviabilizando, na maioria das vezes, a participação da população que trabalha.

Segundo informações prestadas pelo conselheiro Magno Rangel Alves dos Reis, Vice-Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, seccional Sergipe – IAB/SE, o CONDURB se reúne, ordinariamente, uma vez por mês, tendo nos últimos anos se reunido nos seguintes dias: (2015 a 2018): 10/06/15; 30/06/15; 16/10/15; 09/12/15 (reunião extraordinária); 23/02/2016; 05/06/2016; 12/07/2016; 26/07/2016; 29/09/2016; 27/02/2018. Como se observa, não houve sessões do CONDURB no ano de 2017. Na gestão anterior o CONDURB ficou parado por 10 (dez) meses.

Na expressão do arquiteto Magno Rangel:

*“O que me incomoda nessas atitudes é que para divulgar algo midiático o prefeito vai no face, põe no site, etc... Para convocar algo que influencia diretamente a população mas que pode repercutir mal para ele, põe somente no diário oficial, onde todos sabem que ninguém lê.*

*Outra coisa é um projeto de cidade digital e para poder ter acesso a um documento é preciso ir na secretaria para oficializar com papel e receber via email. Será que não poderia ser tudo por email? Tudo isso para protelar e as pessoas desistem de solicitar as coisas”. – destaques acrescidos*

Semelhante crítica fez Sarah França sobre a pouca efetividade da gestão em favorecer os canais de participação, como se constata:

*“Pouco tem contribuído em função de dois fatores: primeiro, devido ao descrédito pela população, pelo fato do processo da revisão do Plano já estar desgastado, por estar se arrastando há mais de 13 anos. Então, diante disso, a gestão precisa trabalhar forte para recuperar a participação efetiva dos cidadãos, principalmente nas decisões relacionadas à política urbana. O segundo fator, é que a gestão pouco trabalha para implementar, efetivamente, seus canais de participação. Digo efetiva, porque vejo a participação de forma muito ampliada. Não é apenas uma consulta, mas uma corresponsabilidade direta no processo, por exemplo, na promoção de audiências públicas nas comunidades com atividades e discussões de âmbito construtivo e não no formato informativo, quando isso ocorre. Outra iniciativa, o CONDURB, que é um espaço democrático importante de discussão, estava parado deste a outra gestão, empessando recentemente novos membros. O*

*orçamento participativo também poderia ser retomado...” (Sarah Lúcia Alves França – Arquiteta)*

Outra informação preocupante fornecida por Magno Rangel diz respeito à prévia aprovação dos pareceres, fazendo com que os conselheiros tenham um papel meramente figurativo, com pouca ou nenhuma representatividade. Segundo o arquiteto Magno Rangel:

*“Os conselheiros não fazem um parecer e não fazem avaliações do assunto que entra no CONDURB. Um conselheiro recebe um parecer e ele não vai lá ler o parecer, para saber se realmente ele aprova ou não. **Esse parecer já vem aprovado dos órgãos.***

*O grande problema é que a Prefeitura tem os conselheiros da própria Prefeitura e não deveria ser. Deveria ser da sociedade, ONG's, institutos, não órgãos da Prefeitura dentro do CONDURB, o que está errado. [...] **Hoje mais de 80% dos conselheiros são da Prefeitura e do Estado. E eles votam de acordo com os interesses deles.***

*[...]*

*No CONDURB, por ser conselheiro do próprio órgão, a minha indignação lá no CONDURB é isso, porque a pessoa é da EMURB, ele é conselheiro do CONDURB, só que ele é da EMURB, então o voto dele, de um parecer que está sendo exposto no CONDURB, não vai ser contra, nunca! **Porque já está trazendo a aprovação lá do órgão. Ele não está trazendo o parecer dele, o conselheiro X, ele está trazendo a aprovação que foi feita na EMURB. Então ele não está mostrando realmente que está neutro naquela aprovação”.** – destaques acrescentados*

*“Com relação às reuniões do CONDURB são mensais e está no Regimento dizendo isso. **Mas deveria também estar exposto no site ou em qualquer outro lugar. Não está exposto, ou seja, para você ter uma ideia, audiência pública (isso foi uma reclamação que eu fiz na reunião passada). A audiência pública deve ser informada para a população, principalmente as pessoas que estão envolta de um empreendimento qualquer que vai ser implantado em Aracaju, em rádio, em televisão, para informar às pessoas que vai ter aquela audiência pública, que vai afetar aquela população. Só que eles só transmitem isso no Diário Oficial e ninguém lê o Diário Oficial. Confesso a você que vou fazer quatro anos no CONDURB e estou dando murro em ponta de faca. Não resolvia nada.”.** – destaques acrescentados*

Essa falta de transparência foi relatada pela Arquiteta Vera Ferreira, no sentido de que decisões do CONDURB, especialmente as que envolvem assuntos polêmicos, não são divulgadas para a sociedade. Exemplo disso foi o diagnóstico e todos os estudos realizados sobre o PDDU (2000), não divulgados para a sociedade onde o conselho nunca se posicionou sobre o assunto<sup>87</sup>.

A falta de transparência é de extrema gravidade, na medida em que pode incidir nas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa<sup>88</sup>, como prescrevem os dispositivos legais a seguir:

<sup>87</sup> Informações colhidas com a arquiteta Vera Ferreira, em 12/01/2017.

<sup>88</sup> <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>, acesso em 01/08/2018.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados **por qualquer agente público, servidor ou não**, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. [...]

**Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública **qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:**

[...]

**IV - negar publicidade aos atos oficiais; [...]**

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. – *destaques acrescidos*

Nessa perspectiva, preocupa-se ainda um empreendimento de grande porte aprovado pelo CONDURB sem dados reais, como relata Magno Rangel:

*“Você imagine um empreendimento gigantesco, que foi aprovado ontem, um empreendimento de 15 torres, com 4 mil estacionamentos. Nesse empreendimento, existem dados de aplicativo de internet. Eu questionei ontem: como é que você vai fazer um RIV com base em dados de aplicativo de internet? Não existem dados reais nesse estudo. A ADEMA, a EMURB, e a EMSURB aprovaram um estudo desses sem dados reais”. – destaques acrescidos*

Portanto, restou cabalmente demonstrado que o CONDURB não cumpre a função constitucional e legal para o qual foi idealizado, sendo apenas, na cidade de Aracaju, um órgão decorativo, onde a grande maioria de seus conselheiros, que inclusive integram as equipes técnicas de estudos do Plano Diretor, não possuem qualquer autonomia e, o que é mais preocupante, esses profissionais, embora detenham a *expertise* necessária sobre o tema

Plano Diretor e todo o tecnicismo necessário à sua compreensão, ficam reféns de um sistema que os motiva a preservar os próprios vínculos de trabalho, sem uma contribuição efetiva para a cidade de Aracaju e seus habitantes.

### 3.3 As Consequências da Ausência das Revisões do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju

O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana de um município, não podendo sua implementação ficar ao arbítrio dos gestores públicos municipais. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a repercussão geral, nos autos do Recurso Extraordinário nº 607940 RG/DF<sup>89</sup>, da relatoria do Min. Ayres Brito, em julgamento proferido em 09/12/2010, no qual restou decidido:

Constitucional. Criação de projetos urbanísticos obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano dos municípios. **Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano** (STF, Tribunal Pleno, RE nº 607940 RG/DF, Rel. Min. Ayres Brito, julgamento em 09/12/2010). – *destaques acrescidos*

Segundo dados de 2017, divulgados oficialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Aracaju possui população estimada de 650.106 habitantes<sup>90</sup>. Dessa forma, o Plano Diretor para a cidade de Aracaju é medida obrigatória, estabelecida no art. 182, §1º, 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.**

§ 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 [...] (BRASIL, 1988). – *destaques acrescidos*

A cidade de Aracaju possui Plano Diretor desde 04 de outubro de 2000, materializado na Lei Complementar Municipal nº 42/2000. No entanto, a simples existência do Plano Diretor é insuficiente para alcançar as diretrizes constitucionais almejadas pelo art. 182 da

<sup>89</sup> Repercussão geral no recurso extraordinário.

<sup>90</sup> <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2800308>>, acesso em 01/08/2018.

CF/88. Ele é o marco inicial de um planejamento urbano que se propõe contínuo, e isso se dá porque a cidade é um ser que pulsa com vida, mudando constantemente. Logo, nas lições dos entrevistados Juan Carlos e José Dias Firmo:

*“Um novo plano em si não muda nada apenas por ser aprovado, mas cria o marco legal e institucional para que os ajustes e mudanças desejados ocorram ao longo dos próximos anos.*

*Por exemplo, espera-se com um novo plano:*

- *Maior controle urbanístico em termos de projetos e fiscalização*
- *Menores taxas de ocupação*
- *Mais áreas verdes e arborização, trazendo como resultado temperaturas mais amenas*
- *Trânsito mais organizado com a introdução e/ou consolidação de todos os modais de transporte*
- *Preservação das áreas de interesse ambiental: manguezais, restinga, dunas, mata atlântica.*
- *Exigência maior na taxa de permeabilidade do solo e incentivo a adoção de elementos de drenagem sustentável como telhados verdes, piscininhas, pisos permeáveis, visando a redução dos problemas de enchentes e alagamentos.*
- *Áreas reservadas para programas de habitação de interesse social e para equipamentos públicos como escolas, creches, postos de saúde municipais.*
- *Cidadãos se apropriando cada vez da sua cidade, dos espaços urbanos que frequentam e dos equipamentos que utilizam”.* (JUAN CARLOS GORTAIRE CORDOVEZ – Engenheiro Civil )

*“O Plano Diretor atual já se esgotou. Não atende as necessidades da cidade. Não corresponde mais ao diagnóstico realizado a partir de 1995, que culminou com o Plano aprovado em 2000. A população cresceu, a ocupação do solo acelerada e desorganizada, as fragilidades ambientais são algumas das razões pelas quais não há mais que se falar na eficácia do atual Plano. Mas, se você se refere a um novo Plano, precisa planejar para os próximos dez anos porque seria um período razoável para se por em prática boa parte das diretrizes que ali fossem previstas”.* (JOSÉ DIAS FIRMO DOS SANTOS – Técnico em Contabilidade pela UFS/SE)

As revisões do Plano Diretor visam assegurar a efetividade do planejamento urbano, não tendo sido previstas sem razão. Sua implementação visa assegurar a efetividade do capítulo da Política Urbana, disciplinado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal vigente. Nesse toar, a sua ausência desvirtua o objetivo constitucional proposto, com sérias consequências para a cidade e seus habitantes. Esse ponto de vista encontra reforço nas palavras dos entrevistados, como se percebe:

*“O atraso na revisão do PDDU de Aracaju, por si só, traz problemas à cidade pela própria obsolescência do planejamento, assim como pela falta de atualização da quantidade e localização das ZEIS e da ausência de delimitação das áreas destinadas à aplicação dos instrumentos coercitivos previstos no art. 182,§4º, da CF”.* (KLEIDSON NASCIMENTO DOS SANTOS – Procurador do Estado de Sergipe)

*“Sim, claro que sim. Porque há uma dinamicidade crescente. Há uma evolução não só social, cultural, mas também uma evolução urbana, que nós não podemos padecer a retórica do esquecimento do crescimento das necessidades. Nós temos*

*que adequar o crescimento urbano à realidade da sociedade. Se houver evolução social, cultural, educacional, é claro que há necessidade também de se adequar as questões urbanas a essa realidade. Então a melhor forma de fazer isso é revisar sempre que possível o plano e adequá-lo às necessidades da geração que está usufruindo desses equipamentos”.* (LUIZ CARLOS SOUSA SILVA - Geógrafo)

*“É importante diferenciar o prazo legal de revisão com o período de impacto de um Plano Diretor.*

*Quanto ao prazo legal, o Estatuto da Cidade estabelece um prazo máximo de 10 anos para revisão dos Planos Diretores. Já o nosso Plano vigente (o de 2000), estabelece um prazo mínimo de 5 anos para poder iniciar sua própria revisão. Ambos os prazos já foram ultrapassados.*

*Por outro lado, a visão de um Plano Diretor deve ser de longo prazo. Alguns urbanistas defendem 50 anos, outros 40, como um prazo razoável para a completa implementação e efeitos das políticas, instrumentos e diretrizes previstas num Plano Diretor. Porém, como a cidade é dinâmica e para absorver mudanças tecnológicas ou eventos que tragam mudanças importantes num município, são necessárias as revisões periódicas da legislação em prazos menores. Cada 10 anos, por exemplo. O que não é correto é adiar uma revisão para atender interesses particulares ou setoriais, mesmo sabendo que os ajustes são necessários, assim como não é conveniente fazer mudanças radicais no Plano por decisão ou capricho de um determinado gestor.*

*O Plano Diretor é do Município, da sociedade e não de um Prefeito ou gestor”.* (JUAN CARLOS GORTAIRE CORDOVEZ – Engenheiro Civil)

Sobre as revisões, previa a Lei Orgânica do Município de Aracaju (1990), em seu artigo 222:

Art. 222 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deve ser de iniciativa do Poder Executivo do Município e submetido à apreciação da Câmara dos Vereadores que o aprovará, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, **só podendo ser revisado com os 2/3 (dois terços) em períodos mínimos de 5 (cinco) anos**, excetuando-se os casos previstos no artigo 214 inciso V. – *destaques acrescidos*

Com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que passou a prever a revisão a cada dez anos, como alude o art. 40, §3<sup>o</sup><sup>91</sup> que o prazo de revisão foi retificado na LOM, a fim de se adequar à nova diretriz trazida pelo Estatuto da Cidade, passando a ter a seguinte redação<sup>92</sup>:

Art. 219. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deve ser de iniciativa do Poder Executivo e submetido à aprovação da Câmara dos Vereadores que o aprovará, pelo voto da maioria absoluta de seus membros **e deverá ser revisto, pelo menos a cada dez anos**, observado o mesmo *quorum*.

• Modificado pela Emenda à Lei Orgânica nº 45/2010 – *destaques acrescidos*

<sup>91</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...] § 3o **A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.**

<sup>92</sup> <<https://www.aracaju.se.leg.br/institucional/legislacao>>, acesso em 27/07/2018.

Quando o Estatuto da Cidade disciplina a previsão de revisão “*pelo menos a cada dez anos*”, entenda-se esse prazo como sendo o máximo tolerado. Daí não se conclui que as revisões por prazos menores sejam proibidas, acaso se façam necessárias:

*“Em tese o Plano deve ter políticas para curto, médio e longo prazo. Para que a cada política implantada se faça seu monitoramento e eventual correção de rumo. O tempo exato depende um pouco de outras condicionantes mas tradicionalmente se revisa um Plano entre 5 a 10 anos, mas isto depende em grande parte do momento que se encontre a implantação das políticas públicas anteriormente previstas. Aracaju ainda não implantou a maioria dos instrumentos previstos no Plano vigente. Nem existe clareza do que pode ou não dar certo. Precisa urgentemente revisa-lo, implantar os instrumentos e deixar gatilhos de auto ajuste para maior refinamento das ideias e revisão ainda no início do processo de implantação. Algo como complementação/revisão parcial em 2 ou 3 anos e depois a cada 5 anos”.* (VERA REGINA FERREIRA DOS SANTOS - Arquiteta)

*“O Plano vigente, pelos problemas de falta de diagnóstico para sua elaboração e aprovação, além da falta de revisão, dificulta o desenvolvimento da nossa capital. Quanto ao lapso temporal, entendo que o estabelecido pelo Estatuto das cidades está bem dimensionado e adequado à nossa expectativa de vida. Perceba que está posto ATÉ 10 ANOS. Portanto, surgindo fatos que justifiquem, a revisão poderá ser antecipada. O que não pode é o que estamos vivenciando”.* (EMERSON FERREIRA DA COSTA – Agente Político)

Sobre esse tema das revisões, a arquiteta e urbanista Ana Lucy Cantanhede Neri fez uma observação muito pertinente, que deve ser lembrada no presente trabalho, como avista:

*“Com o advento da Lei nº 10.257/2001, já deveria ter ocorrido uma primeira revisão do Plano Diretor, a fim de se adequar às novas diretrizes postas. O plano de 2000 já nasceu distorcido e, com o advento do Estatuto da Cidade, ele poderia ter sido revisto”.*

Além de não ter ocorrido a revisão sugerida pela arquiteta Ana Neri, após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade em 2001, todas as tentativas de revisão do Plano não chegaram a ser viabilizadas. Uma das explicações mais objetivas sobre o tema foi dada pelo entrevistado, José Dias Firmo dos Santos, que esclareceu:

*“Em 2005, foi firmado convênio entre a FAPESSE – FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA E EXTENSÃO DE SERGIPE, a UFS – Universidade Federal de Sergipe e a Prefeitura Municipal de Aracaju, a fim de elaborar um diagnóstico e estudo prévio da cidade. Esse estudo foi encaminhado à Câmara de Vereadores onde permaneceu de 2006 a 2008, após o qual o projeto de lei foi encaminhado ao Poder Executivo, a fim de que o CONDURB fizesse a análise do projeto, etapa essa que não havia sido observada antes do envio à Câmara. O CONDURB fez a análise desse projeto pelo período de 2008 a 2009, após o qual o projeto foi novamente encaminhado para a Câmara Municipal de Vereadores, com significativas alterações, tendo tramitado na Câmara pelo período de 2009 a 2012, quando ocorreu a suspensão por determinação do Poder Judiciário.*

*A segunda tentativa de revisão ocorreu em 2015, na gestão do Prefeito João Alves Filho. No entanto, essa revisão não chegou a ser encaminhada à Câmara Municipal de Vereadores”.*

Semelhante explicação também foi dada pela arquiteta e urbanista Sarah Lúcia Alves França:

*“Acredito que fortes interesses econômicos e políticos seguram a aprovação do Plano Diretor. Entraves são postos. As equipes técnicas responsáveis trabalharam de forma árdua nos dois momentos. Em 2005, a Prefeitura Municipal firmou um convênio com a FAPESE, numa construção democrática com a participação de várias entidades. Foi o momento de ricas discussões que, posteriormente, quando o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara de Vereadores, este aspecto foi desconsiderado e várias emendas dos vereadores foram desconstruindo a lei, que foi amplamente discutida com os representantes dos diversos segmentos da sociedade e, posteriormente, apresentada em duas rodadas de audiência públicas. Outra tentativa de revisão, em 2015, pelos técnicos da Prefeitura Municipal e com contratação de consultores externos, não foi em frente. Mais uma vez, após elaboração e discussão com a população, o projeto de lei não foi entregue à Câmara dos Vereadores conforme promessa do Prefeito à época”.*

De acordo com o entrevistado Edílio José Soares Lima (arquiteto), três foram as tentativas de revisão: uma em 2005; a segunda em 2010 e a terceira em 2015. Alguns entrevistados dividem opiniões quanto as tentativas de revisão, levando-se em consideração esse recorte temporal. Enquanto outros não dissentem.

Com a realização dessa pesquisa, constatou-se as várias razões pelas quais as revisões do PDDU (2000) de Aracaju não se efetivaram, destacando-se entre essas o contexto político desfavorável e a falta de empenho da sociedade:

*“Contexto político do momento não garantiu uma aprovação tal qual os agentes imobiliários desejam via servidores. Os edis temeram o contexto político do momento. Não houve empenho do Prefeito da época em face da falta de consenso com as entidades representativas do ramo imobiliário. Faltou empenho da sociedade através das entidades de classe, principalmente CREA e CAU. Omissão da sociedade sergipana como sempre conivente com o maniqueísmo político, pois colocam em risco seus interesses imediatos tais como cargo em comissão, privilégios de obras, etc.”. (CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO – Engenheiro Civil)*

*“Falta de interesse político e econômico na sua revisão. Como o processo de revisão não atendeu integralmente interesses de segmentos políticos e econômicos o mesmo foi “congelado” ate que houvesse momento mais oportuno para condução do processo”. (VERA REGINA FERREIRA DOS SANTOS - Arquiteta)*

*“A baixa participação da população, bem como a falta de consciência sobre a importância de um PDDU atualizado. Além disso, segmentos organizados da sociedade civil resistem a essa atualização”. (EDUARDO LIMA DE MATOS – Promotor de Justiça/SE)*

Uma minoria representada pelo setores da construção civil e imobiliário, somado à falta de vontade política e a submissão dos representantes legislativos aos interesses dessa minoria, que detém o poder decisório sobre o espaço urbano, acabam por impedir que as revisões sejam aprovadas na Câmara Municipal de Aracaju ou não enviadas a essa casa legislativa pelos gestores do Executivo Municipal, como se constata pelas entrevistas abaixo elencadas:

*“Na minha visão são três: pressão do mercado imobiliário para manter a legislação atual que lhes é amplamente favorável, falta de vontade política dos gestores e pouca participação da sociedade no conhecimento e fiscalização da legislação vigente e na cobrança de uma nova legislação que, pelo Estatuto da Cidade, já devíamos ter desde 2010”.* (JUAN CARLOS GORTAIRE CORDOVEZ – Engenheiro Civil)

*“As alterações não foram viabilizadas por falta de vontade política e pelo jogo de interesses que a cidade está submetida, especialmente pelos agentes proprietários de terras e pelo mercado imobiliário”.* (VERA LÚCIA ALVES FRANÇA - Geógrafa)

*“Preservação dos interesses contemplados no PDDU vigente, através da submissão da Câmara Municipal e do Executivo Municipal”.* (EMERSON FERREIRA DA COSTA - Agente Político)

*“Essencialmente em razão do forte lobby do setor imobiliário, grande financiador das campanhas político-eleitorais. O uso da sua influência para interferir no marco regulatório de ocupação do espaço urbano revela um esforço para elevar exponencialmente o potencial construtivo e o adensamento populacional que tem como efeito colateral um forte movimento especulativo imobiliário, notadamente nos últimos quinze anos, o que contribui para o crescimento artificial do preço dos imóveis que não encontra suporte em nenhum indicador macroeconômico, muito menos na evolução da renda das famílias. Tal movimento acaba, no médio prazo, por capturar a renda das famílias brasileiras, que têm na aquisição da casa própria a prioridade máxima, provocando um alto grau de endividamento que, além de prejudicar outras cadeias econômicas, se torna suscetível aos momentos de crise econômica aguda, como a que se vive no presente momento. A estratégia do ganho excessivo de curto prazo revela uma visão predatória e míope do setor”.* (LUÍS ABELARDO MOTA FONTES – Analista Judiciário da Justiça Federal/SE)

A inércia em implementar a revisão do atual PDDU (2000) favorece o crescimento desordenado da cidade, tornando irreversível o processo em situações, como os impactos ambientais gerados, tanto pelo Estado nas relações de poder, quanto pelos diversos segmentos da população. Sem dúvida, não há qualquer razão técnica que justifique essa ausência do Poder Público Municipal de Aracaju no trato dessa questão específica, pois alega o entrevistado Juan Carlos que:

*“[...] A discussão do Plano Diretor causa desgaste político nos vereadores que, por um lado tentam agradar ou agradecer seus financiadores de campanha, e por outro tentam manter sua popularidade (e votos) nas comunidades que os elegeram. Resumindo, os motivos são políticos e de gestão. Não há nenhuma restrição técnica que impeça a revisão periódica do Plano Diretor a cada 10 anos, por exemplo. Até porque, se o Plano tiver sido feito com uma visão de longo prazo, a revisão será*

*apenas isso e não a formulação de um Plano totalmente novo”. (JUAN CARLOS GORTAIRE CORDOVEZ – Engenheiro Civil)*

Serão dezoito anos, completados em outubro de 2018, que não se tem uma revisão do PDDU de Aracaju. E se desconhece a razão pela qual os gestores municipais da cidade nunca foram punidos, tal como previsto pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 52, inciso VII, que preceitua:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

**VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40<sup>93</sup> e no art. 50 desta Lei [...]** (BRASI, 2001). – *destaques acrescidos*

Após um lapso temporal tão extenso, e a fim de evitar um agravamento do potencial construtivo para a cidade de Aracaju, sem que um diagnóstico prévio seja realizado, e sem que uma infraestrutura urbana adequada seja previamente viabilizada, as futuras revisões deverão estipular condicionantes que limitem o potencial construtivo para a cidade, evitando, assim, os problemas imediatos decorrentes dessa realidade. Assim, deve-se:

*“Basicamente condicionar qualquer ampliação do potencial construtivo, incluindo o zoneamento da cidade, à antecedente infraestrutura urbana necessária a tal ampliação, tal qual mobilidade, esgotamento sanitário, fornecimento de água e energia, serviços e equipamentos públicos etc. Especial atenção para a conhecida “área de expansão” (na verdade classificada como área de adensamento restrito), em razão da grande fragilidade geológica e geográfica daquela área”. (LUÍS ABELARDO MOTA FONTES – Analista Judiciário da Justiça Federal/SE)*

*“Sustar imediatamente a liberação de obras congestionantes do nosso sistema viário caótico; desapropriar áreas para parques e jardins; estabelecer imediatamente recuos acentuados visando instalar ciclovias, ciclomotores, canteiros e calçadas; projetar, executar infraestrutura e conceber um plano específico à zona de expansão urbana; projetar e conceber o transporte hidroviário urbano; estabelecer um sistema de transporte urbano de contorno, seletivo nos preços das passagens para desmotivar o uso do carro individual; revisar o código de obras; incorporar institucionalmente a inclusão obrigatória dos conceitos de sustentabilidade em todas as edificações novas; operacionalizar um programa de saúde coletiva urbana através do controle dos ruídos de tráfego e privado”. (CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO – Engenheiro Civil)*

Além disso, é questão de ordem proporcionar conhecimento prévio à população sobre o tema, especialmente no que se refere às audiências públicas que antecedem as revisões. De

---

<sup>93</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...] § 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

igual forma, aos representantes legislativos, pelo profundo desconhecimento técnico sobre a matéria aqui abordada, e que, por conta disso, são facilmente manipulados por uma minoria que determina o resultado das votações. Como se verifica:

*“[...] O coeficiente de edificação hoje é 3. No entanto eles queriam colocar 6. Seis é uma coisa tão absurda, que a gente fez um cálculo que dava para trazer a população de Salvador para dentro de Aracaju. A cidade não dá conta da densidade atual. Isso deve ser ignorância. A pessoa não deve estar dizendo isso consciente do que está dizendo. Nem o empresário, e é aí que eu quero chegar, quer isso para o município deles. Se isso fosse verdade, eles iriam travar de um jeito, que a cidade iria ficar caótica, iria desvalorizar os imóveis deles. O parlamentar que faz uma proposta como essa não está pensando que a cidade não terá condições de dar suporte de esgoto, de energia, escolas, segurança pública, etc. Ele não tem noção do que ele está querendo.*

*Agora estamos dando o pontapé inicial para o planejamento metropolitano, que eu acho que vai ser a saída. Acho que os empresários vão, no meio desse limbo de ficarem tentando se proteger dos planos diretores municipais, vai sair o plano metropolitano, que seria uma lei municipal superior à lei do plano diretor municipal. [...]” (EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA - Arquiteto)*

*“Ao meu ver, um dos principais problemas decorrentes ao longo desses 17 (dezessete) anos do plano diretor, foi a falta de visibilidade que ele teve perante a sociedade. A nossa sociedade é carente de informação, ela é limitada nos seus aspectos de cidadãos, porque não conhece direito seus direitos e deveres, e isso fragiliza bastante uma política voltada para o desenvolvimento urbano do município, uma vez que os nossos cidadãos eles têm algumas limitações de acesso e, culturalmente, acham comum levando à estagnação de qualquer tipo de plano que envolva a necessidade de desenvolvimento. Como o grupo de pessoas que participa desse processo é pequeno, a gente vê que há direcionamentos falhos no processo de expansão dessa prática, porque um plano diretor ele teria que abranger todo o município, toda a sociedade, todas as áreas da mancha urbana e, lamentavelmente, não é isso que a gente viu ao longo desses anos, em que a cidade ela não cresceu como deveria, não se desenvolveu como deveria, devido a essas falhas, principalmente culturais”. – destaques acrescidos (LUIZ CARLOS SOUSA SILVA - Geógrafo)*

*“No contexto atual, deverá ser feito, ao meu ver, primeiro de atitude, mudança de atitude cultural, para que a sociedade se envolva de fato no processo de construção, de renovação, de atualização do plano diretor e saber o que é um plano diretor. A sociedade sergipana, a sociedade aracajuana não tem conhecimento sobre a importância desse instrumento e isso me preocupa porque ele está sendo feito a duas mãos e trazendo consequências outras porque não envolve toda a sociedade, lembrando que os nossos representantes na Câmara de Vereadores não são dignamente representantes de toda a sociedade. É preocupante porque nós podemos deixar às margens do processo parcela significativa da sociedade aracajuana que não será contemplada com o plano diretor e nem terá como agir, na medida em que se vê necessário a sua atuação e a sua participação. Então eu acho que as mudanças devem vir basicamente de uma publicização maior sobre o plano diretor e mais envolvimento das associações comunitárias, das igrejas, das universidades, envolver mais e mais as camadas sociais e não apenas ouvir meia dúzia de pessoas que participam dessas reuniões porque não houve uma divulgação maior do processo”. – destaques acrescidos (LUÍS CARLOS SOUSA SILVA - Geógrafo)*

Precisa-se decidir qual é a “personalidade” urbana e ambiental que se deseja para a cidade de Aracaju. Cada município detém características ímpares que precisam ser

respeitadas! Não existe um Plano Diretor igual ao outro. A gestão municipal deve agir como facilitador e articulador desse processo, por isso é preciso:

*“Fazer novo diagnóstico da situação atual do município;  
Definir um modelo de desenvolvimento sustentável que se deseja – Aracaju precisa definir a “personalidade” urbana e ambiental que deseja ter e estabelecer metas claras para alcançá-lo;  
Buscar experiências de êxitos e fracassos dos outros municípios – não precisamos reinventar a roda!  
A gestão municipal precisa começar a agir como facilitador e articulador de processos, buscando e potencializando oportunidades de desenvolvimento equilibrado;  
Criar sistemas de gestão pública que possam ser auto referenciáveis e ter continuidade de processos evitando casuísmos do político da vez”.* (VERA REGINA FERREIRA DOS SANTOS - Arquiteta)

Um simples olhar sobre Aracaju, nota-se que ela aparente ser uma cidade “careca”, com poucas árvores e áreas verdes, além da crescente onda de violência urbana, desfavorecendo a mobilidade urbana por bicicleta, transporte público e de outras formas.

No artigo intitulado *“Aspectos Físicos, Legais e Gestão da Arborização Viária em Aracaju, Sergipe”*, Raquel Kohler (2016) esclarece:

No Brasil, para o cálculo dos índices ou percentuais de cobertura arbórea ou áreas verdes urbanas, a arborização ao longo das vias públicas não é considerada, por entender-se que desempenha principalmente ou unicamente a função estética (SILVA, 1997) e também pela sua descontinuidade no tecido urbano, enquadrada, portanto, na categoria de *árvores isoladas*.

O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010, divulgou resultados sobre a existência de arborização ao longo do passeio público e ou em canteiro central que divide pistas de uma mesma via. Na região Nordeste, nas capitais do Rio Grande do Norte, Alagoas, *Sergipe* e Bahia, **o censo apontou que apenas 20,0 a 40,0 % do total das vias públicas são arborizadas. Os resultados também assinalaram que a incidência de árvores no passeio público é maior de acordo com o rendimento nominal mensal domiciliar per capita revelando que a desigualdade social no país abrange também os benefícios da arborização urbana** (KOHLENER, 2016, p. 47-48). – *destaques acrescidos*

Dessa forma, necessita-se que as revisões projetem a existência de mais áreas verdes, parques, áreas de lazer, a fim de tornar a cidade mais agradável a seus moradores, na perspectiva de uma melhor qualidade de vida. Nesse viés, opina o entrevistado:

*“Mudanças nas áreas de mobilidade urbana, de reuso e reaproveitamento de águas, de impermeabilização do solo. Mudanças relacionadas aos licenciamentos, quanto ao índice de aproveitamento do solo e quanto à cobrança do solo criado e a adoção de critérios mais rigorosos nos parâmetros urbanos: recuos e afastamentos, gabarito. Aracaju precisa criar mais parques e áreas verdes, área de lazer. Uma interface com a Região Metropolitana deve ser priorizada para cuidar dos problemas comuns”.* (JOSÉ DIAS FIRMO DOS SANTOS – Técnico em Contabilidade – UFS/SE)

Ademais, o Plano Diretor deve pensar a cidade para o curto, médio e longo prazos. Além das revisões a cada dez anos, tal como recomenda o Estatuto da Cidade, nada impede sua revisão em prazos menores, desde que existam circunstâncias que recomendem. Essa preocupação também encontra respaldo na opinião de entrevistados como se observa a seguir:

*“Ao meu ver, dez (10) anos. Em face da modernização tecnológica das cidades, novas demandas sociais, novos polos de expansão urbana, novas modalidades de transporte público, novas adequações urbanísticas para o lazer e novas opções econômicas, etc.”. (CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO – Engenheiro Civil)*

*“Ao meu ver, Aracaju é uma cidade que tem um passivo muito grande. Todo tipo de passivo, não só ambiental, mas um passivo urbanístico, um passivo arquitetônico, um passivo de mobilidade, um passivo muito grande social. Então, Aracaju é uma cidade capital, que cresceu na égide de comandante do Estado, porque tem uma prerrogativa que não é favorável a Aracaju, que concentra basicamente todos os serviços na sua região, deixando as outras regiões do estado órfãs. Sergipe é um estado que não é notadamente bem distribuído socialmente, urbanisticamente. Sergipe é um estado que concentra boa parte das suas atividades produtivas no entorno de Aracaju e isso sobrecarrega em termos populacionais, em termos urbanísticos, fazendo com que houvesse uma quantidade de pessoas muito grande vindo para cá de forma intensa e a cidade não acompanhou esse crescimento, essas necessidades. Isso fez com que ela criasse um passivo muito grande e aí nós temos que ter esse discernimento, essa discussão, para avaliar que o alcance do desenvolvimento da cidade, ela requer um avanço maior, um prazo bem maior, para que a gente possa atender essas expectativas, eu diria que uns 20 ou 30 anos”. - (LUIZ CARLOS SOUSA SILVA - Geógrafo)*

*“Pela experiência vivida o tempo de transformação urbana está cada vez mais rápido e o Plano Diretor deve ser revisado a cada 6 anos. Esse tempo tem o objetivo de estabelecer uma continuidade nos debates e nos desafios que são impostos à cidade e que devem ser compatíveis com o tempo de gestão eleitoral, evitando, assim, a personificação deste documento e que a discussão sobre a evolução urbana seja uma questão de estado e não de governo”. (JOSÉ WALDSON COSTA DE ANDRADE - Geógrafo)*

Dentre as principais dificuldades percebidas na viabilização de revisões periódicas do PDDU (2000), constatou-se principalmente a interferência de grupos que financiam as campanhas políticas, retirando a independência dos agentes de poder, aliado ao fato de que se vive numa sociedade que desconhece a importância do Plano Diretor e se mostra incapaz de fiscalizar e exigir mudanças efetivas. A propósito, sinalizaram Franca, Carvalho, Costa e Santos:

*“Sim, pelo jogo de interesses. Existem grupos que controlam a cidade. Grupos econômicos que estabelecem uma relação com o poder e dificultam as mudanças”. (VERA LÚCIA ALVES FRANÇA - Geógrafa)*

*“Porque hoje é somente uma iniciativa da vontade de um prefeito. Hoje é um instrumento politizado politicamente. Acho que seria a sociedade ou o próprio Ministério Público com as entidades de classe que deveriam capitanear o processo*

*de periodicidade das revisões*”. (CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO – Engenheiro Civil)

*“Sim. Porque os empresários da construção civil “controlam” o legislativo e o executivo municipais, de modo que nesse período sem revisão, alteraram ilegalmente o Plano Diretor vigente. Inclusive, tramita um processo que sustenta essa ilegalidade*”. (EMERSON FERREIRA DA COSTA – Agente Político)

*“SIM! Os segmentos economicamente fortes e que elegem ou ajudam a eleger prefeitos e vereadores, não têm interesse que existam leis novas e, principalmente, que incomodem os seus interesses. Construtoras e imobiliárias até admitiriam revisões periódicas, desde que fossem para facilitar as suas vidas*”. (JOSÉ DIAS FIRMO DOS SANTOS – Técnico em Contabilidade UFS/SE)

O atual PDDU (2000) favorece inúmeros problemas que impactam sobremaneira a cidade. Um dos principais problemas, agravado pela ausência de revisões periódicas, é o aumento dos índices de violência em suas mais diversas manifestações, que, segundo Paul Afonso Cavichioli Carmona (2014), em seu livro *“Violência x Cidade – O papel do Direito Urbanístico na violência urbana”*, está intrinsecamente relacionado com o crescimento desordenado da cidade:

O crescimento das cidades brasileiras tem uma história de exclusão social, pois o movimento de migração de milhares de pessoas do campo para as cidades, a partir dos anos 50, levou os estudiosos do tema, rapidamente, a associar o modo de vida urbano com a criminalidade, às epidemias, ao perigo, à promiscuidade. Vale dizer, o desenvolvimento da infraestrutura urbana e social não acompanhou o rápido crescimento da população urbana, levando à periferia o caos fundiário, a falta de saneamento básico, a precariedade dos serviços públicos de transporte, saúde e educação.

No entanto, para John Kaplan, até agora ninguém conseguiu explicar por que a maioria das pessoas expostas a possíveis causas – um lar desfeito ou doses maciças e diárias de violência pela televisão – não comete crimes e, inversamente, por que muitas outras os cometem mesmo sem se exporem a tais causas.

O urbanista Hermes Ferraz, apoiado nos ensinamentos do psicanalista e filósofo alemão Erich Fromm, tem a resposta a essa indagação, que são as *grandes aglomerações humanas*:

“Enquanto o homem estiver habitando as cidades racionalmente organizadas, não demasiadamente populosas, e esteja fazendo parte de sociedades também racionalmente formadas, pode-se afirmar que mesmo as pessoas de lares desfeitos e recebendo doses elefantinas de violência de comunicação de massa não se entregam à prática de atos antissociais, embora outras pessoas os cometam sem serem influenciadas por tais causas. No caso das sociedades de massa, mesmo as pessoas não propensas ao crime acabam perdendo o controle de si mesmas, passam a cometer desatinos e tornam-se problemas sociais. A explicação desse fenômeno reside no fato de que todo ser vivo precisa de espaço para viver. Quando o espaço falta, uma reação se realiza; nos vegetais, a árvore cresce sem ramos e nos animais, ‘o ajuntamento excessivo provoca uma crescente agressividade’, muito embora sejam bem alimentados. [...] (CARMONA, 2014, p. 97).

Não é coincidência, portanto, que Sergipe tenha figurado na mídia nacional e local com crescentes índices de violência, chegando a ser noticiado<sup>94</sup>, segundo o Atlas da Violência 2018, que Sergipe detém a triste colocação de maior taxa de homicídios do país.

A falta de vontade política e a ignorância social sobre as questões urbanísticas, desviam o olhar de um assunto tão sério para a cidade de Aracaju, como o é a segurança pública, para medidas que, ainda que priorizadas em detrimento de um planejamento urbano sério e efetivo, não estão logrando os resultados esperados.

Não é incomum a solução dada pelos gestores municipais de Aracaju, para a questão da violência urbana, a realização de concurso público para a carreira policial. Não se está a afirmar que tal medida não seja necessária, mas que está bastante distante do problema primário, que é o crescimento desordenado da cidade. Na verdade, é evidente que sequer há, por parte dos gestores públicos municipais, a correlação entre a violência urbana e o crescimento desordenado da cidade de Aracaju.

Sobre Aracaju, Carmona (2014), trazendo o Mapa da Violência 2011, foi analisa-se a violência homicida nas capitais brasileiras entre os anos de 1998/2008, demonstrou que, na década anterior (1998 a 2008), Aracaju já chamava atenção pelo crescimento nos índices de violência, como se manifesta:

Por outro lado, há um incremento considerável em quase todas as capitais nordestinas, com exceção de Recife. Embora tenha ocorrido uma variação negativa, Recife ainda apresenta um elevado número de homicídios em termos absolutos. **Considerada a região, houve um aumento de 100,4%, com destaque negativo para Aracaju, Maceió e Salvador**, embora a capital baiana tenha taxas distorcidas por ausência de subnotificação ocorrida a partir de 1998 e regularizada de 2002 em diante. Da mesma forma, as capitais dos três Estados-membros do Sul e Palmas apresentaram aumentos consideráveis. (CARMONA, 2014, p. 188).

Diante desse fato, enfatiza CARMONA (2014) as possíveis soluções para o problema:

O urbanista Hermes Ferraz sustenta que muitas pessoas não acreditam na violência urbana, sobretudo os moradores das cidades menores onde o fenômeno ainda não se manifestou e as pessoas lhe são indiferentes, a não ser quando sofrem algum tipo de agressão e suas consequências. Nas cidades de massa, porém, “há um conformismo condenável em relação ao problema em virtude de predominar a ideia de que o mal não tem cura, e este é o preço do progresso”.

O autor sustenta, então, que o combate à criminalidade e à violência urbana não deve ser feito apenas por meio da punição de criminosos, mas também pela boa organização da estrutura física da cidade, pois o ambiente influi sobre o comportamento humano.

---

<sup>94</sup> <<https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/sergipe-tem-a-maior-taxa-de-homicidios-do-pais-segundo-atlas-da-violencia.shtml>>, acesso em 28/07/2018.

Assim, os planejadores e construtores da cidade (urbanistas, arquitetos e engenheiros), segundo o autor, têm a obrigação de tomar conhecimento de todos os fenômenos produzidos nas cidades, tanto os favoráveis e necessários à vida urbana, quanto os desfavoráveis e repulsivos. Para ele, estudar constantemente a violência urbana é um dos mais sagrados deveres do urbanista, pois ela surgirá, inevitavelmente, na cidade, como subproduto indesejável de um projeto irracional. (CARMONA, 2014, p. 300).

Seguindo essa lógica de pensamento, artigo publicado sobre a *Expansão Urbana, Direito Ambiental e Violência em Aracaju*, Fonseca et al (2013) ressaltaram:

[...] apontou o crescimento da violência urbana, quer através de violência no trânsito, quer através da violência interpessoal, quer através da violência contra o patrimônio e concluiu que a violência que pode ser mensurada “[...] indicam claramente a existência de áreas intraurbanas que parecem favorecer a ocorrência, embora cada tipo de ocorrência seja mais comum em diferentes espaços da cidade [...]” (p.57). **Foi observado que a violência interpessoal, especialmente os homicídios, vem crescendo muito em áreas de ocupação recente, sem infraestrutura de saneamento e de serviços adequada e com sérios problemas ambientais relacionados à ocupação desordenada do sítio urbano e agressão ao meio natural.**

Com população residente pertencente à classe mais baixa e muitas habitações construídas em áreas inadequadas e sem autorização da prefeitura, esses bairros se constituem em verdadeiros “barris de pólvora” que apresentam instabilidade crescente, fruto do agravamento das condições ambientais do meio natural e do meio social. Essa situação está presente no Bairro Santa Maria, na Zona de Expansão e nos bairros periféricos ao município de Nossa Senhora do Socorro, que tem parte do seu território funcionalmente vinculado ao município da capital (FONSECA; SANTOS JÚNIOR; LISBOA, 2008).

Essa situação indesejável é ainda mais problemática quando se verifica a não consideração da existência de territórios sobre a base física do município, com especificidades próprias e obstáculos quase intransponíveis à ampla participação popular no planejamento do uso do solo. Observa-se que a preconizada participação democrática na condução do planejamento urbano, via construção de planos diretores, está longe de ser acessível ao conjunto de territórios, cada um deles distinto nas relações político-espaciais. E em Aracaju esse problema tem raízes em 1982, quando foi promulgada a legislação que define a divisão de bairros da cidade que, embora revista em 2002, ainda está longe de atender às especificidades de uma cidade cuja população aumenta rapidamente, com notável e acelerado crescimento, vertical e horizontal (FONSECA et al, 2013, p. 117). – *destaques acrescidos*

A segurança pública está entre os principais problemas visualizados no PDDU (2000), pois, dentre os entrevistados, a arquiteta Vera Regina F. dos Santos, destacou a violência urbana como um desses principais problemas, extremamente preocupante para a sociedade aracajuana, além de outros visualizados no PDDU (2000) e os impactos sociais decorrentes para o município de Aracaju:

### **“PRINCIPAIS PROBLEMAS**

*A ausência de compromisso dos gestores públicos com sua revisão e efetiva implementação. Se mesmo o Plano de 2000, com todas as suas lacunas e inconsistências tivesse sido integralmente aplicado, teríamos uma condição de controle e gestão urbana com transparência muitíssimo melhor do que temos agora.*

*A desconexão dos estudos de base realizados para a elaboração do Plano Diretor vigente, basicamente foram utilizados dados de 1995 – com defasagem de mais de 20 anos da situação atual do município.*

*A falta de um modelo claro de desenvolvimento desejável para o município. O plano vigente buscou contemplar alguns parâmetros que se consideravam os modelos de planejamento mais modernos para aquele momento, mais calcado numa teórica participação popular do que na construção de uma cidade real, inclusiva e equilibrada do ponto de vista ambiental e socioeconômico. Talvez (teoria pessoal não validada por pesquisa efetiva) estivéssemos recém-saídos de uma ditadura militar e parecia que a participação popular seria panaceia para todos os males. Mas não foi.*

*Linha geral o Plano continuou resguardando a manutenção de um modelo que privilegia o mercado imobiliário em detrimento de um equilíbrio entre as diversas forças sociais e econômicas do Município.*

*A “estatização” da consolidação de propostas que eram discutidas em reuniões/audiências públicas sem que se demonstrasse claramente de onde vieram as ditas propostas “consolidadas” pelas contribuições da sociedade;*

*A falta de valorização e respeito pelo primeiro e único grande trabalho de revisão/consolidação de propostas consolidadas pela sociedade civil com participação efetiva dos setores técnicos (incluindo as instituições de cunho profissional como OAB, CREA, IAB, etc.).*

### **IMPACTOS SOCIAIS DECORRENTES**

*Um Plano Diretor elaborado usando como referência as melhores experiências já implantadas e um modelo de desenvolvimento sustentável em todas as suas vertentes e capaz de ajudar a minimizar e/ou até reverter problemas no Município. Não é panaceia para todos os males, mas pode ser uma ferramenta extremamente importante para modelar cidades mais justas e inclusivas do ponto de vista socioeconômico sem desqualificar seu ambiente natural e construído para tanto. Aracaju não alcançou isso com seu Plano Diretor e o que resultou foi o agravamento de questões que tem um sério impacto na vida de sua população e até do restante do Estado, já que Aracaju continua sendo, como referenciou Vera França (Aracaju: Estado e Metropolização, 1999) uma cidade-estado.*

*Exemplificando:*

*Falta de mobilidade urbana – até hoje o município não dispõe de Plano de Mobilidade e recentemente mais uma vez foi adiado pelo Governo Federal o prazo obrigatório para tê-lo e assim continuar acessando recursos públicos, para o ano de 2019;*

*Falta de um sistema de transportes mais racional e integrado com outros modais que ajude a criar as subcentralidades necessárias a uma melhor distribuição de equipamentos e serviços públicos;*

*Falta de áreas verdes e espaços públicos de convivência social. A recomendação é de que tenhamos 20m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante e na média, dependendo da fonte de estudo utilizada, não chegamos a 4m<sup>2</sup>;*

*Falta de segurança pública. Um tema que aparentemente é atribuição do Estado, mas estudos comprovam que as cidades mais seguras são aquelas que têm mais áreas verdes, parques, sistema viário bem integrado, iluminação pública eficiente, geração de oportunidades de emprego e renda, todas questões que têm relação direta com políticas públicas do município.*

*Recentemente Aracaju ganhou destaque nacional por ser indicada como a cidade “mais violenta” do país.*

*Falta de política de habitação;*

*Práticas de participação popular distorcidas e pouco eficazes do ponto de vista do interesse da sociedade”. – destaques acrescidos (VERA REGINA FERREIRA DOS SANTOS – Arquiteta)*

A falta de ligação entre a ausência de planejamento urbano, crescimento desordenado e crescimento da violência na cidade de Aracaju também verificou-se entre os profissionais urbanistas que trabalham com o Plano Diretor.

Se o foco desses profissionais está direcionado para questões como código de obras, coeficiente de aproveitamento, acessibilidade, dentre outra de extrema relevância (frise-se), não há uma abordagem (aparente) para a segurança pública, quando Aracaju “grita” nas estatísticas como líder no ranking nacional de homicídios, pois não dá para responsabilizar apenas os gestores municipais e a sociedade por uma conduta mais ativa, visto que mesmo os urbanistas que lidam há anos com a cidade não tiveram ainda o foco nesse tema tão atual.

Fazem-se necessárias equipes interdisciplinares no diagnóstico do Plano Diretor e na elaboração das revisões, a fim de se alcançar um resultado mais completo possível dos principais problemas vivenciados pela sociedade atual. No momento é o que se tem verificado para a cidade de Aracaju, como relata:

*“[...] Os planos que eu vi passar por aqui, e o que te interessa é a cidade de Aracaju, não tiveram grandes leques de agentes como estou sugerindo. É sempre um corpo formado por muitos arquitetos. Por exemplo, eu sou arquiteto, mas tinha um cunho ligado à cultura, mas é arquiteto; tinha outra arquiteta muito ligada a planejamento e transporte, mas era arquiteta; tinha geógrafa, tinha alguém, tinha advogado que também é importante ter, ter a equipe jurídica, todos os planos têm a equipe jurídica para dar suporte. Então sempre tem, mas nunca é um leque.... por exemplo, sociólogos, nunca vi. Deveria ter sociólogos; turismólogo já vi, mas não são todas. Então, nas equipes que eu acompanhei, nenhum foi, como eu diria, uma equipe completa, para pensar a cidade. Não me recordo de ter visto engenheiros. A Engenharia entra com a informação só das infraestruturas”. [...] – destaques acrescidos (EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA - Arquiteto)*

Com relação à questão ambiental, cabe salientar a deficiência do atual PDDU (2000) na adequação das diretrizes postas por outras leis de caráter nacional e estadual, possuindo um *déficit* na sua regulamentação que dificulta os regulamentos e processos de licenciamentos. Nesse aspecto:

*“As Áreas de Interesse Ambiental no Plano Diretor (Art. 158 - PDDU, 2000) são classificadas como áreas de preservação, área de proteção, os espaços abertos e as paisagens notáveis do município, já definidos na legislação federal, estadual e municipal existente, bem como aquelas que vierem a ser definidas por lei. Além disso, devem constar em mapeamentos.*

*No entanto, percebe-se que nem todas as áreas que são classificadas como áreas protegidas por legislações federais e estaduais estão contempladas e regulamentadas nos termos da lei municipal, fato que gera uma inconsistência no processo de formulação de diretrizes, regulamentos e processos de licenciamentos que possam garantir a harmonização dos interesses da preservação ambiental com o desenvolvimento urbano do município.*

*Pode-se citar como exemplo a unidade de conservação APA Morro do Urubu, criada pelo poder estadual, hoje está classificada dentro da zona de adensamento básico (ZAB-1/PDDU, 2000) e o seu polígono não consta como uma Área de Interesse Ambiental.*

[...]

*O que comumente é observado dentro das diretrizes do planejamento urbano é uma confusão na utilização de termos como “espaços livres”, “espaço aberto”, “espaço verde”, “áreas verdes”, “verde urbano”, “arborização urbana”, “área de preservação permanente”, “área de proteção ambiental” “unidade de conservação” e outros que a princípio parecem sinônimos, mas que exigem métodos de análise diferenciados para a compreensão das suas funções dentro do ambiente urbano, assim como mecanismos e instrumentos de proteção diferenciados. Além disso, é preciso considerar as prerrogativas das legislações específicas que criam e regulamentam algumas dessas áreas.*

*Ao considerarmos a análise do Plano Diretor do município essa prerrogativa não é diferente. Existe hoje uma inconsistência conceitual, na classificação e no mapeamento das Áreas de Interesse Ambiental (AIA's) do município, uma definição e classificação clara são princípios básicos para a formulação de diretrizes efetivamente aplicáveis.*

*Além disso, é importante ressaltar a necessidade de sistematizar de forma diferenciada/separada da política de meio ambiente a política de patrimônio cultural”. (CARLA ZOVID ALVES DOS SANTOS – Engenheira Florestal)*

Fator interessante aqui detectado, que tem causado grande dano à cidade de Aracaju e ao bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*, da CF/88<sup>95</sup>), é a evidente permissividade do atual PDDU (2000) quanto ao alto grau de coeficiente de aproveitamento. E isso só corrobora a predominância das respostas dos entrevistados no sentido de prevalecer os interesses de setores da construção civil sobre a classe política municipal, seja ela do Poder Executivo ou do Legislativo, como afirmam:

*“Além de o PDDU de Aracaju, datado de 2000 e ainda vigente, não proporcionar todas as salvaguardas mínimas necessárias ao crescimento sustentável da cidade de Aracaju, ele ainda foi parcialmente desfigurado, ilegalmente, através de alteração promovida por duas leis complementares municipais aprovadas pela Câmara de*

<sup>95</sup> 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.** – *destaques acrescidos*

*Vereadores no final de 2007 e sancionadas no início de 2008, as quais ampliaram o gabarito máximo das edificações do município de 12 para 17 andares, ampliando exponencialmente o potencial construtivo sem estabelecer as correspondentes condicionantes de infraestrutura urbana, sequer se regulamentando a ferramenta do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), bem como liberando o parcelamento de áreas de preservação municipal que até então eram consideradas pela lei orgânica do município como non edificandi. A consequência é que a ausência de aperfeiçoamento do marco regulatório tem contribuído para o crescimento desordenado da cidade, com evidente comprometimento da qualidade de vida dos munícipes”. – destaques acrescidos (LUÍS ABELARDO MOTA FONTES – Analista da Justiça Federal/SE)*

*“Teria vários para destacar, mas focarei em três. O PDDU de Aracaju está desatualizado. No momento de elaboração, processo iniciado em 1995, a cidade apresentava uma dinâmica sócioespacial totalmente diferente da atual. O direcionamento da expansão naquele momento era outro. A cidade é uma construção social constante, não para. Portanto, é estabelecida a necessidade de revisão da legislação no prazo máximo de 10 anos, conforme define o Estatuto da Cidade. Outro ponto problemático é que, apesar da equipe técnica responsável em 1995, ter observado o Projeto de Lei do Estatuto da Cidade, já incorporando alguns instrumentos como o Coeficiente de Aproveitamento, o PDDU foi aprovado anteriormente à Lei Federal supracitada, o que demandou a obrigatoriedade da revisão desta lei municipal e adequação às normativas e novos instrumentos estabelecidos em 2001. Por fim, o alto coeficiente de aproveitamento básico de três, com isenção de pagamento de outorga até 4, ocasionando sérios problemas de falta de recursos para o financiamento urbano, bem como gestão da valorização imobiliária. Isso tem permitido a ampla possibilidade de construção pelo mercado imobiliário em detrimento da sobrecarga de infraestrutura em áreas adensadas e em expansão, acarretando, ao poder público, gastos com ampliação e construção de infraestrutura. Isso acontece com a Zona de Expansão Urbana e Jabotiana, que, na minha opinião hoje, são as duas áreas de maiores conflitos urbanoambientais, em função da permissividade construtiva dada pelos índices urbanísticos do PDDU, que admitem construção de condomínios com grande densidade, em áreas que apresentam precariedade de infraestrutura, resultando em sérios problemas aos moradores e à cidade”. – destaques acrescidos (SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA – Arquiteta)*

*“a) Não contemplou a Zona de Expansão Urbana como região de crescimento de uma moderna Aracaju; b) Faltou visão desenvolvimentista da cidade priorizando somente vias para automóveis sem levar em conta necessidade de maiores recuos para a inserção de ciclovias, ciclomotores, canteiros e principalmente calçadas para pedestres; c) Não teve uma política de áreas de lazer através de praças nas áreas ainda desocupadas ; d) Teve como característica principal um Plano feito pela Agentes Imobiliários em detrimento do futuro da nossa cidade; e) Condomínios sendo ainda aprovados com ruas estreitas, sem praças, sem drenagens adequadas e principalmente desconectados com áreas comerciais, educacionais, de saúde e complementares. Enfim, um Plano sem criatividade manipulado pelos interesses imobiliários do qual o Estado é refém”.- destaques acrescidos (CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO – Engenheiro Civil)*

*“O Plano atual dá muito ênfase às questões urbanísticas, deixando para um segundo plano as políticas públicas de mobilidade, meio ambiente e, especialmente, as das áreas sociais.*

*Mesmo na parte urbanística, embora conceitualmente tenha incorporado praticamente todas as ferramentas do Estatuto da Cidade, na prática nosso Plano Diretor é muito permissivo no que se refere aos índices, taxas e coeficientes de aproveitamento, ou seja, à intensidade com que o solo urbano pode ser ocupado e explorado.*

***Por outro lado, os instrumentos previstos para combater a especulação imobiliária e promover o cumprimento da função social da propriedade não foram devidamente regulamentados e nunca saíram do papel.***

*As consequências são áreas muito adensadas, com baixa qualidade de vida em função do trânsito congestionado, falta de estacionamento, pouca ou nenhuma ventilação e muito pouco verde nos logradouros públicas e nas áreas privadas, e outras áreas em regiões com toda a infraestrutura instalada, os denominados vazios urbanos, sem nenhum uso, a não ser o especulativo”. – destaques acrescentados (JUAN CARLOS GORTAIRE CORDOVEZ – Engenheiro Civil)*

***“Falta de diagnóstico e um Plano que contempla, prioritariamente, o interesse de especulação imobiliária.***

*Impactos sociais: crescimento e adensamento desordenados, agravamento dos problemas de macrodrenagem e de mobilidade”. – destaques acrescentados (EMERSON FERREIRA DA COSTA – Agente Político)*

Outros fatores também constatados, talvez com resultados mais lesivos do que as lacunas existentes no PDDU (2000) e a ausência de revisões, referem-se às leis externas ao Plano Diretor e atualmente vigentes, como evidenciaram os entrevistados Edílio Lima e José Dias Firmo, como segue:

*“O Código de Obras é o que atrapalha mais do que o plano diretor. Ele é muito mais restritivo. Ele vai no detalhe da coisa. O plano diretor é a lei mãe, genérica, que vai tratar do planejamento e o Código de Obras, esse era mais complicado. Eles não estão deixando passar nem o plano diretor e o código está lá, voltou a ser o de 1960.*

*Existe a lei municipal 132 que está regendo mais. Ana Nery participou mais dessa lei. Fez um grande estudo do que precisava ser revisto de imediato para poder fazer a cidade desenterrar, porque existiam uns entraves jurídicos na cidade. Então ela precisou transformar algumas coisas em lei.*

*Algumas coisas vinham sendo feitas sem base legal e ela precisou regulamentar essas coisas. Essa já foi uma lei numa tentativa de amenizar o déficit dos códigos de urbanismo, do código de preservação (que agora já não deve existir) e do código de obras e de edificações.*

*Essas leis complementares, eles não deixam nem passar [...]”. (EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA - Arquiteto)*

*“Entre os principais problemas eu citaria a ausência dos códigos complementares (obras, posturas, uso e ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade), a falta de fiscalização efetiva, o não funcionamento dos conselhos e dos grupos de trabalho previsto no Plano e a edição de leis complementares durante toda a vigência do atual plano, o que tornou as regras muito permissivas para os empreendimentos e para a ocupação sem critério”. (JOSÉ DIAS FIRMO DOS SANTOS – Técnico em Contabilidade UFS/SE)*

## 4. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E A CIDADE DE ARACAJU

---

### 4.1 Descumprimento do Princípio da Função Social da Propriedade Urbana pelos Gestores Municipais de Aracaju

Olhando atentamente a cidade de Aracaju, constata-se a existência de diversos prédios abandonados e terrenos baldios (Hotel Parque dos Coqueiros), em áreas que já possuem infraestrutura construída (Figura 13).

**Figura 13:** Área no bairro Atalaia, onde foi construído o Hotel Parque dos Coqueiros



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

Alguns desses prédios estão abandonados há mais de dezessete anos, a exemplo do Hotel Palace, localizado no bairro Centro, cuja interdição vem sendo discutida judicialmente (processo nº 200411200002 (NU<sup>96</sup>: 0015558-03.2004.8.25.0001), prédio do INSS, bem como prédio abandonado nas proximidades da Orla do bairro Atalaia.

Essa situação de abandono, sem dúvida, causa uma série de transtornos à cidade e aos moradores diretamente envolvidos, ainda mais quando o Judiciário não apresenta uma solução

---

<sup>96</sup> Número único

rápida e efetiva de otimização das edificações e/ou terrenos no sentido do uso e ocupação do solo (Figuras 14, 15 e 16) .

**Figura 14:** Hotel Palace, localizado na região central de Aracaju, praça General Valadão



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 15:** Antigo prédio do INSS, localizado na Av. Dr. Carlos Firpo, na região Central de Aracaju



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 16:** Prédio abandonado na Av. Rotary, no bairro Atalaia, nas proximidades da Orla



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

Aprofundando-se no conceito mais técnico e jurídico do princípio da função social da cidade e do princípio da função social da propriedade urbana, constatou-se que essas situações são de extrema gravidade, não só para a cidade, como também para seus habitantes, pois são prédios considerados “mortos” num ambiente onde a vida pulsa e se modifica constantemente, gerando perda para a coletividade diretamente envolvida.

A propósito, Carmona (2014), tratando do princípio da função social da cidade, adverte que:

**[...] os espaços urbanos são delimitados pelo exercício das funções tidas como elementares para uma cidade, as quais, conforme prescrevem os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), desde a famosa Carta de Atenas de 1933, encerram as atividades de habitar, trabalhar, recrear e circular. A propósito, a função social da cidade, princípio consagrado no Texto Constitucional (art. 182, *caput*), traduz a ideia fundamental de que a cidade é de todos, ou seja, que essas funções básicas devem ser possibilitadas a cada um dos cidadãos com a finalidade de construir uma sociedade justa, erradicar a pobreza e a marginalização reduzir as desigualdades sociais e regionais, enfim promover o bem de todos (art. 3º da CF/1988).**

Desse modo, o princípio da função social da cidade dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade, **posto que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes. Não se pode olvidar que a Carta Magna, em seu capítulo “da Política Urbana”, relaciona de forma inconteste as funções sociais da propriedade urbana e da cidade (CARMONA, 2014, p. 52) – destaques acrescidos**

O que restou comprovado, com a realização das entrevistas, envolvendo profissionais de diferentes áreas da Ciência, foi que, desde a publicação do vigente PDDU<sup>97</sup>, em 2000, nenhum dos instrumentos previstos no artigo 182, §4º, da Constituição Federal de 1988 foram implementados, com reflexos imediatos na cidade e na segregação de seus habitantes, que são perifêrizados em bairros distantes da capital, passando a ilusão, num primeiro momento, de que Aracaju é “*a capital da qualidade de vida*”, ou que aqui não existem favelas ou pobres. Nesse sentido:

*“A cidade de Aracaju apresenta nos dias de hoje um cenário de segregação e desigualdade socioespacial. O planejamento urbano ineficiente, instrumentalizado por um Plano Diretor com várias lacunas e que beneficia interesses capitalistas, permitiram que a cidade crescesse em várias direções, cujo mercado imobiliário foi responsável pela abertura de novos vetores de expansão para bairros cuja terra tinha baixo valor, por apresentarem condições urbanísticas deficitárias e insuficientes para esse adensamento. Como foi dito anteriormente, alguns bairros, como Jabotiana, Zona de Expansão, Santa Maria, receberam uma vasta quantidade de novos empreendimentos residenciais, em áreas sem pavimentação e esgotamento sanitário, sacrificando os novos moradores a péssimas condições de vida. Outros bairros, como o Jardins, Atalaia, Coroa do Meio, Farolândia e Luzia inseridos na ZAB, também foram alvo da atuação do capital privado, inserindo condomínios fechados sobretudo, verticais, em áreas valorizadas, próximas a shoppings, orla e universidades”.* (Sarah Lúcia Alves França - Arquiteta)

Os instrumentos do art. 182, §4º, da CF/88 servem como diretrizes gerais a serem fixadas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor, como o principal instrumento do planejamento urbano, segundo esclarece CARMONA (2014):

Nesse sentir, o proprietário de imóvel urbano será penalizado se o bem não for edificado, for subutilizado ou não utilizado, desde que haja essa previsão no plano diretor, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, visto que, no contexto de uma cidade, as condições para habitação, trabalho, lazer e até mesmo para a circulação dependem da disponibilidade de área urbana. **Não é possível, então, que terrenos, casas, prédios ou até espaços vazios sejam não utilizados e deixem de colaborar com o bem-estar de todos os cidadãos.**

Assim, caso a propriedade não atenda à sua função social de ser bem aproveitada dentro de uma cidade, colaborando para seu bom funcionamento, as sanções previstas buscarão, primeiro, compelir os proprietários a providenciarem sua utilização satisfatória e, em seguida, se não o fizerem, exigir o ressarcimento social – pelo pagamento de imposto progressivo e, por fim, pela desapropriação sanção, levando o proprietário à perda de seu bem para que o próprio Poder Público solucione a questão em prol da coletividade (CARMONA, 2014, p. 53).

A par disso, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 183, *caput*:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>97</sup> Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju

Sobre essa previsão constitucional, percebe-se que o constituinte não só se preocupou em penalizar os proprietários descumpridores da função social, com a previsão do art. 182, §4º, como também procurou garantir “o direito à moradia àqueles que mantêm imóveis antes abandonados, hoje cumpridores de sua função social”, previsão do art. 183 da CF/88 (CARMONA, 2014).

Dito de outra forma:

[...] tanto a sanção aos proprietários de imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, quanto a garantia de moradia aos que mantêm propriedades como suas são caminhos indicados pela Constituição Federal para o atendimento das funções sociais das cidades.

Além desses parâmetros básicos apresentados pela Magna Carta, ela determina que cada um dos planos deverá estabelecer as exigências fundamentais de cada cidade, com base nas diretrizes gerais fixadas em lei federal: o Estatuto da Cidade (CARMONA, 2014, p. 53).

A consequência lógica decorrente do fato de a cidade de Aracaju nunca ter tido os instrumentos do art. 182, §4º, da Constituição Federal de 1988 implementados, é a completa ausência de punições aos especuladores imobiliários e aos proprietários descumpridores da função social da propriedade urbana, assim como a permissividade em que essa situação se perpetue. Nesse aspecto:

*“Os instrumentos previstos no art. 182, §4º, da CF têm o condão de coibir o descumprimento da função social da propriedade urbana, de modo que a não implementação dos mesmos priva o município de Aracaju de utilizar os mais importantes meios coercitivos de preservação da utilidade do espaço urbano nas mãos dos particulares, evitando a especulação imobiliária e a concentração de vazios urbanos, dentre outras questões, tão danosas aos anseios sociais”. – destaques acrescidos (Kleidson Nascimento dos Santos – Procurador do Estado de Sergipe)*

*“As consequências estão aí postas. Grande quantidade de imóveis sendo utilizada como estoque do setor imobiliário, o que resulta em grandes aglomerados subutilizados anos a fio, aguardando ‘condições favoráveis de mercado’ para serem beneficiados pelo Poder Público, sem as correspondentes e adequadas contrapartidas do setor privado. A não utilização dos instrumentos urbanísticos, os quais têm natureza eminentemente parafiscal, contribui para a continuidade do mecanismo especulativo, gera perda de receitas para o Estado, Estado este que, anos após, a pretexto de atualizar a sua planta de valores que serve de base de cálculo para os tributos municipais (IPTU, ITBI, etc), impõe a toda a comunidade local o ônus da sua própria irresponsabilidade”. (Luís Abelardo Mota Fontes – Servidor Público Federal de Sergipe)*

É por demais evidente a ausência de vontade política nesse sentido! E, o que é mais grave, os instrumentos foram previstos, e não implementados, em absolutamente todas as revisões propostas:

*“Falta vontade política. Eles estão previstos no Plano Diretor atual e em todas as revisões propostas. Não são postos em prática para não contrariar os interesses dos proprietários de terrenos urbanos”.* (Vera Lúcia Alves França - Geógrafa)

Também não contribui o fato de que a maioria dos gestores municipais pertencem ao ramo imobiliário, ou da construção civil, ou, o que é pior, terem suas campanhas financiadas por esses atores sociais. Nesse caso, a opinião aqui apresentada não se reveste isolada de muitas outras como se verifica a seguir:

*“Desconheço qualquer medida resultante da implementação do que estabelece o parágrafo mencionado. Aos vícios de representação política no Brasil: estabelecimento de um estado de privilégios e não de direito. **Não esquecendo do financiamento das campanhas eleitorais**”.* – destaques acrescidos (Emerson Ferreira da Costa – Agente Político)

*“Nunca implementou mesmo e a razão é simples. Tal medida vai de encontro ao interesse do setor imobiliário. Simples assim. O parcelamento compulsório é uma utopia, pois frustraria a estocagem de áreas urbanas com fins especulativos do setor. O IPTU progressivo, idem. Uso isso como argumento na minha petição, inclusive. Daí é mais fácil, por exemplo, corrigir a planta de valores “a posteriori” sob o argumento de que ela se tornou defasada em razão dos novos “valores de mercado. **Em resumo, correndo o risco de ser repetitivo, tudo feito em favor dos financiadores das campanhas, que com o financiamento ‘ganham’ o poder estatal**”.* – destaques acrescidos (Luís Abelardo Mota Fontes – Servidor Público Federal de Sergipe)

A fim de ilustrar a perda de independência do Prefeito com os financiamentos de campanha, poderíamos imaginar a sua remuneração mensal bruta, de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), segundo dados do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Aracaju<sup>98</sup>, multiplicados por quatro anos, incluindo o 13º salário, teríamos o valor bruto de R\$ 312.000,00 (trezentos e doze mil reais) anuais. Durante toda a sua gestão, o Prefeito receberia, a título de remuneração, o valor bruto de R\$ 1.248.000,00 (um milhão, duzentos e quarenta e oito mil reais).

Pergunta-se: como os financiamentos de campanha, na ordem dos milhares de reais (quando declarados), poderão ter a contrapartida do gestor público municipal, quando toda a sua remuneração, durante todo o seu mandato, é notoriamente inferior?

A resposta se dá com a gestão da coisa pública de forma ineficiente, imoral, e, muito frequentemente, ao arrepio da lei.

O preço de tal conduta quem paga é a cidade e seus cidadãos, ainda mais quando se sabe que esses gestores municipais contam com um sistema judicial que possibilita a interposição de inúmeros recursos judiciais, principalmente quando assessorados por excelentes advogados.

<sup>98</sup> <<https://transparencia.aracaju.se.gov.br/servidores.php>>, acesso em 31/07/2018.

Aracaju é uma cidade linda, que vem tendo um crescimento urbano desordenado de forma acentuadamente acelerada e com graves consequências a curto, médio e/ou longo prazo. A situação torna-se ainda mais grave quando se percebe que não houve no atual PDDU<sup>99</sup> (2000) sequer a delimitação das áreas de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 182, §4º, da CF, como preconiza o entrevistado ao se manifestar sobre o assunto, como segue:

*“Não, não houve a implementação de qualquer desses instrumentos, bem como não há sequer a delimitação das áreas de aplicação de cada um deles no plano diretor. Esta é mais uma razão pela qual se faz premente a revisão e adequação do PDDU de Aracaju ao Estatuto da Cidade”. (Kleidson Nascimento dos Santos – Procurador do Estado de Sergipe)*

Tudo isso é ainda agravado pelo alto coeficiente de aproveitamento que vem sendo aplicado na cidade de Aracaju, como claramente se expressa Sarah França:

*“Alguns instrumentos foram implementados, como a urbanização das ZEIS e a regularização fundiária, como ocorreu com a Coroa do Meio e Santa Maria. Em contrapartida, a outorga onerosa nunca foi implementada **em função do coeficiente de aproveitamento básico ser muito alto (equivalente a 3, com isenção de pagamento de até 4), o que gera uma permissividade enorme para o mercado imobiliário, no tocante à possibilidade de triplicar a área construída permitida, embora esse índice se esbarre com o gabarito de altura máximo, atualmente, 16 pavimentos em grande parte da cidade.** Outros instrumentos que considero muito importante, e que a falta de sua implementação traz sérias limitações, como é o caso do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU Progressivo e Desapropriação, que deveria incidir sobre os vazios existentes, especialmente nos bairros centrais, dotados de infraestrutura, e que não cumprem a função social da propriedade urbana, o maior princípio do Estatuto da Cidade”. – destaques acrescidos (Sarah Lúcia Alves França - Arquiteta)*

Diante das respostas coletadas, verifica-se que se trata de um problema complexo, com incidência de diversos indicadores. No entanto, resta evidente que não existe uma vontade política forte o suficiente para coibir esses vazios urbanos, não sendo colocado como prioridade nas mais diversas gestões desde o ano 2000.

E esses vazios urbanos são muitos, tendo esta pesquisadora disponibilizado neste capítulo apenas alguns dos principais disseminados na cidade, como segue:

---

<sup>99</sup> Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju

**Figura 17:** Boate desativada, localizada na Av. Santos Dumont, na Orla de Atalaia



Créditos: Saraf Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 18:** Extenso vazio urbano localizado na Av. Santos Dumont, na Orla de Atalaia



Créditos: Saraf Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 19:** Extenso vazio urbano localizado na Av. Santos Dumont, na Orla de Atalaia, próxima aos arcos



Créditos: Saraf Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 20:** Extenso vazio urbano localizado na Avenida Delmiro Gouveia, próximo ao Shopping Riomar



Créditos: Saraf Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 21:** Extenso vazio urbano localizado na Avenida Delmiro Gouveia, próximo ao Shopping Riomar



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 22:** Prédio branco desativado, localizado na Avenida General Euclides Figueiredo, bairro Porto Dantas



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

**Figura 23:** Vazio urbano localizado na Avenida General Euclides Figueiredo, bairro Porto Dantas



Créditos: Saraí Alves e Waldson Costa (2018).

Essa inércia prolongada desde a vigência do atual PDDU<sup>100</sup> (2000), com a não implementação dos instrumentos previstos no art. 182, §4º, da Constituição Federal de 1988, mesmo que prevista em todas as revisões realizadas, favorece a especulação imobiliária, pois são vazios existentes em áreas com infraestrutura completa e, em sua maioria, extremamente valorizadas, como os vazios existentes na Orla de Atalaia em Aracaju e localidades próximas.

Ademais, tem-se verificado que a segregação socioespacial, com a periferização em áreas afastadas e deficiência de saneamento básico, demonstra o quanto a distribuição do ônus ambiental, bem como dos espaços com infraestrutura minimamente adequada, é completamente desigual.

Essa permissividade e descaso dos gestores públicos municipais, assim como da imensa maioria do Legislativo Municipal, que, a toda evidência, vivem uma crise de representatividade, fere a um dos principais fundamentos da República Federativa do Brasil, qual seja, a dignidade da pessoa humana, com previsão expressa no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Não há dignidade quando a ausência de planejamento adequado da cidade afeta a saúde mental dos seus cidadãos, o seu lazer, com impactos diretos no aumento dos índices de violência, em suas mais diversas manifestações, assim como sérios impactos na saúde pública,

---

<sup>100</sup> Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju.

como é decorrência direta e lógica da ausência de saneamento básico em diversos bairros da cidade de Aracaju.

Essa falta de empatia dos agentes políticos do município de Aracaju deve ter uma forte repressão por parte das instituições públicas existentes, a teor do Ministério Público Estadual e Federal, assim como a mobilização dos profissionais urbanistas e dos próprios cidadãos.

Não se deve esperar dos profissionais urbanistas que apenas pensem a cidade, mas também que disponibilizem sua *expertise* a favor dos órgãos judiciários, que precisam de dados concretos para uma mobilização mais efetiva, com resultados rápidos e concretos. Mas, para isso, precisaria haver um desapego do vínculo com o Ente Público, que, muito frequentemente, os emprega e os contrata em diversas consultorias, ainda que pagas pelo Banco Mundial, como se dá com a contratação da equipe técnica que faz um diagnóstico do Plano Diretor. Logo, no dizer do entrevistado:

*“Você compõe uma equipe que presta consultoria financiada pelo Banco Mundial e não é nem financiado pela própria prefeitura, e isso já é uma coisa que tem que ser registrada, e você não pode simplesmente rasgar o que os técnicos que você contratou fez. Então não foi uma proposta da gestão, foi uma proposta da equipe técnica”.* (Edílio José Soares Lima - Arquiteto)

Tem-se, portanto, que a cidade de Aracaju não pode esperar “o despertar da consciência” de seus gestores públicos municipais ou de seus “representantes” legislativos, mas precisa, a toda evidência, de uma atuação mais dinâmica dos atores sociais.

No caso dos profissionais urbanistas, que se valham de sua *expertise* para auxiliar os órgãos de controles sociais já existentes, uma vez que detêm o conhecimento necessário apto a subsidiar o Ministério Público e demais órgãos de controle e de fiscalização a alcançarem uma atuação mais efetiva e com resultados reais para a cidade de Aracaju e seus habitantes.

Quanto aos demais cidadãos, que eles possam zelar de forma mais efetiva pela cidade que os acolhe e que “grita” por socorro, evitando-se, assim, que os atores envolvidos exijam apenas uma atitude externa de terceiros, quando, ao final, muito pouco é feito e quem arca é a cidade de Aracaju e, por consequência, todos os envolvidos.

## 4.2 Processos Judiciais Associados à Função Social da Propriedade Urbana da Cidade de Aracaju

O presente tópico apresenta, de forma analítica, os principais processos judiciais com tramitação nas justiças comum, federal e estadual, que têm relação direta com a função social da propriedade urbana, na cidade de Aracaju, como seguem:

### 1-INTERDIÇÃO DO HOTEL PALACE:

**-Processo nº 200411200002 (NU<sup>101</sup>: 0015558-03.2004.8.25.0001)**<sup>102</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 06/01/2004, com tramitação na 12ª Vara Cível da comarca de Aracaju e julgada em 23/11/2015.

O Ministério Público do Estado de Sergipe, por conduto da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo, ingressou com Ação Civil Pública em face da Empresa Sergipana de Turismo S/A - EMSETUR, Condomínio do Edifício Hotel Palace de Aracaju; Emical Empreendimentos Imobiliários Cafuz Ltda., Município de Aracaju, dentre outros, objetivando obrigar os requeridos à realização de uma reforma no Edf. Hotel Palace de Aracaju, sob o argumento de que o referido prédio encontra-se em estado de abandono, oferecendo riscos à segurança dos cidadãos, dentre os quais elenca-se a existência de risco de incêndio e conseqüente desabamento do edifício.

A sentença prolatada destacou o apensamento da demanda à Ação Ordinária de Obrigação de Fazer c/c Indenização por Perdas e Danos, de nº 20031120151-6, movida por José Wanderley Almeida e outros, contra a EMSETUR, por terem o mesmo objeto.

Em 23 de novembro de 2015 a sentença julgou a pretensão procedente em parte a fim de:

[...] condenar os requeridos, exceto Município e EMURB, a procederem a execução das obras de reforma e revitalização do edifício Hotel Palace de Aracaju, sobretudo a revitalização imediata do edifício Hotel Palace de Aracaju, com as pertinentes reformas na estrutura (correção das rachaduras no concreto, nas vigas de madeira apodrecidas), equipação contra risco de incêndio, isolamento de toda fiação elétrica exposta, restauração da marquise e das estruturas externas, janelas e esquadrihas

<sup>101</sup> Número único

<sup>102</sup> Processo judicial eletrônico a partir de 16/01/2017, conforme certidão proferida nos autos determinando a conversão do processo em eletrônico: *Em cumprimento ao determinado na Portaria Normativa nº 69/2016GP1-Normativa (art. 1º, § 2º c/c art. 2º, § 1º), expedida pela Presidência e Corregedoria de Justiça deste Poder, datada de 05/08/16, Intimo/Informo aos advogado das partes, que os presentes autos foi convertido e sua tramitação ocorrerá definitivamente por meio eletrônico.*

que ainda ameaçam cair, além da apresentação do atestado de regularidade a ser expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe, sob pena de aplicação de Multa diária pelo descumprimento.

Determino ao Município de Aracaju e a EMURB que procedam com a fiscalização da edificação, tomando as medidas administrativas cabíveis que o caso requer [...] (Juiz de Direito ISAAC COSTA SOARES DE LIMA, 2015).

**-Apelação Cível de nº 201700820672 (NU 0015558-03.2004.8.25.0001)<sup>103</sup>**

O Município de Aracaju ingressou com Apelação Cível, tombada sob nº 201700820672, e distribuída, em 15/08/2017, para a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, da Relatoria do Desembargador Alberto Romeu Gouveia Leite, ainda estando pendente de julgamento.

Manifestação da Procuradoria de Justiça em 19/01/2018 sobre os argumentos trazidos no apelo, o qual cabe destacar, como segue:

Observo que a *vexata quaestio*<sup>104</sup> trata da ilegitimidade passiva do ente Municipal para a fiscalização da reforma do Edifício Hotel Palace de Aracaju.

**Inicialmente, constato que, de fato, se encontra no rol as atribuições da EMURB o ato de “fiscalizar (...) quaisquer ações físicas executadas por pessoa física e jurídica estranha ao Poder Público Municipal, na malha viária da Cidade de Aracaju ” (art. 2º, Lei Estadual 1994/93).**

Todavia, vislumbro igualmente que o caso em tela trata de Ação Civil Pública visando a reforma de edifício que, pelo seu estado físico, põe em risco toda a área circundante.

**Consta dos autos, ainda, que se trata de uma tentativa de 13 anos de fazer valer a proteção ambiental/urbanística, inclusive com medida liminar deferida, sem, no entanto, lograr afastar o perigo de desabamento do prédio.**

**Nesse ínterim, esse dever de fiscalização da empresa EMURB, de fazer valer a lei através de atos administrativos, independentemente de provocação judicial, foi claramente omissis.**

Por essa razão, **tenho que a divisão de atribuições no âmbito administrativo entre administração pública direta e a indireta, fruto da descentralização administrativa, não deve prevalecer, diante do princípio da prevenção no direito ambiental e urbanístico, que impõe o agir para impedir a caracterização do fato danoso, de forma solidária entre os envolvidos, mormente em caso de urgência.**

**Por outro lado, constato que houve sim a responsabilidade por omissão, constituída na obrigação de fazer: a (dessa vez) efetiva fiscalização da obra.**

De mais a mais, cabe em última análise a fiscalização da pessoa jurídica de direito público no caso em tela pelo ente federativo que a criou.

*Ex positis*, forte nestes delineamentos, manifesta-se a Procuradoria de Justiça pelo

<sup>103</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>104</sup> Questão debatida, controvertida, segundo <<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/pt/d/vexata-quaestio/vexata-quaestio.htm>>, acesso em 31/07/2018.

Conhecimento e improvemento do recurso interposto, mantendo incólume a decisão Guerreada (Procurador de Justiça JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA FILHO, 2018). – *destaques acrescidos*

**-Agravado de Instrumento nº 201800814368 (NU: 0004436-05.2018.8.25.0000)<sup>105</sup>**

O Município de Aracaju ingressou, em 04/06/2018, com Agravo de Instrumento, distribuído para a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, da Relatoria do Desembargador Roberto Romeu Gouveia Leite, inconformado com a decisão proferida em sede de cumprimento de sentença, que determinou a interdição do Hotel Palace. Argumentou o Município de Aracaju nestes autos:

Trata-se de agravo de instrumento proposto com o fim de reformar a decisão proferida em primeira instância, em cumprimento de sentença, que determinou a interdição do imóvel onde funcionou o HOTEL PALACE.

Embora a sentença proferida na Ação Civil Pública nº 200411200002 tenha responsabilizado os proprietários do imóvel pela execução das obras necessárias para a reforma e revitalização do edifício e tenha destinado ao Município de Aracaju e à EMURB apenas a fiscalização, a nova ordem judicial, proferida no cumprimento de sentença, torna o Município de Aracaju guardião de imóvel pertencente a terceiros, empregando, para tanto, efetivo da guarda municipal.

**A ordem não apenas modifica a sentença anteriormente proferida, como também afronta o art. 144, §8º da Constituição Federal e a Lei municipal n.º 2.984/2001, impondo que a guarda municipal realize a proteção de bens estranhos ao patrimônio do Município de Aracaju. [...] – destaques acrescidos**

Por fim, pediu em sede liminar o efeito suspensivo da decisão proferida em sede de cumprimento de sentença, e, no mérito, requereu:

**Que seja dado provimento ao presente recurso de agravo de instrumento, revogando, integralmente, a decisão interlocutória proferida na ação de cumprimento, para reconhecer a constitucionalidade e ilegalidade da ordem que impõe a atuação da guarda municipal para a proteção de bens de terceiros, determinando que a Polícia Militar ou os proprietários realizem a proteção do imóvel onde funcionou o Hotel Palace e que as ordens destinadas aos entes que compõem a Administração Indireta municipal sejam encaminhadas diretamente a estes a fim de preservar o ordenamento jurídico municipal. – destaques acrescidos**

O referido recurso de Agravo de Instrumento ainda se encontra pendente de julgamento.

---

<sup>105</sup> Processo judicial eletrônico.

**-Cumprimento Provisório de sentença de nº 201711201144 (NU: 0015558-03.2004.8.25.0001)<sup>106</sup>**

Cumprimento de sentença distribuído em 01/09/2017, na 12ª Vara Cível da comarca de Aracaju, tendo esse Juízo, em decisão proferida no dia 11/05/2018, a título de medida cautelar de urgência, determinado a interdição imediata do Hotel Palace, acatando pedido do Ministério Público do Estado de Sergipe, como se observa:

[...] até que se promovam as necessárias obras de reforma e revitalização do aludido edifício, com as pertinentes reformas de estrutura (correção das rachaduras no concreto, nas vigas de madeira apodrecidas), equipação contra risco de incêndio, isolamento de toda fiação elétrica exposta, restauração da marquise e das estruturas externas, janelas e esquadrias que ainda ameaçam a cair, além da apresentação do atestado de regularidade a ser expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe. Do mesmo modo, por força da interdição ora decretada, determino também: 1) Desocupação do prédio, desativando todos os comércios que ali funcionem, em quaisquer dos andares e do térreo. 2) O isolamento da área, sinalizando a toda população os riscos de circulação naquela área. 3) Disponibilização de equipe da Guarda Municipal para resguardar a área e evitar ocupações [...] (Juiz de Direito MARCOS DE OLIVEIRA PINTO, 2018).

Em decisão proferida em 08/06/2018, o Des. Relator, nos autos do Agravo de Instrumento nº 201800814693, movido pelo Condomínio do Edifício Hotel Palace de Aracaju, se manifestou de forma a mitigar a decisão proferida pelo Juízo de primeiro grau, nos seguintes termos:

[...] Assim, sem prejuízo de uma nova análise a qualquer momento, DEFIRO PARCIALMENTE O EFEITO SUSPENSIVO quanto aos itens 1<sup>107</sup> e 2<sup>108</sup> da decisão vergastada, autorizando que nos próximos 30 (trinta) dias os comerciantes ali sediados exerçam suas atividades, mitigando a ordem de isolamento da área para que neste ínterim os agravantes providenciem a proteção da área com a instalação de bandejas em todo o perímetro do imóvel no intuito de proteger os transeuntes, além da apresentação do atestado de regularidade a ser expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe.

Intime-se a EMSETUR-EMPRESA SERGIPANA DE TURISMO S.A, proprietária dos 09 andares superiores para, em 05 dias, se posicionar sobre a situação, informando quais providencias foram tomadas no intuito de dar cumprimento à parte que lhe diz respeito na decisão judicial [...] (Desembargador ALBERTO ROMEU GOUVEIA LEITE, 2018).

A última manifestação acerca do mérito da interdição do Edifício Hotel Palace foi proferida pelo Juízo da 12ª Vara Cível, em 08/06/2018, o qual ficou decidido:

<sup>106</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>107</sup> 1) Desocupação do prédio, desativando todos os comércios que ali funcionem, em quaisquer dos andares e do térreo.

<sup>108</sup> 2) O isolamento da área, sinalizando a toda população os riscos de circulação naquela área.

[...] Compulsando os autos, verifico pedido de interdição parcial do prédio apresentado em 23/05/2018, a respeito do qual o Ministério Público manifestou-se em 05/06/2018. Pois bem, aduz o autor da ação que os executados tomaram algumas providências com o intuito de afastar os riscos anteriormente apresentados, requerendo, para solucionamento da lide, o encaminhamento das documentações, ora juntadas, à Defesa Civil, a fim de verificar se as medidas adotadas pelos proprietários são suficientes para afastar os riscos de incêndio, bem como pugnou pela designação de audiência de conciliação. Aduzem as partes que os estabelecimentos que se encontram no térreo e no primeiro andar não apresentam riscos a segurança da população como um todo. **Ressalto, desde já, que a inexistência de risco no térreo, por si só, não é suficiente para ocasionar uma interdição apenas parcial, porquanto a estrutura do edifício inteira poderá ser afetada em caso de sinistros.** Ressalvo, oportunamente, o deferimento de efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento tombado sob nº 201800814693, no sentido de que os comerciantes ali sediados permaneçam na área, pelo período de 30 dias, mitigando a ordem de isolamento da área, nos termos da decisão do ilustre relator Desembargador Alberto Romeu Gouveia Leite. **Nesse passo, por força do efeito ativo do referido recurso, o cumprimento da ordem de interdição total do prédio do Hotel Palace restou mitigada, o que não inviabiliza a continuidade do feito quanto as demais providências determinadas nos autos.** É de se verificar, por conseguinte, se as medidas de prevenção ao incêndio, retirada de entulhos e demais providências afastam, de todo o edifício, o risco iminente de incêndio. **Desse modo, oficie-se ao Departamento Estadual de Proteção e Defesa Civil acerca das medidas apresentadas pelas partes, no ofício juntado em 05/06/2018, para dizer as providências apresentadas são suficientes para afastar o risco iminente de incêndio, no prédio, no prazo de 30(trinta) dias.** Com a resposta, volvam-me concluso para análise do pedido de designação de audiência de conciliação [...] ( Juíza de Direito ANA LIGIA DE FREITAS SOARES ALEXANDRINO, 2018). – *destaques acrescidos*

## 2-HOTEL PARQUE DOS COQUEIROS:

### -Processo nº 199611403340 (Recuperação Judicial) (NU: 0008893-49.1996.8.25.0001)<sup>109</sup>

Trata-se de Recuperação Judicial aberta por Hotel Parque dos Coqueiros S/A em face de Hotel Parque dos Coqueiros S/A e Massa Falida Hotel Parque dos Coqueiros S/A, com distribuição em 06/01/2004, e tramitação na 14ª Vara Cível da comarca de Aracaju, e ainda em andamento.

Em decisão proferida em 26/06/1996, o Hotel Parque dos Coqueiros teve a sua falência decretada. Numa breve síntese dos autos, o Juízo da 14ª Vara Cível, em decisão proferida em 15/03/2012, assim relatou:

[...] Em 05/11/2002, foi deferida a Concordata Suspensiva nos autos da **Ação de Autofalência do Hotel Parque dos Coqueiros** sob nº 199611403340, em trâmite nesta Vara. Posteriormente, em 16/11/2005, com fulcro no artigo 192 § 2º da Lei 11.101/05, verificada a presença dos pressupostos objetivos, restou deferido o processamento da **Recuperação Judicial do Hotel Parque dos Coqueiros S/A, sociedade anônima que tem como sócio-administrativo e financeiro o senhor**

<sup>109</sup> Processo virtualizado apenas em 14/01/2017, conforme certidão constante nos autos em 14/01/2017.

**José Frederico Meinberg, CPF n.º006917478-49, e como acionistas Otto Meinberg Júnior, CPF N.º 513369108-44 (diretor comercial) e Amália Junqueira Franco, CPF 768.655.928-91.**

Às fls.9046, a FFB Participações e Construções Ltda, em parceria com a Construtora Celi Ltda., comunicaram a arrematação do imóvel onde está edificado o Hotel Parque dos Coqueiros S/A, em hasta pública, realizada no dia 02/12/2010, pelo valor de R\$ 10.650.000,00 (dez milhões, seiscentos e cinquenta mil reais) na sede da Justiça Federal de Sergipe – 5º Região. Dita arrematação compreendeu o terreno e as acessões que compõem o Hotel Parque dos Coqueiros S/A, empresa em recuperação judicial perante a 14ª Vara Cível da Comarca de Aracaju/SE.

Comunicaram, ainda, a existência de uma empresa nominada Parque dos Coqueiros Administração Hoteleira Ltda. **(que tem como atuais sócios José Frederico Meinberg e Humberto Travaina, CPF n.º 398928838-53 - aditivo contratual inserto às fls. 9851/9852)**, sediada, inicialmente, no mesmo endereço da empresa em recuperação, hoje sediada no endereço do patrono da Recuperanda, que funcionaria como arrendamento “branco”, com o objetivo de receber recursos dos clientes, participar de licitações e fraudar credores.

Por sua vez, a empresa em recuperação judicial pleiteou a este Juízo Falimentar a representação ao Superior Tribunal de Justiça de instauração do conflito positivo de competência para decidir a competência para realização do ativo da empresa em recuperação judicial.

Por entender que o Juízo Falimentar era o competente para a realização do ativo da empresa em recuperação judicial instaurou-se, perante o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, o conflito positivo nº 116.338 – SE ( 2011/0059800-1), de Relatoria do Ministro Cesar Asfor Rocha.

Tal conflito não foi conhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, sob o fundamento de que o ato de arrematação do bem foi completamente consumado, do que se inferiu que o Juízo da Execução Fiscal teria exaurido integralmente a sua função jurisdicional, e que eventual insurgência quanto à arrematação do bem deveria ser objeto de ação desconstitutiva própria [...] (Juíza de Direito IRACY RIBEIRO MANGUEIRA MARQUES, 2012).

O conflito de competência a que se referiu a decisão mencionada, foi o AgRg no Conflito de Competência<sup>110</sup> de nº 116.338-SE, julgado pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, tendo como Relator o Min. Cesar Asfor Rocha e julgado em 08/02/2012, com publicação no DJe de 15/02/2012.

### **3-IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU:**

**-Processo nº 201500104932 (NU: 0001357-23.2015.8.25.0000)**<sup>111</sup>

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Sergipe, em 04/03/2015, em face da Câmara de Dirigentes Logistas –

<sup>110</sup> Agravo Regimental no Conflito de Competência.

<sup>111</sup> Processo judicial eletrônico.

CDL, Câmara de Vereadores do Município de Aracaju e a Prefeitura Municipal de Aracaju, no qual pugnou pela inconstitucionalidade material da Lei Complementar nº 145/2014, sob os seguintes fundamentos:

a) Autorizar, em seu art. 1º e anexos I, II, IV, V e VI, a **fixação unilateral de valor venal como base de cálculo através de critérios desarrazoados em desacordo com o estabelecido no vigente art. 149 do Código Tributário Municipal, e em desrespeito ao princípio da capacidade contributiva, ao direito de propriedade e à vedação ao confisco**, previstos expressamente na Constituição Estadual de Sergipe;

b) Estabelecer, em seu art. 1º, § 1º, os denominados “**descontos regressivos na respectiva base de cálculo**” configurando estes **disfarçados acréscimos progressivos estabelecidos para os próximos 8 (oito) anos**, para a **implementação integral da base de cálculo** estabelecida unilateralmente em planta de valores genéricos, com acréscimos exorbitantes em desrespeito ao **princípio da capacidade contributiva** previsto expressamente na Constituição Estadual de Sergipe;

c) Instituir, no art. 2º, I e II, e Anexo III a **progressividade em razão da edificação ou não do imóvel** fora das hipóteses previstas no Estatuto da Cidade, estabelecendo para o ano de 2015 **limites diferenciados para as duas espécies de imóveis – 30% para edificados e 60% para não edificados** – criando diferenciação não justificada, desproporcional e em desrespeito ao princípio da capacidade contributiva previstos expressamente na Constituição Estadual de Sergipe;

d) Estabelecer, a um só tempo, e **sem qualquer limitação para exercícios posteriores, um aumento real de 30% para imóveis edificados e de 60% para não edificados, denominando “teto de acréscimo” o que em realidade utiliza como piso**, em razão da **desproporcional planta de valores adotada, fato público e notório**, o que permitirá que no prazo de **oito anos os valores devidos atinjam natureza confiscatória**, em desrespeito ao **direito de propriedade e seu correlato princípio de proporcionalidade** previstos expressamente e implicitamente na Constituição Estadual de Sergipe;

e) Estabelecer, em seu art. 3º, além do **acrécimo progressivo de base de cálculo para os próximos 8 (oito) anos**, eufemisticamente denominado de “**desconto regressivo**”, **correção monetária anual por índice oficial de inflação (IPCA/IBGE) incidente sobre a base de cálculo arbitrada pelo Município exorbitando o valor do IPTU a ser cobrado nos oito exercícios fiscais subsequentes, criando efeito cascata de valores incontrolláveis e imprevisíveis**, em desrespeito ao **princípio da capacidade contributiva, ao direito de propriedade e seu correlato princípio de proporcionalidade, bem como ao princípio da razoabilidade**, todos previstos expressamente e implicitamente na Constituição Estadual de Sergipe;

f) Autorizar de maneira linear e genérica um reajuste da base de cálculo e de valor de tributo cobrado em 30% para edificados e 60% para não edificados, num percentual bem acima do índice oficial de inflação (IPCA de 6,40 em 2014), em **desrespeito ao princípio da capacidade contributiva, ao direito de propriedade e seu correlato princípio de proporcionalidade** previstos expressamente e implicitamente na Constituição Estadual de Sergipe;

g) Instituir **exorbitante majoração** dos valores cobrados em 2014 e os novos valores a serem cobrados entre 2015 e 2022, em desrespeito ao **princípio da capacidade contributiva, ao direito de propriedade e seu correlato princípio de proporcionalidade**, previstos expressamente e implicitamente na Constituição Estadual de Sergipe” (Procurador Geral de Justiça JOSÉ RONY SILVA ALMEIDA, 2015)– *destaques acrescidos*

**-Processo nº 201500104598 (NU: 0001289-73.2015.8.25.0000)**<sup>112</sup>

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B, em 02/03/2015, em face da Câmara Municipal de Aracaju e do Prefeito Municipal de Aracaju, onde também se aduziu a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 145/2014.

**-Processo nº 201500111010 (NU: 0003108-45.2015.8.25.0000)**<sup>113</sup>

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/SE, em 14/05/2015, em face da Câmara de Vereadores de Aracaju, Município de Aracaju e Prefeito Municipal de Aracaju, onde também se aduziu a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 145/2014.

**-Processo nº 201500107731 (NU: 0002131-53.2015.8.25.0000)**<sup>114</sup>

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB/AJU e PSB/SE, em 17/04/2015, em face da Câmara Municipal de Aracaju e do Prefeito Municipal de Aracaju, onde se defende a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 145/2014 e também da Lei Complementar nº 144/2014.

Todas essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI's foram julgadas em 21/03/2018, pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, decisão publicada em 03/04/2018, na qual restou assentado, de acordo com o voto vencedor<sup>115</sup>, do Relator para o Acórdão, Desembargador Diógenes Barreto:

[...] Por esta razão, identificado o efeito confiscatório da exação, a concluir que a majoração da base de cálculo do IPTU aqui questionado viola o princípio da vedação de confisco, porque excessivo e sancionatório.

É de relevante registro afirmar que não se pretende obstar a atualização da base de cálculo do IPTU. Não é essa a intenção. É ressaltado que essa exigência legal deve ocorrer tanto pela valorização quanto pela depreciação dos bens imóveis. Contudo, vivemos uma época de crise que afeta, direta ou indiretamente, o mercado imobiliário e, por óbvio, os valores venais dos imóveis, e, no meu entendimento, não se deve perquirir que seja proporcionado, anualmente, a majoração do tributo anual a 30% mais o índice correspondente, demonstrando clara irrazoabilidade consoante já explanado nas linhas antecedentes.

---

<sup>112</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>113</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>114</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>115</sup> Voto vencedor porque não houve unanimidade de votos.

Decerto, a inconstitucionalidade que observo está diretamente ligada à quantificação do “desconto regressivo” estabelecido pelo art. 2º do ato impugnado.

Ocorre que essa inconstitucionalidade corrompe toda a lei, pois a sua ausência do preceito combatido (regras do desconto regressivo), quanto à minimização dos efeitos da atualização da base de cálculo acaba por produzir efeitos reversos, pois a sua exclusão do mundo jurídico traz a falsa impressão de que o Poder Executivo Municipal autorizado a impor o valor integral da base de cálculo para fins de incidência da alíquota do IPTU.

Ora, as normas legais constantes nessa lei que guardem íntima ligação, e corroboram com o entendimento de que há um vínculo incindível dentro do todo, acarreta nada menos do que a nulificação, batizada de **inconstitucionalidade por reverberação normativa**, segundo o Min. Ayres Britto (ADIn 4357).

Desse modo, mostra-se necessário o afastamento da regra do desconto regressivo em questão (§§ 1º, 2º e 3º, do art. 1º; e art. 2º), e por arrastamento ou reverberação normativa, a própria lei complementar 145/2014, uma vez que, sem a política de minimização dos efeitos da cobrança do IPTU, a nova PGV estaria onerando de forma mais gravosa os contribuintes.

Em assim sendo, sustento a inconstitucionalidade de toda a Lei Complementar Municipal 145/2014, por ser a medida mais equânime diante dos fundamentos por mim externados.

Por essas razões, convencido de que os princípios da capacidade contributiva (CE, art. 134, § 1º) e da vedação dos efeitos confiscatórios (CE, art. 137, IV) deixaram de ser observados à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, peço vênua ao eminente Relator para **declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar do Município de Aracaju de nº 145, de 17 de dezembro de 2014, que tem por supedâneo o reajuste da planta genérica de valores dos imóveis urbanos do referido município, e a instituição de descontos regressivos sobre o IPTU com base na nova planta, com efeitos jurídicos modulados para que operem *ex nunc*, a partir do trânsito em julgado desta decisão e com eficácia *erga omnes*.**

É como voto (Relator designado Desembargador DIÓGENES BARRETO, 2018).

Dessa decisão foram opostos Embargos de Declaração, que se encontram pendentes de julgamento.

#### **4-OCUPAÇÃO DE ÁREA DE MANGUE:**

**-Processo nº 0801863-65.2015.4.05.8500** <sup>116</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, em 21/07/2015, em face da União Federal, Município de Aracaju/SE, Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA e Empresa Municipal de obras e Urbanização – EMURB, com tramitação na 1ª Vara Federal, da Seção Judiciária de Sergipe.

<sup>116</sup> Processo judicial eletrônico.

Acerca do mérito dessa ACP, assim decidiu Dra. Telma Maria Santos Machado, em sentença (Id<sup>117</sup> 4058500.654379) prolatada em 18/05/2016:

[...]

### III. DISPOSITIVO

Forte nos fundamentos expendidos, **extingo o processo com resolução de mérito**, com base no art. 487, inciso I, do Estatuto Civil de Ritos, e **julgo procedente** a pretensão autoral para condenar:

a) a UNIÃO, o MUNICÍPIO DE ARACAJU e a EMURB se abstenham de conceder autorizações, alvarás, licenças ou congêneres para instalação, construção, reconstrução e funcionamento de qualquer edificação/atividade existente ou que se pretenda instalar na região localizada logo após a ponte do Rio do Sal na Avenida Euclides Figueiredo, bairro Porto Dantas, Aracaju, além das localizadas nas imediações e que estejam influenciando na intervenção, supressão ou degradação do manguezal existente no local;

b) o MUNICÍPIO DE ARACAJU realize o cadastramento das famílias que moram na referida área de preservação permanente e nas imediações, e que estejam provocando degradação do manguezal ali existente, e apresente a este Juízo duas listas distintas: uma com as famílias em situação de risco social, e outra com as que não forem qualificadas dessa forma. Com essas listas, que o MUNICÍPIO identifique: i) os moradores que estejam dispostos a desocupar imediatamente a área mediante recebimento mensal de auxílio-aluguel; e ii) os imóveis vazios, desocupados e/ou abandonados;

c) o Município de Aracaju que inclua as famílias identificadas como em situação de risco social em programas habitacionais que já estejam em curso no Município em questão ou que venham a ser lançados no curso dessa ação;

d) o Município de Aracaju que garanta, em definitivo, o repasse mensal, a título de auxílio-aluguel, àqueles que, durante o cadastramento, informarem a disposição de desocupar imediatamente a área, até a efetiva destinação ao beneficiário da unidade residencial de programa habitacional;

e) o Município de Aracaju, a EMURB, a ADEMA e a União, que realizem, no prazo de 60 (sessenta) dias, após a finalização do cadastramento previsto no item "b", a demolição dos imóveis vazios e/ou abandonados, retirando todo o material resultante da ação;

f) o Município de Aracaju, à obrigação de fazer consistente em transferir as famílias incluídas em programas habitacionais, nos termos do item "c", com seus bens particulares, para suas novas residências, no prazo de 01 (um) ano a contar do trânsito em julgado da condenação;

g) o Município de Aracaju, a EMURB, a ADEMA e a União, solidariamente, à obrigação de fazer consistente em realizar, no prazo de 90 (noventa) dias, **após a finalização da transferência das famílias**, a demolição de todas as edificações existentes na área em questão, além das áreas localizadas nas imediações e que estejam influenciando na intervenção, supressão ou degradação da área de manguezal, retirando todo o material resultante da ação. Além disso, que realizem a contínua vigilância da área em referência durante o curso da ação, emitindo, para conhecimento deste Juízo, até a retirada de todas as edificações existentes, relatórios bimestrais, de modo a coibir novas ocupações irregulares e a modificação das existentes, e promovendo a demolição imediata de qualquer nova construção

---

<sup>117</sup> Identificador

porventura detectada, inclusive a título de reforma/ampliação das edificações irregularmente erguidas;

h) o Município de Aracaju, a EMURB, a ADEMA e a União, solidariamente, à obrigação de fazer consistente em promover, após a conclusão das medidas indicadas no subitem "g", a recuperação da área degradada, de modo a restituir as funções ambientais do local ambientalmente afetado pelas referidas ocupações irregulares, sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária, nos termos no art. 11 da LACP e do art. 84 do CDC, devendo os demandados adotarem as seguintes providências: i) apresentação à ADEMA, no prazo de 60 (sessenta) dias, após a finalização da transferência das famílias, de projeto de recuperação de área degradada (PRAD), lavrado por profissional habilitado; ii) correção, no prazo máximo de 20 (vinte) dias, do PRAD, caso necessária, de acordo com a análise do mesmo realizada pela ADEMA; iii) execução do PRAD, após a sua aprovação definitiva pela ADEMA, com o cumprimento integral das medidas de reparação do dano ambiental e do cronograma de execução definidos;

i) todos os requeridos, solidariamente, à obrigação de fazer consistente em realizar a contínua vigilância da área em referência, mediante a afixação, a manutenção e a conservação na área, desde o início da execução do plano de recuperação da área degradada, de placas indicativas de que o local constitui área pública de propriedade da União e área de preservação permanente, insuscetíveis de ocupação;

j) a UNIÃO promova, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da finalização do cadastramento, a notificação, nos termos da legislação pertinente, de todos os responsáveis pelos imóveis que persistam na ocupação irregular de terrenos da União na área de preservação permanente objeto desta Ação, e em suas imediações, e que estejam contribuindo para a supressão ou degradação do manguezal ali existente.

Considerando que os relatórios apresentados pelo Município foram insatisfatórios, consoante petição de id. 585707, intimá-lo para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar os cadastros pendentes, indicar quais imóveis são vazios, desocupados e/ou abandonados, esclarecer se os imóveis fechados são considerados pelo Município como vazios, desocupados e/ou abandonados, ou se, simplesmente, no momento da visita estavam fechados.

Após o trânsito em julgado desta sentença, em caso de eventual descumprimento da obrigação de fazer, fixo multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 11, da LACP, a ser aplicada aos demandados, cujos valores devem ser revertidos em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, sem prejuízo das demais sanções previstas em lei e da execução judicial das obrigações não cumpridas.

Mantenho a decisão que antecipou os efeitos da tutela, eis que não foi modificada pelo Egrégio TRF da 5ª Região [...] (Juíza Federal TELMA MARIA SANTOS MACHADO, 2016).

A União Federal, o Município de Aracaju e a EMURB apelaram da referida decisão, estando os autos pendentes de envio para apreciação pelo TRF da 5ª Região.

**5-LOTEAMENTOS CONSTRUÍDOS EM SITUAÇÃO IRREGULAR:**

**-Processo nº 201411801074 (NU: 0026739-49.2014.8.25.0001)**<sup>118</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 17/07/2014, com tramitação na 18ª Vara Cível da comarca de Aracaju e ainda pendente de julgamento, movida pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização e Município de Aracaju – EMURB, em face da Jaluzi Construções e Empreendimentos Ltda., José Alves Dantas Filho, José Rezende Machado e Maria Hortência Lyra Machado, referente ao Loteamento Oásis do Sul (Eldourado), localizado no bairro Aruana.

Segundo alegam os autores, os lotes foram colocados à venda sem que houvesse a prévia regularização registrária e urbanística do loteamento, conforme exige a Lei 6.766/79<sup>119</sup>, que dispõe sobre o Parcelamento de Solo Urbano.

Decisão liminar, parcialmente deferida, em 04/09/2014, na qual fora determinado:

[...] A par das razões delineadas, por livre convencimento motivado e fundamentado, DEFIRO parcialmente o pedido liminar a fim de determinar:

1. que os requeridos apresentem, no prazo de 30 dias, projeto urbanístico do Loteamento Oásis do Sul (Eldourado), no qual conste desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com prazo máximo de 04 (quatro anos), nos termos da lei, bem como planilha detalhada de custos destas, sob pena de dita obrigação ser realizada por terceiros às suas expensas;
2. que os requeridos exibam, no prazo de 10 dias, todos os documentos pertinentes ao Loteamento Oásis do Sul (Eldourado), inclusive, relação atualizada de todos os lotes alienados onerosamente, com a qualificação dos adquirentes;
3. que os requeridos promovam, no prazo de 05 (cinco) dias, o registro do projeto, após a devida aprovação, no cartório de registro de imóveis competente, devendo, neste ato, ocorrer a transferência das áreas públicas destinadas ao Município de Aracaju-SE, nos moldes do art. 4º, inc. I da lei federal nº 6.766/79;
4. que os requeridos outorguem as escrituras públicas de compra e venda aos adquirentes dos lotes, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.
5. seja publicado edital no órgão oficial, com a comunicação da presente ação, para que possam os interessados, querendo, pedir ao Juízo o seu ingresso no processo;
6. que os requeridos abstenham-se de vender os lotes do Loteamento Oásis do Sul (Eldourado) até que haja o registro do projeto aprovado no cartório de registro de imóveis, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais)
7. Em caso de descumprimento da liminar em quaisquer dos itens acima assinalados, fixo a multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), que deverá ser revertida a Fundo Municipal do Meio Ambiente, criado

<sup>118</sup> Processo judicial eletrônico.

<sup>119</sup> <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L6766compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766compilado.htm)>, acesso em 31/07/2018.

nos termos da lei municipal nº 4.377/2013 [...] (Juíza de Direito ELVIRA MARIA DE ALMEIDA SILVA, 2014).

O referido processo ainda se encontra em fase de instrução, portanto, pendente de julgamento.

**-Processo nº 201211800010 (NU: 0000543-13.2012.8.25.0001)**<sup>120</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 10/01/2011, com tramitação na 18ª Vara Cível da comarca de Aracaju e julgada em 13/07/2015, movida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, em face do Município de Aracaju, Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB, Everton Rolemberg da Silva e José Gileno Dantas Santos, referente aos problemas de infraestrutura das ruas “B”, “C” e “D” do Loteamento Maracaju I e Loteamento Maracaju II, localizados no bairro Cidade Nova, tais como, ausência de pavimentação, de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial.

Em sentença proferida no dia 13/07/2015, o Juízo da 18ª Vara Cível decidiu:

[...] a) **CONDENAR** o Município de Aracaju e a EMURB na obrigação de fazer consistente na execução de todas as obras necessárias à urbanização do **loteamento Maracaju II**, devendo o MUNICÍPIO DE ARACAJU proceder com a inclusão, no orçamento vindouro, de verba destinada à execução das obras, as quais deverão ser realizadas pela EMURB;

b) **CONDENAR** o Sr. JOSÉ GILENO DANTAS SANTOS a apresentar novos projetos para a implantação e, posteriormente, execução das obras de infraestrutura do **loteamento Maracaju I**, de modo a observar os preceitos prescritos na lei nº 6.766/79 [...] (Juíza de Direito FABIANA OLIVEIRA B. DE CASTRO, 2015).

O Ministério Público do Estado de Sergipe, o Município de Aracaju, a EMURB e José Gileno Dantas dos Santos, ingressaram em 25/10/2016, com a Apelação Cível de nº 201600826210 (NU 0000543-13.2012.8.25.0001).

Segundo o parecer da Procuradoria Geral de Justiça, em 01/12/2016:

**[...] o Recurso do Ministério Público do Estado de Sergipe tem por objeto a reforma parcial da sentença para que seja reconhecida a responsabilidade solidária da EMURB e do Município de Aracaju em relação ao Loteador no que concerne a execução de todas as obras necessárias à urbanização do Loteamento Maracaju I; concessão do dano material e moral coletivos; imposição de astreintes para conferir eficácia ao provimento jurisdicional.**

**O Recurso do Município de Aracaju tem por objeto a reforma parcial da sentença para que seja reconhecida a responsabilidade subsidiária do Ente**

<sup>120</sup> Processo judicial eletrônico.

*Federativo em relação ao Loteador, conforme determina o artigo 40 da Lei Federal nº 6.766/1979.*

*O Recurso da EMURB tem por objeto a reforma da sentença sob o argumento preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, destaca que a responsabilidade pelo planejamento urbanístico e execução de obras de infraestrutura do Loteamento é do Município de Aracaju, por conseguinte, tece excertos sobre a escassez de recursos.*

*O Recurso do Senhor Gileno Dantas dos Santos tem por objeto a exclusão de sua responsabilidade, sob o argumento de nunca foi proprietário do terreno onde se constituíram os loteamentos em questão e que nunca participou ou concorreu com o desmembramento deste imóvel, sendo o seu fracionamento para efeitos de loteamento requerido por Everton [...] (Procurador de Justiça JOSENIAS FRANÇA DO NASCIMENTO, 2016).*

O referido apelo teve sua última movimentação processual realizada em 22/08/2017, encontrando-se pendente de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

**-Processo nº 201311800862 (Loteamento Izabel Martins, no bairro Soledade) (NU: 0025550-70.2013.8.25.0001)**<sup>121</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 09/07/2013, com tramitação na 18ª Vara Cível da comarca de Aracaju e ainda pendente de julgamento, movida pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB e Município de Aracaju, em face da Jaluzi Construções e Empreendimentos Ltda. e José Alves Dantas Filho, referente ao Loteamento Izabel Martins, localizado no bairro Soledade.

Em decisão liminar proferida em 12/07/2013, o Juízo assim decidiu:

**[...] A par das razões delineadas, por livre convencimento motivado e fundamentado, DEFIRO parcialmente o pedido liminar a fim de determinar:**

- 1. que os requeridos apresentem, no prazo de 30 dias, projeto urbanístico do Loteamento Izabel Martins, no qual conste desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com prazo máximo de 04 (quatro) anos, nos termos da lei, bem como planilha detalhada de custos destas, sob pena de dita obrigação ser realizada por terceiros às suas expensas;**
- 2. que os requeridos exibam, no prazo de 10 dias, todos os documentos pertinentes ao Loteamento Izabel Martins, inclusive, relação atualizada de todos os lotes alienados onerosamente, com a qualificação dos adquirentes;**
- 3. que os requeridos promovam, no prazo de 05 (cinco) dias, o registro do projeto, após a devida aprovação, no cartório de registro de imóveis competente, devendo, neste ato, ocorrer a transferência das áreas públicas destinadas ao Município de Aracaju (SE), nos moldes do art. 4º, inc. I da lei federal nº 6.766/79;**

<sup>121</sup> Processo judicial eletrônico.

4. que os requeridos outorguem as escrituras públicas de compra e venda aos adquirentes dos lotes, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

5. seja publicado edital no órgão oficial, com a comunicação da presente ação, para que possam os interessados, querendo, pedir ao Juízo o seu ingresso no processo;

6. que os requeridos abstenham-se de vender os lotes do loteamento Izabel Martins até que haja o registro do projeto aprovado no cartório de registro de imóveis.

7. Em caso de descumprimento da liminar em quaisquer dos itens acima assinalados, fixo a multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) [...] (Juíza de Direito ELVIRA MARIA DE ALMEIDA SILVA, 2013).

A referida Ação Civil Pública encontra-se em fase de instrução, não tendo recursos opostos ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

#### 6-ATERRO DO RIO SERGIPE / PRAIA FORMOSA /BALAUSTRADA 13 DE JULHO

**-Processo nº 0000083-60.2014.4.05.8500<sup>122</sup>**

Trata-se de Ação Civil Pública movida, em 16/01/2014, pelo Ministério Público Federal em face da União, Município de Aracaju, EMURB, ADEMA e outros, com tramitação na 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Sergipe, e julgamento prolatado em 10/06/2016, no qual restou decidido:

[...] Ante todo o exposto, JULGO parcialmente procedentes os pedidos autorais e, por decorrência, **CONDENO o Município de Aracaju/SE e a Empresa Municipal de Obras e Urbanização (EMURB) a elaborarem, de forma imediata, com prazo de 60 (sessenta) dias de conclusão, um Plano de Recuperação de Área Degradada-PRAD/Área Alterada**, conforme Instrução Normativa nº 04/2011-IBAMA, contemplando programas e ações que permitem minimizar o impacto ambiental causado pelas obras do "Projeto de Defesa Litorânea da Praia 13 de Julho", bem assim estabelecendo os impactos daquele empreendimento na região de confluência dos estuários dos Rios Sergipe e Poxim, e a montante, além de reflexos na margem oposta, que banha o Município de Barra dos Coqueiros/SE.

O PRAD deverá ser apresentado perante a ADEMA, e, tão logo aprovado - observando-se o atendimento a eventuais correções e omissões por esta indicadas -, deverá ser executado pelos réus, Município de Aracaju/SE e a Empresa Municipal de Obras e Urbanização (EMURB), com monitoramento por pelo menos 03 (três) anos a partir da sua implementação, com a confecção de relatórios semestrais (Instrução Normativa nº 04/2011-IBAMA, arts. 13 e seguintes).

<sup>122</sup> Processo físico.

Demais disso, CONDENO o Município de Aracaju/SE e a Empresa Municipal de Obras e Urbanização (EMURB) a arcarem com os custos dos respectivos estudos e levantamentos, bem como com os custos financeiros de implementação das ações mitigadoras e recuperadoras necessárias, em ambas as margens do Rio Sergipe, decorrentes das obras do "Projeto de Defesa Litorânea da Praia 13 de Julho".

Outrossim, JULGO improcedente o pedido de condenação do Município de Aracaju/SE e da Empresa Municipal de Obras e Urbanização-EMURB em danos morais coletivos.

Por fim, JULGO improcedentes os pedidos formulados em face da União e da ADEMA, devendo esta última, apenas, nos termos do art. 5º, da Resolução nº 369/2006-CONAMA, emitir, a partir da análise técnica do EIA/RIMA já apresentado, ulterior termo de referência para elaboração do PRAD referente ao "Projeto Defesa Litorânea da Praia 13 de Julho", bem assim acompanhar o cumprimento da sua implementação pelos réus, Município de Aracaju/SE e EMURB [...] (Juiz Federal RONIVON DE ARAGÃO, 2016) – *destaques acrescidos*

Processo remetido, em 10/10/2016, ao TRF da 5ª Região para apreciação dos apelos (Apelação Cível 591670-SE) interpostos pelo Ministério Público Federal, pelo Município de Aracaju e pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB, com julgamento realizado em 19/12/2017, pela Terceira Turma do TRF da 5ª Região, com a Relatoria do Juiz Federal, Dr. Frederico Wildson da Silva Dantas, na qual ficou decidido, como se constata:

Ementa: Direito Ambiental. Ação Civil Pública. Projeto de defesa litorânea da Praia 13 de Julho no estuário do rio Sergipe. Risco de desabamento do muro de contenção trazendo estado de perigo aos pedestres, motoristas e moradores das adjacências. Obra emergencial de defesa civil que dispensa prévia autorização do órgão ambiental competente. Art. 8º, §3º, da Lei nº 12.651/2012. Dano ambiental. Responsabilidade objetiva. Recursos improvidos.

1. Apelações interpostas pelo Ministério Público Federal em conjunto com o Ministério Público do Estado de Sergipe, pelo Município de Aracaju/SE e pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB em face de sentença do juízo da 2ª Vara Federal de Sergipe que julgou parcialmente ação civil pública ambiental para condenar os réus/apelantes a elaborarem Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD/Área Alterada, contemplando programas e ações que permitam minimizar o impacto ambiental causado pelas obras do "Projeto de Defesa Litorânea da Praia 13 de Julho", bem assim estabelecendo os impactos do empreendimento na região de confluência dos estuários dos Rios Sergipe e Poxim e, a montante, além de reflexos na margem oposta, que banha o Município de Barra dos Coqueiros/SE.

2. Caso em que restou comprovada grave e real possibilidade de ruptura do muro de contenção das águas fluviomarinhas do estuário do Rio Sergipe, localizado na região do Bairro 13 de Julho, em Aracaju/SE, com o comprometimento da pista de rolagem da Avenida Beira Mar e demais estruturas urbanas, especialmente aquelas situadas entre o Mirante do Calçadão da Praia 13 de Julho e o Iate Clube de Aracaju, gerando estado de perigo aos pedestres, motoristas e moradores das adjacências a ensejar a incidência da exceção prevista no § 3º, do art. 8º, da Lei nº 12.651/2012 para realização de obra emergencial de defesa civil.

3. O reconhecimento da existência de situação emergencial legitimadora da atuação estatal, que dispensa a prévia autorização do órgão ambiental competente, visando proteger a vida e o patrimônio público, é incompatível com a alegação de dano moral coletivo decorrente da intervenção no meio ambiente.

4. A responsabilidade civil pelo dano ambiental é objetiva, recaindo sobre quem causou a degradação o dever de recuperar o meio ambiente, independentemente de culpa, bastando que se comprove o evento danoso, a conduta lesiva e o nexo causal entre o dano e a conduta. Hipótese em que estão preenchidos os pressupostos legais para responsabilização do Município de Aracaju/SE e da Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB pela recuperação ou mitigação dos danos ambientais decorrentes das obras do Projeto de Defesa Litorânea da Praia 13 de Julho, a teor do disposto no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

5. É razoável o prazo de 60 (sessenta) dias estabelecido pelo juízo sentenciante para apresentação do PRAD considerando, sobretudo, que a execução das obras teve início em 2013, três anos antes do julgamento da causa.

6. Recursos improvidos (Juiz Federal FREDERICO WILDSON DA SILVA DANTAS, 2017).

Do referido julgado, fora juntada petição de Recurso Especial em 19/04/2018<sup>123</sup>, estando os autos conclusos na Divisão da 3ª Turma do TRF da 5ª Região.

#### **7-MURO DE CONTENÇÃO DO ATERRO DA PISTA NA AVENIDA BEIRA MAR – BAIRRO 13 DE JULHO:**

**-Processo nº 201210302021 (NU: 0047924-17.2012.8.25.0001)**<sup>124</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública movida em 19/12/2012, pelo Ministério Público do Estado de Sergipe em face do Município de Aracaju, Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB e Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA, com tramitação na 3ª Vara Cível da comarca de Aracaju e julgada em 24/10/2013, objetivando sanar o desgaste do muro de contenção do aterro da pista, conhecida como balaustrada e calçada que dividem o Rio Sergipe da Avenida Beira Mar, no bairro 13 de Julho, desgaste esse causado pela forte maré da região.

Em sentença proferida em 24/10/2013, foi decidido:

[...] Ante o exposto, com fundamento nos artigos 167,§3º, da Constituição Federal e JULGO PROCEDENTE O PEDIDO formulado pelo Ministério Público para

<sup>123</sup> <<http://www4.trf5.jus.br/cp/cp.do>>, acesso em 31/07/2018.

<sup>124</sup> Processo físico.

CONDENAR o MUNICÍPIO DE ARACAJU e a EMURB em obrigação de fazer consistente em:

i) Adoção de medidas emergenciais que façam cessar o risco de destruição da balastrada, calçada e pista de rolamento da Avenida Beira Mar, na área compreendida entre o Iate Clube e a Av. Anízio Azevedo, devendo as obras decorrentes de tais ações serem precedidas de laudo e projeto assinado por técnico competente, com Anotações de Responsabilidade Técnica (ART), que garanta a eficiência das medidas a serem adotadas;

ii) Determinar ao Município de Aracaju e à EMURB, que semanalmente fiscalize a área delimitada, para fins de constatar a evolução da situação da área de risco até que seja iniciada a obra e enquanto esta durar;

Fixo o prazo de 60 dias para cumprimento da determinação, após este prazo em caso de descumprimento fixo a multa diária em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia de descumprimento, total ou parcial do que fora determinado acima, no limite de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a ser arcada pelo Prefeito do Município, ou quem estiver no exercício desta função, e o Presidente da EMURB solidariamente e pessoalmente, importância que deverá ser revertida para o fundo que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85.

Após o prazo acima fixado, torno sem efeito a medida que determina a suspensão do tráfego da Avenida Beira Mar, compreendida entre o Iate Clube e a Av. Anízio Azevedo, na pista de rolamento no sentido sul – norte desta capital [...] (Juíza de Direito SIMONE DE OLIVEIRA FRAGA, 2013).

Dessa decisão, o Município de Aracaju e a EMURB apelaram em 26/09/2014, com julgamento em 31/01/2017, pela 2ª Câmara Cível, com a Relatoria do Des. Alberto Romeu Golveia Leite, o qual deu parcial provimento ao recurso, apenas modificando a sentença no capítulo referente à multa diária que passou a fixar em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em caso de descumprimento.

Em 05/05/2017 o Município de Aracaju interpôs Recurso Especial, tendo ao mesmo negado seguimento em decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe em 11/07/2017, ensejando, por parte da municipalidade de Aracaju a interposição de Agravo no Recurso Especial em 24/07/2017, estando pendente de apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça.

## **8-OCUPAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA ORLINHA DA COROA DO MEIO:**

**-Processo nº 0802600-05.2014.05.8500<sup>125</sup>**

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 18/11/2004, com tramitação na 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Sergipe e movida pelo Ministério Público Federal em face

<sup>125</sup> Processo judicial eletrônico.

da União Federal, Estado de Sergipe, Município de Aracaju, Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA, Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB, Departamento Estadual de Infra-estrutura Rodoviária de Sergipe - DER/SE, Rita de Jesus Santos, Enilson dos Santos e Sérgio Luiz Montalvão, o qual relata a ocupação ilegal de bares em áreas de preservação permanente e de zona costeira, situados ao longo da orla marítima da rodovia José Sarney, em Aracaju.

Os argumentos principais trazidos pelo Ministério Público Federal foram bem delimitados em Réplica datada de 26/02/2015, na qual a Procuradora da República, Dra. Livia Nascimento Tinoco destacou:

[...] garantir a restauração do meio ambiente degradado em virtude das construções irregulares, promovidas em área de preservação permanente (zona costeira, restingas e dunas), de domínio da União, por meio de sua demolição, com a posterior recuperação ambiental da área degradada.

[...]

Nesse ponto, cumpre enfatizar que a Secretaria do Patrimônio da União informou que não deferiu inscrição alguma de ocupação referente a bares/restaurantes para a localidade Av. José Sarney, pois os processos estão dependendo/aguardando a anuência dos órgãos que possuem interface com a área como a EMURB, ADEMA (que informou não mais processar requerimentos nesse sentido diante da irregularidade da ocupação), IBAMA, CAPITANIA DOS PORTOS e DER/SE.

De plano, cumpre pontuar a **Informação Técnica nº 376/2010-GELIC/ADEMA (fls. 192)**, encaminhada pela ADEMA ao MPF, na qual esclarece as implicações ambientais relatadas no Laudo Técnico n. 16/2010-4ª CCR PR/PE, **asseverou que**, no âmbito estrito do licenciamento ambiental de competência do órgão estadual integrante do SISNAMA, **as ocupações irregulares ao longo da orla de Aracaju**, notadamente aquelas representadas por bares, restaurantes e similares, **não são passíveis de qualquer enquadramento em razão da generalizada situação de flagrante desatendimento às condições mínimas para tal**, conforme apontam os Relatórios Técnicos emitidos pela ADEMA, IBAMA e CODIVA.

Nessa linha de pensamento, por se tratar de APP, em princípio não se pode admitir a permanência das barracas nos locais vistoriados. Nesse sentido, as barracas deveriam ser removidas e a área ser recuperada com base em um Programa de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD.

A bem da verdade, a partir da análise da farta documentação produzida nos autos do ICP anexo, **resta configurada a impossibilidade de continuidade das atividades das barracas (bares e restaurantes) de praia ao longo da orla da Av. José Sarney nos moldes atuais.**

Os próprios estudos técnicos realizados pelos diversos órgãos (118/130 - ADEMA; 131/133 - Vigilância Sanitária Município de Aracaju e 135/150 - IBAMA) dão conta da situação grave em que se encontra esse trecho da zona costeira, de inteira titularidade da União.

Assiste-se hoje na referida localidade a **uma verdadeira privatização do espaço público de uso comum do povo, sob o beneplácito dos órgãos federativos que, mesmo reconhecendo a grave situação em que se encontra a orla da rodovia José Sarney, flexibiliza por demais as exigências sanitárias e ambientais.**

[...]

Facilmente perceptível a ilicitude praticada pelos réus, sendo certo que as ocupações irregulares perpetradas em APP, as quais, segundo o IBAMA, estão em pleno processo de expansão, **não gozam de qualquer sustentação jurídica e devem ser solucionadas, com a devida determinação de sua retirada, providência que não foi até esse instante executada pelos réus, apesar de legalmente obrigados a tanto.**

De igual modo, facilmente perceptível a ilicitude praticada pelos donos e responsáveis pelas barracas instaladas ao longo da orla da Av. José Sarney, sendo certo que a ocupação irregular perpetrada em APP não goza de qualquer sustentação jurídica, ante a ilicitude de eventuais alvarás expedidos pelo MUNICÍPIO DE ARACAJU, seja pela completa ausência de estudos de impacto ambiental seja pela total desconformidade com as normas ambientais, com efetivos danos ao meio ambiente.

Por essa razão, a questão deve ser solucionada com a devida determinação da retirada desses estabelecimentos, providência que não foi até esse instante concluída, nem espontaneamente pelos donos dos estabelecimentos, nem compulsoriamente pelos demandados MUNICÍPIO DE ARACAJU e UNIÃO, apesar de ter a Advocacia da União recomendado à SPU a remoção de alguns deles.

Há que se recordar, também, que **tanto as praias quanto as áreas de restinga, cuja proteção ora pretende o MPF, se classificam como bem público federal de uso comum do povo**, haja vista estar inserido em área de titularidade dominial da União, além de deter destinação pública difusa por se prestar a fornecer à população de forma indistinta e isonômica o seu uso sustentável.

O domínio federal, no caso, decorre do fato de se estar diante de terrenos de marinha e seus acrescidos, nos termos do art. 20, VII<sup>1</sup>, da Constituição Federal, e do art. 1º, do Decreto-Lei nº 9.760/46, conforme atestado pela SPU (fls. 18/22) (Procuradora da República LÍVIA NASCIMENTO TINOCO, 2015).

Referida Ação Civil Pública, de extrema relevância para a cidade de Aracaju, encontra-se ainda em fase de instrução.

#### **9-RECUPERAÇÃO DA ORLINHA DO BAIRRO INDUSTRIAL:**

**-Processo nº 201811200442 (NU: 0011354-22.2018.8.25.0001)**<sup>126</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 16/03/2018, com tramitação na 12ª Vara Cível da comarca de Aracaju e ainda em andamento.

O Ministério Público do Estado de Sergipe, por intermédio da 5ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão Especializada na Fiscalização dos Serviços de Relevância Pública de Aracaju, ingressou com a presente Ação Civil Pública em face do Município de Aracaju e da EMURB – Empresa Municipal de Obras e Urbanização, objetivando, quanto ao mérito, diante

<sup>126</sup> Processo judicial eletrônico.

da interdição da Orlinha do Bairro Industrial pela Defesa Civil Municipal, realizada desde novembro de 2016, com base no Relatório Técnico n.º 168/2016:

[...]

d) seja julgada PROCEDENTE a pretensão autoral, para o fim determinar, por sentença de mérito, confirmando-se a liminar deferida no início da lide, em prol da tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos e em cumprimento ao dever de conservação do patrimônio público, que o Demandado Município de Aracaju faça incluir nas Leis Orçamentárias para o exercício do ano de 2019 previsão de gastos com a finalidade de executar o Projeto de Recuperação da Orlinha do Bairro Industrial já elaborado e orçado pela sua Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida em favor do Fundo de que trata a Lei da Ação Civil Pública, bem como a imposição de outras medidas constritivas admitidas no ordenamento Jurídico Pátrio, para assegurar a efetividade do comando judicial em prol da tutela dos interesses difusos e coletivos, se comprovada pelos Demandados a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros no exercício financeiro de 2018 para tal finalidade;

e) seja julgada PROCEDENTE a pretensão autoral, para o fim de determinar, por sentença de mérito, em prol da tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos e em cumprimento ao dever de conservação do patrimônio público que o Demandado Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB, após a inclusão da despesa no Orçamento pelo Poder Público Municipal, execute o Projeto de Recuperação da Orlinha do Bairro Industrial já elaborado e orçado pela própria Empresa, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida em favor do Fundo de que trata a Lei da Ação Civil Pública, bem como a imposição de outras medidas constritivas admitidas no ordenamento Jurídico Pátrio, para assegurar a efetividade do comando judicial em prol da tutela dos interesses difusos e coletivos [...] (Promotora de Justiça MÔNICA MARIA HARDMAN DANTAS BERNARDES, 2018).

Liminar concedida em decisão proferida em 08/04/2018 pelo Juiz de Direito Marcos de Oliveira Pinto, estando o processo apto para julgamento, com base na decisão de 12/07/2018.

#### **10-ROTAS DE FUGA DO PLANO DE EVACUAÇÃO DA COMUNIDADE DA ZONA DE EXPANSÃO:**

**-Processo n° 201810300237 (NU: 0007294-06.2018.8.25.0001)**<sup>127</sup>

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 16/02/2018, com tramitação na 3ª Vara Cível de Aracaju e ainda em andamento.

O Ministério Público do Estado de Sergipe, por intermédio da 5ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão Especializada na Fiscalização dos Serviços de Relevância Pública de Aracaju, ingressou com a presente Ação Civil Pública em face do Departamento Estadual de

<sup>127</sup> Processo judicial eletrônico.

Infraestrutura Rodoviária - DER/SE, Empresa Municipal De Obras e Urbanismo – EMURB e Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Aracaju – SMTT, objetivando resolver os problemas verificados:

[...] na pavimentação e iluminação pública das vias consideradas como ROTAS DE FUGA do Plano de Evacuação da Comunidade da Área Industrial da Zona de Expansão –PEC/AIZE, bem como sobre a realização e autorização inadequada de eventos temporários nos locais definidos como PONTOS DE ENCONTRO do PEC.

Impende esclarecer que o Plano de Evacuação da Comunidade – PEC compreende uma série de medidas que visam à padronização de comportamento da população de uma região e de instituições envolvidas no sentido de afastar as comunidades para áreas seguras em razão dos riscos evidenciados em decorrência da existência de esferas de armazenamento de GLP no local em comento pertencentes à empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS [...] (Promotora de Justiça MÔNICA MARIA HARDMAN DANTAS BERNARDES, 2018).

O feito encontra-se com audiência de conciliação designada para o dia 21/08/2018, de acordo com a decisão proferida em 10/07/2018.

#### **11-DA AVENIDA EUCLIDES FIGUEIREDO:**

**-Processo n° 201711801140 (NU: 0032849-59.2017.8.25.0001)<sup>128</sup>**

Trata-se de Ação Civil Pública distribuída em 17/08/2017, com tramitação na 18ª Vara Cível da comarca de Aracaju e ainda pendente de julgamento.

O Ministério Público do Estado de Sergipe, por intermédio da 5ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão Especializada na Fiscalização dos Serviços de Relevância Pública de Aracaju, ingressou com a presente Ação Civil Pública em face do Município de Aracaju, da Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB e da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Aracaju - SMTT/AJU, objetivando apurar representação formalizada por cidadãos residentes na Zona Norte de Aracaju e pela Associação dos Moradores do Loteamento Rosa do Sol, versando sobre a situação calamitosa da Avenida General Euclides Figueiredo, que se encontra com asfalto destruído, poeira, lama, enormes buracos na via, falta de sinalização e de fiscalização do trânsito, com sérios e graves prejuízos à mobilidade urbana e afetando a qualidade de vida da população.

Em decisão liminar proferida em 20/06/2018, ficou decidido:

---

<sup>128</sup> Processo judicial eletrônico.

[...] Assim, ante o exposto, DEFIRO PARCIALMENTE o requerimento de tutela de urgência pleiteado para que o Município de Aracaju e a EMSURB, no prazo de 15 dias, realizem “a obrigação de fazer consistente na realização de obras emergenciais de reparo da pavimentação em toda a extensão da Avenida General Euclides Figueiredo, nesta Capital, tapando-se os buracos existentes, principalmente no trecho mais danificado da via localizado entre os Bairros Soledade, Lamarão e Cidade Nova, removendo ou substituindo as partes da via em que o asfalto estiver com rachaduras”, sob pena de serem adotadas as medidas judiciais cabíveis, no caso de descumprimento [...] (Juíza de Direito CHRISTINA MACHADO DE SALES E SILVA, 2018). – *destaques acrescidos*

Da referida decisão, o Município de Aracaju interpôs, em 02/08/2018, Agravo de Instrumento de nº 201800720816 (NU 0006685-26.2018.8.25.0000), o qual foi distribuído para a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, estando concluso para apreciação do Relator, Des. Roberto Eugênio da Fonseca Porto.

Seguem as fotos (Figuras 24, 25, 26, 27) que instruíram a petição inicial do Ministério Público do Estado de Sergipe demonstrando a situação precária vivenciada pelos moradores da Avenida General Euclides Figueiredo.

**Figura 24:** Avenida General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas



Fonte: Petição inicial dos autos de nº 201711801140.

**Figura 25:** Avenida General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas



Fonte: Petição inicial dos autos de nº 201711801140.

**Figura 26:** Avenida General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas



Fonte: Petição inicial dos autos de nº 201711801140.

**Figura 27:** Avenida General Euclides Figueiredo, localizada no bairro Porto Dantas



Fonte: Petição inicial dos autos de nº 201711801140.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A cidade de Aracaju tem sofrido, nos últimos dezoito anos, com a desatualização de seu Plano Diretor (2000) e com a completa ausência de implementação das revisões determinadas pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Orgânica do Município de Aracaju, favorecendo o crescimento desordenado da cidade e a desigual distribuição do espaço urbano, com proliferação de vazios urbanos e a periferização das classes menos favorecidas em regiões afastadas da capital.

Evidenciou-se, com a presente pesquisa, a falta de vontade política dos gestores municipais da cidade e de seus representantes legislativos, que não dispõem da independência política necessária ao exercício do cargo, diante da contrapartida exigida pelos atores sociais dos ramos da construção civil e do setor imobiliário, que financiam, com frequência, suas campanhas políticas.

Constatou-se ainda gestores municipais que, sendo dos ramos imobiliário e da construção civil, direcionaram seus interesses privados na condução das políticas públicas da cidade de Aracaju, fato este confirmado com a não implementação dos instrumentos previstos no art. 182, §4º, da Constituição Federal de 1988, desde a vigência do atual PDDU (2000), instrumentos estes que se constituem em um dos principais meios coercitivos ao descumprimento do princípio da função social da propriedade urbana e à especulação imobiliária, além do fato de que as áreas de aplicação desses instrumentos no atual Plano Diretor (2000) sequer foram delimitadas.

Esse cenário desfavorável à cidade de Aracaju e a seus habitantes é corroborado com os fatos constatados pela presente pesquisa nos inúmeros processos judiciais analisados, nos quais o Regimento Interno para votação e discussão do Plano Diretor na Câmara Municipal de Aracaju, Resolução nº 31/1999, é constantemente e flagrantemente burlado, ferindo o devido processo legal legislativo, sem qualquer constrangimento por parte dos infratores.

Constatou-se ainda a não remessa para a Câmara Municipal de Aracaju da revisão do Plano Diretor de 2015 por parte do Executivo Municipal, após todo um trabalho da equipe técnica envolvida, contratada com recursos do Banco Mundial, sem qualquer razão aparente que justificasse tal medida.

A situação mostra-se ainda mais agravada por uma passividade dos *experts* em urbanismo, que, embora trabalhem e detenham um vasto conhecimento sobre o tema Plano Diretor, são reféns muitas vezes dos vínculos de trabalho com o Estado e /ou Município, que

os impede de auxiliar a cidade, com um papel fiscalizador que se espera de profissionais que detêm mais conhecimento, a exemplo do que se verifica com os conselheiros do CONDURB, que possuem, em sua grande maioria, um papel meramente decorativo, nada podendo fazer a fim de alterar os pareceres que já chegam aprovados da Prefeitura Municipal de Aracaju.

Some-se a isso a dificuldade de transparência quanto à publicidade das sessões do CONDURB, o acesso a suas atas, a ausência de seu Regimento Interno no site da Prefeitura Municipal de Aracaju, impedindo uma fiscalização por parte da sociedade civil, especialmente quando muitos dos pareceres aprovados agradam aos interesses dos atores sociais do ramo imobiliário e da construção civil.

Ressalte-se que, quando há a publicação dos atos do Conselho, este é feito no Diário Oficial, cumprindo, assim, uma legalidade formal, não atendendo, no entanto, às diretrizes da gestão participativa trazidas pela Constituição Federal de 1988, uma vez que a sociedade civil não tem acesso ao Diário Oficial, nem compreensão necessária acerca desse instrumento de publicação.

A sociedade civil, por sua vez, mostra-se apática, inserida que está numa cultura que favorece a busca de soluções para os seus problemas imediatos, o que se tem verificado nas audiências públicas das últimas revisões do Plano Diretor, somado ao cansaço pela falta de efetividade do Poder Público Municipal, que se mostra ineficiente, minando a credibilidade dos habitantes da cidade de Aracaju.

Nessa perspectiva, constatou-se ainda que, embora muito já se tenha avançado na busca de efetividade na participação popular, ainda estamos muito distantes de impedir, por exemplo, o que a Ciência chama de participação induzida, onde funcionários da Prefeitura e lideranças políticas ligadas aos vereadores da cidade direcionam as discussões nas audiências de acordo com os seus interesses e não de acordo com os interesses da cidade e de seus habitantes.

As entrevistas realizadas mostraram, que a falta de preparo técnico nas questões envolvendo o Plano Diretor não é uma particularidade da sociedade civil presente nas audiências públicas, mas, em especial, dos representantes legislativos da cidade de Aracaju, que, em sua grande maioria, não têm a compreensão dos termos técnicos e dos instrumentos mencionados no Plano Diretor e não entendem, e nem procuram entender, as consequências das votações dos projetos para a cidade, tal como se verificou na tentativa de aprovação de um projeto de lei que elevava o coeficiente de aproveitamento para 6, o que acarretaria, na prática, a transferência de uma densidade populacional de uma cidade como Salvador para a

cidade de Aracaju, que atualmente não está comportando a densidade populacional de um coeficiente equivalente a 3.

Verificou-se o relevante papel que o Poder Judiciário vem desenvolvendo na cidade nos últimos dezoito anos, coibindo abusos de toda ordem, como se verifica com a Ação Civil Pública de nº 0002637-41.2009.4.05.8500, cuja primeira decisão liminar, em julho de 2009, proibiu o licenciamento para a construção de novos empreendimentos na região da Zona de Expansão de Aracaju, fiscalizando e traçando as diretrizes para a construção dos novos, como se deu com o Shopping Praia Sul, na 39ª decisão proferida em 25/06/2018, pela Juíza Federal, Dra. Telma Maria Santos Machado, nos autos daquela ação, item 38, p. 55-57.

Outra questão de relevo, evidenciada diz respeito à ausência de punição dos gestores municipais e dos representantes legislativos da cidade de Aracaju, com os instrumentos legais já existentes, como, por exemplo, a Lei de Improbidade Administrativa. Essa falta de punição no âmbito pessoal desses agentes políticos tem servido de estímulo à perpetuação de práticas que favorecem o crescimento desordenado da cidade e causam incontáveis danos à cidade de Aracaju e a seus habitantes.

A pesquisa revelou, portanto, que não é coincidência Sergipe figurar em primeiro lugar no *ranking* nacional da violência homicida, segundo o Atlas da Violência 2018, inexistindo qualquer política pública noticiada, nestes últimos dezoito anos, que procurasse tratar esses índices crescentes de violência, traçando um paralelo com o crescimento desordenado da cidade, o que só evidencia o despreparo da classe política com a gestão da coisa pública municipal e dos cidadãos aracajuanos em fiscalizá-los.

Nesse contexto, mostra-se evidente, por fim, que os problemas associados com a desatualização do atual do PDDU (2000) e a ausência de implementação de suas revisões nesses últimos dezoito anos, sofreram a influência de diversos indicadores que impactaram na ausência de um planejamento urbano eficiente para a cidade de Aracaju, denotando que esses problemas irão se perpetuar, salvo se existir uma atuação mais efetiva da sociedade civil em se organizar em prol da cidade e de seus habitantes.

## 6. REFERÊNCIAS

---

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O princípio da função social da Propriedade Urbana**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, 2013.

ARACAJU. **Lei orgânica do município de Aracaju**. Disponível em: <[http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/seplan/arquivos/lei\\_organica.pdf](http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/seplan/arquivos/lei_organica.pdf)>. Acesso em: 31/07/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 42 de 04 de Outubro de 2000**. Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju, cria o sistema de planejamento e gestão urbana e dá outras providências. Acesso em 03/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.941, de 19 de Julho de 2001**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/lei-ordinaria/2001/295/2941/lei-ordinaria-n-2941-2001-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-e-ambiental-o-fundo-de-desenvolvimento-urbano-e-ambiental-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 31/99**. Estabelece normas regimentais para discussão, revisão e votação do plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju PDDUS-Aju, e dá outras providências. (Redação alterada pela Resolução nº 05/2011). Disponível em: <[http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/19113\\_texto\\_integral](http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/19113_texto_integral)>. Acesso em: 30/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 05/11**. Altera a redação da ementa e dos Artigos 1º, 39, 40, 42 e 47 da Resolução nº 31, de 6 de outubro de 1999, (Regimento Interno para elaboração e revisão do PDDU-Aju) e dá outras providências. Disponível em: <[http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/19072\\_texto\\_integral](http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/19072_texto_integral)>. Acesso em 30/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 05/12**. Altera dispositivos da Resolução nº 31, de 6 de outubro de 1999 e dá providências correlatas. Disponível em: <[http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=19112](http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=19112)>. Acesso em 30/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.547, de 20 de dezembro de 1989**. Institui o Código Tributário Municipal e Normas do Processo Administrativo Fiscal e dá outras providências da Resolução nº 31, de 6 de outubro de 1999 e dá providências correlatas. Disponível em: <[http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/emurb/licenciamento\\_de\\_Obras/legislacao\\_municipal/Lei\\_1547\\_1989.pdf](http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/emurb/licenciamento_de_Obras/legislacao_municipal/Lei_1547_1989.pdf)>. Acesso em: 30/01/2018.

ARAÚJO, Hélio Mário de. **Elementos componentes do sistema ambiental físico de Aracaju**. In: ARAÚJO, H. M. de; VILAR, J. W. C; WANDERLEY, L. de L; MELO e SOUZA, R [Org]. O ambiente urbano: visões geográficas de Aracaju. São Cristóvão/SE: Edufs, 2006.

BERTAN, José Neure. **Propriedade privada e função social**. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 10.257**, Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 02/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm)>. Acesso em 07 /01/2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em 17/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em 17/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 20/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm)>. Acesso em: 07/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm)>. Acesso em 30/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm)>. Acesso em: 30/01/2018.

\_\_\_\_\_ **Resolução Recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014**. Ministério das Cidades. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em 20/01/2018.

CAMPOS, Antônio Carlos. **A Construção da Cidade Segregada: O Papel do Estado na Urbanização de Aracaju**. In ARAÚJO, Hélio Mario de (Org.) [et al]. O Ambiente Urbano: Visões Geográficas de Aracaju. São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. **A Cidade**. 8ª ed. São Paulo: Contexto: 2005.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. **O Espaço Urbano: Novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto: 2004.

CARDOSO, Amâncio. **Aracaju no Tempo do Cólera (1855-1856)**. Revista de Aracaju, ano LLX, n. 9, p. 231-241.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência x Cidade: O papel do Direito Urbanístico na violência urbana**. 1ª ed. – São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CASTANHO, Sérgio E. M. **Atualidade do Método Dialético**. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/viewFile/457/437>> Acesso em 04/01/2018.

CINFORM, Municípios. **História dos Municípios**. Edição Histórica, junho de 2002.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ática, 2000.

DAUD, Samira dos Santos. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009**. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, 2015.

DAVIS, Mike. **Cidades Mortas**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função social da propriedade urbana – município sem plano diretor**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. vol 1. 10ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Aracaju: estado e metropolização**. São Cristóvão/SE: Edufs, 1999.

FONSECA, Vania *et al*. **Expansão Urbana, Direito Ambiental e Violência em Aracaju**. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/humanas/article/view/1159>>. Acesso em 01/01/2018.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira; OLIVEIRA, Anadrea Leite Ribeiro de Oliveira. **Função social da propriedade e da posse.** In GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. *Função Social no Direito Civil.* 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOHLER, Raquel. **Aspectos Físicos, Legais e Gestão da Arborização Viária em Aracaju, Sergipe.** In KOHLER, Raquel, (Org.) [et al]. *Cenários Urbanos: riscos e vulnerabilidade na gestão territorial.* Aracaju: Criação, 20016.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LIBAULT, André. **Os quatro níveis da pesquisa geográfica.** São Paulo: USP, Instituto de Geografia, 1971.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MENEZES, Rodrigo da Silva. **Dinâmica ambiental e derivações antropogênicas na planície costeira entre as desembocaduras dos rios Sergipe e Vaza Barris.** (Dissertação de mestrado em desenvolvimento e meio ambiente). UFS, 2013.

MORAIS, José Diniz de. **A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Malheiros, 1999.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental.** 1ª ed. 2. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NERI, Ana Lucy Catanhede. **Vazios urbanos e a sustentabilidade urbanística do município de Aracaju-SE.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, 2011.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 18/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br>> Acesso em 29/01/2018.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

PEREIRA, José Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científica.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RIBEIRO, Neuza Maria Góis. **Transformações do Espaço Urbano: o caso de Aracaju**. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1989.

\_\_\_\_\_. **Transformações Recentes do Espaço Urbano de Aracaju**. Revista Geonordeste, v. 2, n. 1, 1985.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. Brasília: Ed. Brasiliense, 1997.

SANTOS, Núbia Dias dos *et al.* **A produção da Cidade no cidadão: um olhar sobre o bairro Coqueiral Sagrada Família em Aracaju**. In Revista de Aracaju/ Prefeitura Municipal de Aracaju – v. 1, n. 1 (1943). Aracaju: FUNCAJU, 1943.

SANTOS, Áurea Jaciane Araujo. **A importância da conservação do meio ambiente cultural para a construção de uma sociedade sustentável: o caso de Laranjeiras/SE**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, 2015.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 42 de 04 de outubro de 2000**. Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju, cria o sistema de planejamento e gestão urbana e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-aracaju-se>>. Acesso em 02/01/2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. Revisão Atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Alan Juliano da Rocha. **Exclusão Multidimensional, Políticas Públicas e Justiça Espacial em Sergipe**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da geografia**. São Paulo: Hubitec, 1988.

SANTOS, Kleidson Nascimento dos. **Propriedade Urbana e sua Função Social: Instrumentos de Efetividade no Estatuto da Cidade**. Aracaju: DireitoMais, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais – uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 10ª Ed. Porto Alegre: livraria do Advogado, 2010.

TELES, Edvaldo Santos Rocha. **A Primazia de Aracaju (1940-1970)**. In ARAÚJO, Hélio Mario de (Org.) [et al]. **O Ambiente Urbano: Visões Geográficas de Aracaju**. São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS, 2006.

VARGAS, Maria Augusta Mundim. **A Paisagem Urbana e o Meio Ambiente de Aracaju.** Revista Geoufs, v. 1, n. 1, 2002.

VASCONCELOS, Alana Danielly. **Aracaju sobre rodas: Aspectos da mobilidade urbana no viés do transporte público.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Sergipe, 2014.

VILAR, José Wellington Carvalho. **Evolução da Paisagem Urbana do Centro de Aracaju.** In ARAÚJO, Hélio Mario de (Org.) [et al]. O Ambiente Urbano: Visões Geográficas de Aracaju. São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Zona de Expansão de Aracaju: contribuição ao estudo da urbanização litorânea de Sergipe.** São Cristóvão/SE, UFS/DEE, 2010.

## APÊNDICES

---

### APÊNDICE I – Questionário

#### 1.1 Perguntas:

- 1) **Quais os principais problemas visualizados por você no vigente PDDU (2000) e quais os impactos sociais decorrentes para o município de Aracaju?**
  
- 2) **Quais as principais razões pelas quais as revisões do PDDU (2000) do município de Aracaju não se viabilizaram?**
  
- 3) **Após 17 (dezesete) anos do atual PDDU (2000), a sociedade sofreu significativas mudanças nos mais diversos aspectos. Nesse contexto, quais as principais mudanças que a revisão do plano deverá promover, a fim de atender aos anseios da sociedade atual?**
  
- 4) **O plano diretor visa um alcance no desenvolvimento da cidade para mais quantos anos? Por quê?**
  
- 5) **O plano diretor é interdisciplinar ou puramente técnico?**
  
- 6) **Qual a ideologia política que um plano diretor deve inferir?**
  
- 7) **O plano diretor converge com os aspectos éticos da população? Por quê?**
  
- 8) **O plano diretor imagina que tipo de classe social para o desenvolvimento urbano? Estamentos sociais, por exemplo, apenas dependentes de transportes públicos individuais ou de massa?**
  
- 9) **Para que perfil de desenvolvimento social o vigente PDDU se dirige?**

- 10) O plano diretor é um catalisador não somente do desenvolvimento urbano, como também social, cultural, econômico, tecnológico, científico e político? Onde se encontrariam na atualidade as praças para os debates de ideias, a exemplo do que ocorria na Grécia?
- 11) Quais as colaborações do Plano Diretor para a inclusão da temática socioambiental no planejamento urbano?
- 12) O (a) senhor (a) considera que há dificuldades de se promover uma revisão periódica do plano diretor? Se “sim” por quê?
- 13) Qual a relação entre o Plano Diretor e a Política Ambiental do município?
- 14) Em que medida a comunidade tem contribuído para a construção do Plano Diretor?
- 15) Há interferência das ideologias políticas na definição das prioridades no Plano Diretor? Se “sim” por quê?
- 16) Com relação à ineficiência administrativa do Poder Público, quais as principais condicionantes para que o vigente PDDU não atinja aos ideais pretendidos?
- 17) Com relação à representatividade das camadas sociais nas audiências públicas, seria ela uma ilusão, sob o ponto de vista do despreparo da grande maioria da população no entendimento dos diversos conceitos técnicos presentes no PDDU, especialmente no que se pretende com as suas revisões?
- 18) No que concerne aos instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, eles já foram implementados no município de Aracaju? Em caso negativo, o (a) senhor (a) poderia elencar as possíveis razões para a sua não implementação?
- 19) Com relação à pergunta anterior, quais seriam as implicações para o município de Aracaju, diante da ausência dos instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, em especial quando se analisa o grande lapso temporal desde a vigência do atual PDDU (2000)?

**APÊNDICE II - Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB, 2002/2018**

<b>Decreto Nomeação /Ano</b>	<b>Conselheiro Titular</b>	<b>Conselheiro Suplente</b>
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Osvaldo Alves do Nascimento Filho	Lígia Maria Mata de Ferreira Gomes
Decreto nº 223, de 18/07/2003	Osvaldo Alves do Nascimento Filho	Lígia Maria Mata de Ferreira Gomes
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Osvaldo Alves do Nascimento Filho	Lígia Maria Mata de Ferreira Gomes
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Osvaldo Alves do Nascimento Filho	Lígia Maria Mata de Ferreira Gomes

Decreto nº 740, de 14/10/2005	João Andrade Vieira da Silva	Cláudia Maria Siqueira Ribeiro
Decreto nº 931, de 13/03/2006	João Andrade Vieira da Silva	Cláudia Maria Siqueira Ribeiro
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Moacir Joaquim de Santana Júnior	Cláudia Maria Siqueira Ribeiro
Decreto nº 1515, de 27/11/2007	Silvio dos Santos	Cláudia Maria Siqueira Ribeiro
Decreto nº 1794, de 04/07/2008	Fábio José da Silva	
Decreto nº 2164, de 18/03/2009	Lucimara Dantas Passos	Fábio José da Silva
Decreto nº 3929, de 27/04/2012	Fábio José da Silva em substituição a Lucimara Dantas Passos	Adenilde Gama Alves (em substituição a Fabio Jose da Silva)
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Edvaldo de Melo Fernandes	Francisco Moreira Aragão
Decreto nº 5332, de 29/04/2016	Emanuel Luiz de Brito	Rodrigo Spinola Teixeira Doria
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Bruno da Paixão Moraes Santos	Adenilde Gama Alves
Decreto nº 5645, de 15/02/2018	Luiz Roberto Dantas de Santana	Bruno da Paixão Moraes Santos

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**APÊNDICE III** - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA/SE / Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Sergipe – CREA/SE (A partir do decreto nº 4334/2013), 2002/2017

<b>Decreto Nomeação /Ano</b>	<b>Conselheiro Titular</b>	<b>Conselheiro Suplente</b>
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Etelvino de Oliveira Freitas	José Wellington Costa
Decreto nº 223, de 18/07/2003	José Wellington Costa	Vera Regina Ferreira Santos
Decreto nº 329, de 07/10/2003	José Wellington Costa	Vera Regina Ferreira Santos
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Décio Carvalho de Aragão	Alice Garcez de Castro Dória
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Jerônimo Maynard Sobrinho	José Wellington Costa
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Jerônimo Maynard Sobrinho	José Wellington Costa
Decreto nº 2275, de 27/05/2009	José Wellington Costa	Willian Ferreira Campos
Decreto nº 2332, de 23/07/2009	Marcelo Augusto Costa Maciel	Iara Machado Peixoto
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Jorge Roberto Silveira	Nicanor Moura Neto
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Jorge Roberto Silveira	Nicanor Moura Neto
Decreto nº 5171, de 24/07/2015	-	Dilson Luiz de Jesus Silva
Decreto nº 5345, de 25/05/2016	Dilson Luiz de Jesus Silva	Elaine Santana Silva
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Isabella de Lima Veiga	Daniel Brito Andrade

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**APÊNDICE IV - Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Estado de Sergipe – ADEMI/SE, 2002/2017**

<b>Decreto Nomeação /Ano</b>	<b>Conselheiro Titular</b>	<b>Conselheiro Suplente</b>
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Antônio José Aboim Freire Castelo Branco	Eduardo Machado do Prado Barreto
Decreto nº 223, de 18/07/2003	Antônio José Aboim Freire Castelo Branco	Eduardo Machado do Prado Barreto
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Antônio José Aboim Freire Castelo Branco	Eduardo Machado do Prado Barreto
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Antônio José Aboim Freire Castelo Branco	Tasso Sampaio Nunes
Decreto nº 740, de 14/10/2005	Tarcísio Mesquita Teixeira	-
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Tarcísio Mesquita Teixeira	Tasso Sampaio Nunes
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Danusa Silva Menezes	Tasso Sampaio Nunes
Decreto nº 2170, de 24/03/2009	Eduardo Machado do Prado Barreto	Tasso Sampaio Nunes
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Eduardo Machado do Prado Barreto	Danusa Silva Menezes
Decreto nº 4993, de 11/09/2014	Eduardo Machado do Prado Barreto	Danusa Silva Menezes
Decreto nº 5581, de 25/10/2017	Eduardo Machado do Prado Barreto	Emerson Botelho Gentil

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**APÊNDICE V - Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA/SE, 2002/2013**

<b>Decreto Nomeação /Ano</b>	<b>Conselheiro Titular</b>	<b>Conselheiro Suplente</b>
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Antônio Carlos Porto de Andrade	Armando Ferreira de Barros
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Alcides Oliveira da Silva	Marly Menezes Santos
Decreto nº 740, de 14/10/2005	Francisco Alves Santos	Margarida Prado de Oliveira
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Francisco Alves Santos	Margarida Prado de Oliveira
Decreto nº 1048, de 27/07/2006	Alcides Oliveira da Silva	Francisco Alves Santos
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Genival Nunes Silva	Marly Menezes Santos
Decreto nº 1515, de 27/11/2007	Ana Tereza Flores Paim de Almeida	Marly Menezes Santos
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Rogéria Elma de Santana Araújo	Ana Tereza Flores Paim de Almeida

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraí Alves.

**APÊNDICE VI - Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia – Superintendência de Recursos Hídricos do Estado de Sergipe - SRH – SEPLANTEC, 2002/2013**

<b>Decreto Nomeação /Ano</b>	<b>Conselheiro Titular</b>	<b>Conselheiro Suplente</b>
Decreto nº 209, de 17/07/2002	Jessé Cláudio de Lima Costa	Ismeralda Maria Castelo Branco
Decreto nº 223, de 18/07/2003	Eliema Cardoso Pires da Rosa	Jessé Cláudio de Lima Costa
Decreto nº 329, de 07/10/2003	Eliema Cardoso Pires da Rosa	Jessé Cláudio de Lima Costa
Decreto nº 416, de 12/12/2003	Raimundo Rabelo Lucas	Eliema Cardoso Pires da Rosa
Decreto nº 931, de 13/03/2006	Ildácio Viana Guimarães	José Roberto Aciole
Decreto nº 1377, de 27/07/2007	Maria Lúcia de Oliveira Falcón	Fernando Antônio Santos Souza
Decreto nº 1589, de 28/01/2008	Pedro de Araújo Lessa	João Carlos Santos da Rocha
Decreto nº 2374, de 03/09/2009	Antonio Carlos Magalhães Garcez	-
Decreto nº 4334, de 27/05/2013	Ailton Francisco da Rocha	Zenóbia de Fátima Bruno da Silva

Fonte: SEGOV (2018).

Elaboração: Saraf Alves.

## ANEXOS

---

### ANEXO I – Lei n.º 2.941, de 19 de julho de 2001

Dispõe sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e dá outras providências.

#### O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU:

Faço saber que a Câmara Municipal de Aracaju aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, criado pelo Art. 208 da Lei Orgânica do Município de Aracaju, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos termos do Art. 72, da Lei Complementar n.º 42, de 06 de outubro de 2000 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, é um órgão deliberativo, de representação da sociedade no processo de gestão urbana e ambiental do Município.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental é vinculado ao Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e tem as seguintes atribuições:

- I – Deliberar sobre os processos de controle e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, seus regulamentos e leis complementares;
- II – Formular propostas e deliberar sobre planos, programas, projetos e atividades que abrangem questões urbanas e ambientais;
- III – Manter estudos permanentes sobre o processo de urbanização de Aracaju;
- IV – Deliberar sobre a solicitação de licença prévia para construção, reconstrução, reforma, demolição, instalação de comunicação visual e de novas atividades em imóveis e conjuntos integrantes do patrimônio cultural bem como do seu entorno;
- V – Deliberar sobre a instalação de empreendimentos em área de proteção;
- VI – Deliberar sobre movimentação de terra para execução de obras de aterro, desaterro, bota fora, quando implicarem em degradação ambiental ou transformação do local em área de risco;
- VII – Deliberar sobre os planos programas e projetos que se relacionem direta ou indiretamente, com o sistema viário do Município;
- VIII – Deliberar sobre os casos de alteração de parcelamentos existentes, ou junção de novos;
- IX – Deliberar sobre a destinação de uso de imóveis recebidos como pagamento da outorga onerosa;
- X – Apreciar a criação de novas ADE's e de seus respectivos parâmetros urbanísticos, bem como alteração das ADE's já existentes;
- XI – Deliberar sobre os licenciamentos de usos incômodos;
- XII – Deliberar sobre a contrapartida da iniciativa privada, nos processos de operação urbana;
- XIII – Apreciar revisão, criação, adequação de potenciais construtivos e as alterações de zoneamento;
- XIV – Deliberar sobre loteamento para assentamento de atividades econômicas ou institucionais, nos parcelamentos vinculados;
- XV – Opinar e deliberar sobre a implantação dos empreendimentos de impactos no âmbito do aglomerado urbano de Aracaju;
- XVI – Deliberar sobre a solicitação dos termos de verificação dos projetos de urbanização e parcelamentos aprovados e executados;
- XVII – Acompanhar e avaliar a execução da política de desenvolvimento urbano e ambiental no Município e propor reformulações;
- XVIII – Solicitar vistos, analisar e emitir parecer sobre processo de relevante interesse para a população;
- XIX – Discutir, analisar projetos e elaborar estudos relacionados com a política e diretrizes do desenvolvimento urbano, acompanhando sua implantação;
- XX – Acompanhar e fiscalizar a execução de programação e projetos setoriais relacionados com o desenvolvimento urbano;

XXI – Propor normas para os casos omissos ou não previstos na Legislação Urbanística Municipal;  
 XXII – Deliberar sobre a aplicação dos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, bem como fiscalizar a sua utilização.

Art. 3º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano será composto de 21 (vinte e um) membros, distribuídos de forma paritária nos termos do parágrafo único, do

Art. 79 - da Lei Complementar nº 42/00, assim definidos:

I – 01 representante da Secretaria Municipal de Planejamento;  
 II – 01 representante da Procuradoria Geral do Município;  
 III – 01 representante da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB;  
 IV - 01 representante da Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB;  
 V - 01 representante da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito – SMTT; VI - 01 representante da Secretaria Municipal de Finanças; VII - 01 representante da Fundação Cultural Cidade de Aracaju – FUNCAJU;  
 VIII - 01 representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Sergipe – CREA-SE;  
 IX - 01 representante do Departamento de Sergipe do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-SE;  
 X - 01 representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Sergipe – OAB-SE; XI - 01 representante da Câmara Municipal de Aracaju;  
 XII - 01 representante da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Estado de Sergipe - ADEMI;  
 XIII - 01 representante da Federação das Associações de Bairro de Aracaju – FABAJU;  
 XIV - 01 representante do Ministério Público Estadual;  
 XV - 01 representante da Universidade Federal de Sergipe –UFS; XVI - 01 representante da Universidade Pio Décimo; XVII - 01 representante da Universidade Tiradentes – UNIT;  
 XVIII - 01 representante do Instituto Brasileiro da Amazônia e Meio Ambiente, Regional de Sergipe – IBAMA-SE;  
 XIX - 01 representante da Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA-SE;  
 XX - 01 representante do Instituto de Tecnologia e Pesquisa de Sergipe – ITPS;  
 XXI - 01 representante da Superintendência de Recursos Hídricos da Secretaria de Estado do Planejamento – SRH – SEPLANTEC;

§ 1º - Cada membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental terá 01 (um) suplente;

§ 2º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental será presidido pelo representante da Secretaria Municipal de Planejamento;

§ 3º - Todos os membros do Conselho terão direito à voz e voto;

§ 4º - As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples, e o quorum mínimo para a realização das reuniões será a maioria absoluta dos seus membros.

Art. 4º - Os membros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, serão indicados pelos Órgãos, Instituições e Entidades, e nomeados pelo Prefeito através de Decreto, para um mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzido por igual período.

Parágrafo único – Mediante justificativa formal, por escrito, poderá ser solicitada a qualquer tempo, a substituição dos membros de que trata o caput deste artigo, pelos Órgãos, Instituições, e Entidades representadas.

Art. 5º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, reunir-se-á ordinariamente, uma vez por mês para apreciação das matérias pertinentes às suas funções, podendo ser convocado extraordinariamente.

Art. 6º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, terá um prazo de 30 (trinta) dias para se pronunciar sobre as questões encaminhadas à sua apreciação.

Parágrafo único – Findo o prazo estabelecido no caput deste artigo, sem que o mesmo se pronuncie sobre a questão formulada, caberá ao Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental dá o parecer final.

Art. 7º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, no prazo de 60 (sessenta) dias após a sua instalação, enviará ao Executivo Municipal proposta de

Regimento Interno dispondo sobre sua organização e funcionamento para planos, programas e projetos decorrentes desta Lei.

Art. 8º - O Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental é um dos instrumentos básicos para execução da política urbana e tem como objetivo a promoção do desenvolvimento urbano, dando suporte financeiro à implantação de planos, programas e projetos decorrentes desta Lei.

Art. 9º - O Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, vinculado ao Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, cabendo ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano gerir e fiscalizar a aplicação de seus recursos.

Art. 10º - O Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental será constituído pelas seguintes receitas:  
I – Pelas importâncias que forem recolhidas em virtude da outorga onerosa, para construção de área superior ao coeficiente único de aproveitamento;  
II – Pelas importâncias provenientes das taxas de licenciamento e fiscalização de obras e processos relativos ao patrimônio cultural e áreas de interesse ambiental;  
III – Pelas importâncias provenientes de multas administrativas, os atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, e das taxas incidentes sobre a utilização dos recursos ambientais;  
IV – Rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos;  
V – Por auxílio, subvenção ou contribuição de outros Órgãos Públicos;  
VI – Por contrapartida da iniciativa privada em operações urbanas, nos termos do Art. 108, § 4º, alínea a da Lei Complementar nº 42/00;  
VII - Quaisquer outros recursos que lhe sejam destinados.

Art. 11º - Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental serão utilizados segundo o plano específico.

Art. 12º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13º - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio “Ignácio Barbosa”, em Aracaju, 19 de julho de 2001.

MARCELO DÉDA  
Edvaldo Nogueira  
José de Oliveira Júnior  
Aladir Cardozo Filho  
Maria Lúcia de Oliveira Falcon

**Este texto não substitui o publicado no D.O.M. em 13.08.2001**

**ANEXO II** – Lei nº 4.563, de 18 de julho de 2014.

Altera o “caput” do art. 3º da Lei n.º 2.941, de 19 de julho de 2001, que trata da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano- CONDURB, e das providências correlatas.

***O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU,***

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º.** O “caput” do art. 3º da Lei n.º 2.941, de 19 de julho de 2001, que trata da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONDURB, passa a vigorar com a redação seguinte:

*“Art. 3º. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONDURB é composto por 21 (vinte) membros, aos quais deve ser atribuído o tratamento de Conselheiro, conforme adiante discriminado:*

*I – Representantes do Poder Executivo Municipal:*

- a) o Secretário Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão;*
- b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo – SEGOV;*
- c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMA;*
- d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Infraestrutura – SEMINFRA;*
- e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Defesa Social e da Cidadania – SEMDEC;*
- f) 01 (um) representante da Procuradoria-Geral do Município – PGM;*
- g) 01 (um) representante da Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB;*
- h) 01 (um) representante da Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB;*
- i) 01 (um) representante da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito – SMTT;*

*II – Representante do Poder Legislativo Municipal: 01 (um) representante da Câmara Municipal;*

*III – Representante do Poder Público Estadual: 01 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDURB;*

*IV – Representantes da Sociedade Civil, de Instituições ou Conselhos de Classe, e de Instituições de Ensino:*

- a) 01 (um) representante da Federação das Associações de Bairro do Município – FABAJU;*
- b) 01 (um) representante da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Estado de Sergipe – ADEMI;*
- c) 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Sergipe – OAB/SE;*
- d) 01 (um) representante do Departamento de Sergipe do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/SE;*

- e) *01 (um) representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe – CAU/SE;*
- f) *01 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Sergipe – CREA/SE;*
- g) *01 (um) representante da Universidade Federal de Sergipe – UFS;*
- h) *01 (um) representante do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe – IFS;*
- i) *01 (um) representante da Universidade Tiradentes – UNIT;*
- j) *01 (um) representante da Faculdade Pio Décimo.*

§1º ...

.....

§4º ...”

**Art. 2º.** O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONDURB, com a composição e normas dispostas na Lei nº 2.941, de 19 de julho de 2001, com alterações introduzidas por força do art. 1º desta Lei, deve ser formalmente instalado no prazo de até 90 (noventa) dias, contado da publicação desta mesma Lei.

§1º. Para cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, devem ser solicitadas novas indicações dos órgãos ou entidades representadas, para fins de composição do CONDURB, com o início de novo mandato.

§2º. Os membros do CONDURB indicados na qualidade de representantes da Sociedade Civil, de Instituições ou Conselhos de Classe, e de Instituições de Ensino, não devem ter vínculo empregatício com a Administração Pública, Direta e Indireta, do Poder Executivo Municipal.

**Art. 3º.** As normas, instruções e/ou orientações regulares que, se for o caso, se fizerem necessárias à aplicação ou execução desta Lei, devem ser expedidas mediante atos do Poder Executivo.

**Art. 4º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Aracaju, 18 de Julho de 2014; 193º da Independência, 126º da República e 159º da Emancipação Política do Município.

**JOÃO ALVES FILHO**  
PREFEITO DE ARACAJU

*Igor Leonardo Moraes Albuquerque*  
*Secretário Municipal do Planejamento e Orçamento*

*Carlos Pinna de Assis Junior*  
*Procurador-Geral do Município*

*Marlene Alves Calumby*  
*Secretária Municipal de Governo*

Publicado no DOM de 21.7.2014

**ANEXO III** – Decreto nº 230, de 07 de agosto de 2002 (Regimento Interno do CONDURB)

Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CONDURB, e dá Providências Correlatas.

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU**, no uso das atribuições legais, que lhe são conferidas pelo **Art. 54, inciso I, alínea “i”** com **Art. 120, inciso IV** da Lei Orgânica do Município de Aracaju,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aprovado o Regimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CONDURB.

**Art. 2º** Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação

**Art. 3º**. Revogam-se as disposições em contrário.

**Palácio “Ignácio Barbosa”**, em Aracaju, 07 de agosto de 2002.

**MARCELO DEDA**

Prefeito Municipal de Aracaju

**PEDRO LOPES**

Secretário Municipal de Governo

**MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN**

Secretária Municipal de Finanças

**REGIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL  
DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL**

**TÍTULO I**

Da Natureza e da Finalidade

**Art. 1º** – O presente Regimento disciplina a organização, as atribuições e as normas gerais de trabalho do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, órgão governamental do Município de Aracaju vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento.

**Art. 2º** - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, criado pelo art. 208 da Lei Orgânica do Município de Aracaju, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos termos do art. 72, da Lei Complementar nº 42, de 06 de outubro de 2000 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e regulamentado pela Lei nº 2.491/01, é um órgão deliberativo da sociedade no processo de gestão urbana e ambiental do Município de Aracaju, de acordo com as atribuições que lhes são conferidas por Lei.

**Parágrafo Único:** No texto deste regimento as expressões Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Conselho se equivalem para efeito de referência e comunicação.

## TÍTULO II

### Da Organização

#### CAPÍTULO I

##### Da Estrutura

**Art. 3º** - O Conselho tem a seguinte estrutura orgânica:

I – Plenário

II – Presidência

III – Secretaria Geral

§ 1º – O Plenário é o órgão superior de decisão do Conselho.

§ 2º - O Presidente do Conselho é o Secretário Municipal de Planejamento ou seu suplente, e na ausência de ambos, o Plenário decidirá quem presidirá a sessão plenária.

**Art. 4º** - O mandato dos membros do Conselho é de 2 (dois) anos podendo ser reconduzidos por igual período.

§ Único – Findo o mandato, os membros do Conselho continuarão no exercício de suas funções, até a posse dos sucessores.

**Art. 5º** - Os membros do Conselho exercerão seus mandatos de forma gratuita, vetada a percepção de qualquer vantagem pecuniária, considerando-se o exercício do mesmo como serviço público e relevante.

**Art. 6º** - As reuniões do Conselho são públicas, facultado aos municípios, solicitar, por escrito e com justificativa, que se inclua assunto de seu interesse na pauta de reunião subsequente.

**Parágrafo Único** – Cabe ao presidente analisar e decidir quanto à inclusão na pauta da solicitação referida no caput do artigo.

#### CAPÍTULO II

##### Da Composição

**Art. 7º** - O Conselho é composto por vinte e um (21) membros efetivos com seus respectivos suplentes, da seguinte forma:

I – 01 representante da Secretaria Municipal de Planejamento;

II – 01 representante da Procuradoria Geral do Município;

III – 01 representante da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB;

IV - 01 representante da Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB;

V - 01 representante da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito – SMTT;

VI - 01 representante da Secretaria Municipal de Finanças;

VII - 01 representante da Fundação Cultural Cidade de Aracaju – FUNCAJU;

VIII - 01 representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Sergipe – CREA-SE;

IX - 01 representante do Departamento de Sergipe do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-SE;

- X - 01 representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Sergipe – OAB-SE;  
 XI - 01 representante da Câmara Municipal de Aracaju;  
 XII - 01 representante da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Estado de Sergipe – ADEMI;  
 XIII - 01 representante da Federação das Associações de Bairro de Aracaju – FABAJU;  
 XIV - 01 representante da Universidade Federal de Sergipe - UFS;  
 XV - 01 representante da Universidade Pio Décimo;  
 XVI - 01 representante da Universidade Tiradentes – UNIT;  
 XVII - 01 representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, Regional de Sergipe – IBAMA-SE;  
 XVIII - 01 representante da Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA-SE;  
 XIX - 01 representante do Instituto de Tecnologia e Pesquisa de Sergipe – ITPS;  
 XX - 01 representante da Superintendência de Recursos Hídricos da Secretaria de Estado do Planejamento – SRH – SEPLANTEC;  
 XXI - 01 representante do Ministério Público Estadual.

**Art. 8** – O Conselho terá uma Secretaria Geral que será dirigida por um Secretário Geral, de livre escolha do Presidente e contará com uma Chefia de Expediente.

### TÍTULO III

#### Da competência dos órgãos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

#### CAPÍTULO I

##### Da Plenária

**Art. 9º** - Ao Plenária compete deliberar sobre questão urbanística e ambiental, contribuindo para o planejamento e a gestão urbana e ambiental em conformidade com o estabelecido na Lei.

**Parágrafo Único** – Compete ainda ao Plenário:

- I – Analisar, examinar, discutir e votar, as matérias de sua competência;
- II – propor, analisar e votar modificações no Regimento do Conselho;
- III – decidir quem presidirá a sessão na ausência do Presidente e do Suplente, simultaneamente;
- IV – gerir e fiscalizar aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental nos termos da Lei nº 2.491/2001.
- V – apreciar pedidos dos membros do Conselho relacionados à prorrogação dos prazos, para manifestação nos processos;
- VI – decidir sobre os pedido relativos às justificativas de ausência das sessões, dos integrantes do Conselho.

#### CAPÍTULO II

##### Da Presidência

**Art. 10** – Compete ao Presidente do Conselho:

- I – exercer a direção geral do Conselho, orientando e disciplinando os trabalhos e fazendo cumprir este regimento;
- II – representar o Conselho ou designar Conselheiro que o faça, como também assinar atas, ofícios e demais documentos a ele referentes;
- III – convocar e presidir as reuniões do Conselho;
- IV – decidir questões de ordem e proclamar o resultado das votações;
- V – fazer cumprir as decisões e deliberações do Conselho;
- VI – dar posse aos conselheiros;
- VII – proferir, em caso de empate, o voto de qualidade;
- VIII – convocar sessões extraordinárias de acordo com a necessidade;

- IX – designar relatores;
- X – despachar pedidos que versem sobre matéria estranha a competência do Conselho, determinado a devolução ou o envio dos processos às repartições competentes;
- XI – submeter às matérias em pauta à discussão e votação;
- XII – elaborar e apresentar anualmente relatório circunstanciado dos trabalhos realizados pelo Conselho ao Prefeito Municipal;
- XIII – fixar o número de processos em pauta das sessões;
- XIV – recusar, de plano, os processos insuficientemente instruídos, de acordo com a legislação em vigor;
- XV – supervisionar os trabalhos da Secretaria Geral do Conselho;
- XVI – solicitar a entidade responsável pela indicação dos membros, quando for o caso, ou por motivo justo deliberação pela maioria absoluta do Conselho, providencias relacionada à substituição dos conselheiros, e após nova indicação, encaminhar ao Prefeito Municipal para respectiva nomeação;
- XVII – designar os membros do Conselho que comporão as Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, bem como definir o responsável ou coordenador para um deles;
- XVIII – dirimir dúvidas sobre as matérias e os casos omissos deste regimento, apresentando-o em seguida para o conhecimento e aprovação do Plenário;
- XIX – constituir “ad referendum” do Conselho, Grupos de Apoio Técnico necessário a seu funcionamento;
- XX – convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, especialistas para prestar informações técnicas necessárias ao desempenho das atividades.

### CAPÍTULO III

#### Da Secretaria Geral

**Art. 11** – Compete à Secretaria Geral compete à administração ordinária e os serviços de execução das atividades atribuídas aos órgãos do Conselho.

**Parágrafo Único** – A Secretaria Geral será dirigida por um secretário geral, de livre escolha do Presidente e contará com uma chefia de expediente.

Art. 12 – São atribuições da Secretaria Geral do Conselho:

- I – fornecer suporte à Presidência, ao Plenário, aos Conselheiros e aos Grupos e Comissões criados;
- II – verificar sobre a correta instrução dos processos submetidos ao protocolo junto ao Conselho;
- III – secretarias as sessões do Conselho, preparar sua agenda, elaborar as atas, preparar e efetuar a convocação aos conselheiros;
- IV – preparar a pauta de distribuição e distribuir os processos aos membros do Conselho;
- V – proceder às anotações dos processos;
- VI – definir, dirigir, orientar e supervisionar os serviços administrativos, os procedimentos operacionais e burocráticos do Conselho;
- VII – protocolar os recursos encaminhados ao Conselho, distribuí-los aos membros, registrando o andamento de sua tramitação;
- VIII – preparar e encaminhar para despacho do Presidente os processos e demais expedições em tramite no Conselho;
- IX – expedir ofícios e atender correspondências em geral;
- X – manter atualizado o cadastro dos bens móveis com carga para o Conselho;
- XI – preparar extratos de publicações e expedientes do Conselho, bem como se responsabilizar pela divulgação de seus atos;
- XII – encaminhar à repartição competente os processos deliberados ou findos;
- XIII – manter coletânea atualizada de leis e normas gerais da área urbanísticas e ambiental e Resoluções do Conselho;
- XIV – organizar a documentação técnica e administrativa do Conselho;
- XV – elaborar relatório mensal de suas atividades;
- XVI – garantir a ordem cronológica dos despachos dos processos e assuntos a serem debatidos e analisados pelo Conselho;

**Parágrafo Único** – Os documentos acima referidos estarão à disposição dos interessados mediante requerimento.

**Art. 13** – A Secretaria funcionará todos os dias úteis, em horário comercial e prestará as informações e esclarecimentos de sua competência no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas.

**Art. 14** – Compete à Chefia de Expediente exercer as atribuições discriminadas a seguir:

- I – receber e registrar a correspondências interna e externa do Conselho;
- II – organizar, mantendo atualizado, os serviços de protocolo, distribuição de processos e os arquivos e fichários de assuntos de interesse do Conselho;
- III – controlar o andamento dos processos e seu encaminhamento aos respectivos destinos, registrando cada trâmite obedecido;
- IV – atender as partes interessadas, prestando as devidas informações sobre assuntos de seus interesses;
- V – prestar ao Conselho todo apoio no que diz respeito à digitação e reprodução de papéis e documentos;
- VI – realizar outras tarefas de natureza auxiliar, de interesse do Conselho.

## **CAPÍTULO IV**

### **Dos Conselheiros**

**Art. 15** – São direitos e deveres dos membros do Conselho:

- I – atender as convocações ou transmiti-las aos suplentes nos casos de seus eventuais impedimentos;
- II – comparecer as sessões;
- III – Entregar, no prazo máximo de 15 dias (quinze dias) parecer relativo às matérias de que tenha sido designado relator;
- IV – debater e votar a matéria em discussão;
- V – agir de forma cooperativa para que os objetivos do Conselho sejam alcançados;
- VI – requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente;
- VII – pedir vistas de matérias para exame, com suspensão ou adiamento da votação respectiva;
- VII – participar de Grupos de Trabalho ou de Comissões, apresentando relatórios e pareceres dentro dos prazos fixados;
- IX – propor temas e assuntos pertinentes a sua competência e ação do Plenário;
- X – justificar ausência, caso os membros, efetivo e suplente, se encontrem impossibilitados de comparecer às reuniões;

**Art. 16** – Os membros titulares e suplentes serão indicados pelos órgãos, Instituições e Entidades que compõe o Conselho e nomeados pelo Prefeito Municipal de Aracaju, através de Decreto.

**Art. 17** – Os membros poderão ser substituídos mediante solicitação, do Órgão, Instituição e Entidade responsável pela sua representação no Conselho, através de requerimento, apresentado ao Presidente do Conselho.

§ 1º - No caso de impedimento ou falta, os membros titulares do Conselho serão substituídos pelos suplentes, automaticamente, podendo estes exercer os mesmos direitos e deveres dos titulares;

§ 2º - Os membros do Conselho, serão substituídos caso falem a três (03) sessões consecutivas ou a cinco (05) intercaladas, no período de um (01) ano.

§ 3º - Os órgãos, Instituições e as Entidades representadas pelos Conselheiros faltosos deverão ser comunicadas a partir da segunda falta através de correspondência emitida pela Secretaria do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

## **TÍTULO IV**

### **Do Funcionamento**

## **CAPÍTULO I**

### **Da Ordem dos Trabalhos**

**Art. 18** – O Conselho tomará suas deliberações em sessões plenárias, mediante votação, nos termos deste Regimento.

**Art. 19** – Os processos de competência do Conselho serão encaminhados à Secretaria Geral, que os distribuirá aos membros.

**Art. 20** – A convocação será feita mediante correspondência destinada a cada Conselheiro e estabelecerá local, dia e hora da reunião, acompanhada dos documentos a serem submetidos à deliberação.

**Art. 21** – Os documentos a serem encaminhados para análise pelos Conselheiros, Grupos de Trabalhos ou Comissões Temáticas serão fornecidos na sua íntegra através de cópia, fotocópia ou em reprodução permanente por processo análogo.

**Parágrafo Único** – Após análise os documentos serão obrigatoriamente rubricados por todos os membros, devendo ser mantidos permanentemente nos arquivos do Conselho, juntamente com suas respectivas análises e decisões e o original completo, inclusive acompanhado do parecer, retornará ao órgão de origem.

## CAPÍTULO II

### Das Sessões

**Art. 22** – As sessões plenárias poderão ser ordinárias ou extraordinárias.

§ 1º - As sessões ordinárias serão realizadas toda a última terça-feira de cada mês ou no primeiro dia útil imediatamente subsequente e convocada com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis mediante comunicação direta a seus membros onde estarão especificados os assuntos em pauta.

§ 2º - As sessões extraordinárias serão realizadas por convocação do Presidente, a seu critério, ou quando requerida por escrita, por no mínimo um terço de seus membros, no caso de eventos excepcionais que as justifiquem, e serão convocadas com antecedência mínima de dois dias úteis.

**Art. 23** – As sessões funcionarão em primeira chamada, no horário constante de sua convocação, e em segunda chamada, trinta minutos após a primeira convocação, desde que conte com a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º - Não atingindo o quorum a sessão será suspensa e as Entidades, Órgãos e Instituições que não se fizerem presentes, serão considerados faltosos.

§ 2º - No caso de não haver quorum, o presidente fará convocação de nova reunião no prazo de até 15 (quinze).

**Art. 24** – As sessões do Conselho deverão ser abertas à presença de qualquer Entidades, Instituição ou Órgão interessado, como observador, podendo apresentar denúncias e sugestões por escrito.

**Art. 25** – As deliberações serão tomadas pela maioria simples dos votos dos Conselheiros presentes, ressalvado o disposto neste Regimento.

**Art. 26** – Cada membro do Conselho terá direito a um único voto.

**Art. 27** – As decisões e as Resoluções emitidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental serão amplamente divulgadas inclusive através de Boletim Informativo próprio e publicadas no Diário Oficial do Município.

**Art. 28** – O Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano e Ambiental terá seu funcionamento material prestado pela Secretaria Municipal de Planejamento.

**Art. 29** – As reuniões terão sua pauta previamente preparada e terão necessariamente o seguinte procedimento:

- I – abertura da sessão, leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior;
- II – leitura dos expedientes e das comunicações da ordem do dia;

- III – discussão e votação dos assuntos em pauta;
- IV – solicitação de informações e esclarecimentos;
- V – indicações, sugestões, recomendações e requerimentos;
- VI – encerramento da pauta;
- VII – O que ocorrer.

§ 1º - É faltado vista de matéria ainda não julgada a qualquer membro do Plenário, por prazo a ser determinado pelo Presidente.

§ 2º - Os assuntos em pauta não apreciadas na sessão entrarão automaticamente na pauta da sessão subsequente.

**Art. 30** – A apreciação dos assuntos obedecerá às seguintes etapas:

- I – O Presidente dará a palavra ao Relator, que apresentará seu parecer;
- II – terminada a exposição, a matéria será posta em discussão;
- III – encerrada a discussão e estando o assunto suficientemente esclarecido, far-se-á a votação.

**Art. 31** – Fica assegurada a cada membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o direito de se manifestar sobre o assunto em discussão, porém uma vez encaminhado para votação o mesmo não poderá voltar a ser discutido no seu mérito.

## TÍTULO VI

### Das Disposições Gerais

**Art. 32** – Poderá o membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental dar-se por suspeito ou impedido, por motivo relevante, de ordem geral ou íntima.

§ 1º - Acolhida a suspeição ou impedimento do membro do Conselho far-se-á o registro da exceção respectiva em ata.

§ 2º - Se a exceção de suspeição ou impedimento for do relator voltará o processo ao Presidente para nova distribuição.

**Art. 33** – As deliberações do Conselho que venham a contribuir para o planejamento da política urbana e ambiental do município serão elaboradas através de Resolução.

§ 1º - A matéria a que se refere o caput deste artigo será submetido à apreciação dos órgãos municipais para posterior elaboração de diploma legal, se for o caso.

§ 2º - As decisões do Conselho deverão ser amplamente divulgadas.

**Art. 34** – O presente Regimento poderá ser alterado no todo ou em parte, em sessão plenária extraordinária, convocada para este fim específico, a qual terá quorum mínimo de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho e aprovado por maioria absoluta.

**Parágrafo Único:** Propostas de alteração poderão ser apresentadas por qualquer membro, devendo, porém para entrar em discussão, ter a assinatura de, pelo menos, um terço dos membros do Conselho.

**Art. 35** – No ato de constituição das Comissões Temáticas e dos Grupos de Trabalho deverão constar suas atribuições, finalidades e composição, além dos prazos e a forma de apresentação do resultado.

**Art. 36** – Os membros do Conselho deverão obedecer ao prazo estabelecido para emissão do parecer.

§ 1º - Findo o prazo sem o cumprimento do estabelecido no caput do artigo, poderá o presidente, designar novo (s) membro (s) para emissão do parecer, a fim de garantir o disposto no **art. 80 do PDDU**.

§ 2º - No caso de impedimento de qualquer membro das Comissões ou Grupos de Trabalho, o Presidente do Conselho poderá indicar seu substituído, até que cesse a causa impeditiva.

**Art. 37** – O Conselho deverá sempre que possível uniformizar suas decisões, quando tomadas sobre matérias semelhantes.

**Art. 38** – O presente Regimento, entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Aracaju, 25 de junho de 2002.

**RESOLUÇÃO Nº 003**

Aracaju, 25 de Junho de 2002

Aprova o Regimento Interno do CONDURB.

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL – CONDURB**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 77, 78 e seus incisos, da Lei Complementar nº 042 de 04 de outubro de 2000, e,

Considerando a decisão tomada na Reunião do dia 25 de junho de 2002:

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Aprovar o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental;

**Art. 2º** - A minuta do Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental constitui anexo a esta resolução;

**Art. 3º** - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua assinatura;

**Art. 4º** - Ficam revogadas as disposições em contrário.

OBS.: Em anexo as assinaturas dos Conselheiros.

**CONSELHEIROS TITULARES DO CONDURB**

<b>NOME</b>	<b>ASSINATURA</b>
Maria Lúcia de Oliveira Falcón	
Ângela Maria Matos	
Oswaldo Alves do Nascimento	
Yvette Bitencourt Martins	
Fernando Akira Ota	
João Freire Prado	
Lealdo Gomes Feitosa	
Etelvino de Oliveira Freitas	
José Queiroz da Costa Filho	
Nilton Vieira Lima	

Antônio José Aboim Freire Castelo Branco	
Milton Anselmo Vieira Bezerra	
Véra Lúcia Alves França	
Sandra Carla Lima Dórea MSc	
Ana Maria de Souza Martins Farias	
Luis Durval Machado Tavares	
Antônio Carlos Costa de Andrade	
Carlos Roberto de Resende	
Jessé Cláudio de Lima Costa	

**ANEXO IV** – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (2000) (CD).

**ANEXO IV** – Minuta da Revisão do PDDU (2000) em 2015 (CD).

**ANEXO VI** – Regimento Interno do Plano Diretor na Câmara Municipal de Aracaju –Res. 31/1999 (CD).

**ANEXO VII** – Resolução 05/2011 (CD).

**ANEXO VIII** – Código de Obras e Edificações de Aracaju (CD)

**ANEXO IX** – Código de Urbanismo do Município de Aracaju (CD).

**ANEXO X** – Lei Municipal nº 4.735, de 28 de dezembro de 2015 (CD).

**ANEXO XI** – Lei Municipal nº 4.107, de 1º de novembro de 2011 (CD).

**ANEXO XII** – Lei Complementar Municipal nº 58, de 30 de dezembro de 2002 (CD)

**ANEXO XIII** – Lei Complementar Municipal nº 62, de 22 de setembro de 2003 (CD).

**ANEXO XIV** – Lei Complementar Municipal nº 75, de 14 de janeiro de 2008 (CD).

**ANEXO XV** – Lei Complementar Municipal nº 101, de 15 de abril de 2011 (CD).

**ANEXO XVI** – Lei Municipal nº 3.436, de 13 de março de 2007 (CD).

**ANEXO XVII** – Lei Complementar Municipal nº 112, de 17 de abril de 2012 (CD).