



**Ministério Público do Estado de Mato Grosso**  
29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA  
VARA DO MEIO AMBIENTE DA COMARCA DE CUIABÁ-MT**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, via do Promotor de Justiça infra-assinado, no uso de suas funções institucionais, vem, com arrimo nos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, no art. 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei 8625/93 (LONMP), no art. 60, VI, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 416/2010 (Lei Orgânica do MP/MT) e nos arts. 1º, inciso I e 5º da Lei nº 7347/85, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR** contra o **MUNICÍPIO DE CUIABÁ**, pessoa jurídica de direito público interno, portador do CNPJ nº 03.533.064/001-46, com sede na Praça Alencastro, pelos fatos e fundamentos jurídicos que a seguir passa a expor:



# **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**

## **29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística**

### **I- INTRODUÇÃO**

---

A Lei Federal nº 10.257/2001 (autodenominada Estatuto da Cidade) estabeleceu as operações urbanas consorciadas (OUC's) como instrumento de política urbana de caráter geral, aplicáveis nos Municípios que tenham elaborado o plano diretor e desejem utilizar, na coordenação de suas políticas, a associação com a iniciativa privada como uma das formas de captação de investimento.

Segundo o art. 32 do referido diploma normativo, as operações urbanas consorciadas são definidas como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.

A operação urbana consorciada depende de expressa autorização do plano diretor do Município, que deve indicar, a partir do macrozoneamento, aquelas áreas da cidade onde é possível instituir o referido instrumento, sendo necessário, também, elaborar lei específica que institua a operação no âmbito do Município.

Como são financiadas pelo capital privado que também participa da definição do plano, ocorre nelas uma verdadeira “parceria público-privada” - daí seu caráter “concertado”, diferenciando-se, no entanto, de modalidades parecidas como o consórcio imobiliário (art. 46 do Estatuto da Cidade).



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

A lei do plano diretor ou a lei municipal específica podem autorizar a aprovação de benefícios capazes de induzir os investidores e proprietários imobiliários a deflagrar as obras e serviços necessários para dar à área objeto da operação urbana consorciada a requalificação urbanística visada pela legislação. O § 2º do art. 32 do Estatuto da Cidade autoriza, entre outras medidas previstas na lei do plano diretor ou na lei municipal específica, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente, e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Replicando os parâmetros estabelecidos no Estatuto da Cidade para as operações urbanas consorciadas, o Plano Diretor Estratégico de Cuiabá (Lei Complementar Municipal 150, de 29 de janeiro de 2007) prevê o uso deste importante instrumento urbanístico em seu capítulo IV na Subseção VI em seus artigos 67 a 72.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Cuiabá estabelece que tal instrumento objetiva essencialmente a readequação de áreas urbanas, através de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (art. 67 *caput*). Do mesmo modo, exige que cada operação urbana seja instituída por lei específica (art. 67, § 1º), bem como que a modificação de índices urbanísticos considere o impacto ambiental decorrente (art. 68, I).

Além disso, seguindo disposição encartada no art. 32 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Cuiabá exige a edição de lei que defina as áreas passíveis de implantação de operações urbanas consorciadas no município (art. 72).



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

A lei de uso, ocupação e urbanização do Município de Cuiabá regulamenta as operações urbanas consorciadas, em sua seção VII do capítulo X, na qual há disposições referentes à necessidade de leis específicas que contenham o plano da operação urbana consorciada (art. 247) e ao condicionamento das modificações de índices urbanísticos ao impacto ambiental delas decorrentes (art. 247, par. único, “a”).

### **II- DOS FATOS**

---

O inquérito civil público de nº 000807-002/2012, que passa a fazer parte integrante desta petição, foi instaurado para acompanhar a implantação da Operação Urbana Consorciada Senhor dos Passos.

As informações nele existentes revelam que a operação urbana em questão teve início com a proposta apresentada pela empresa Exectis Adm. R. Participações Ltda., a qual representava os interesses do proprietário dos imóveis situados no local onde se pretende realizar a operação (processo administrativo PG804625-7).

Em sede de análise inicial, o Departamento de Plano Diretor da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano emitiu o parecer nº 46/12, no qual se indicou os trâmites necessários para o prosseguimento do processo, dentre os quais, exigiu-se a apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança.

A etapa seguinte consistiu na emissão de um termo de referência pela Câmara de Gestão Urbana e Ambiental, que forneceu as diretrizes iniciais para a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança da referida operação (fls. 134/143).



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Ressalta-se que o referido documento já alertava os interessados da possível necessidade de adequação do empreendimento ao partido urbanístico do bairro Senhor dos Passos, vez que havia vias públicas previstas no loteamento em referência que não haviam sido executadas.

Às fls. 128/133 encontra-se encartado o parecer de nº 30/12 (Câmara de Gestão Urbana e Ambiental) que analisou a viabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança elaborado pelos interessados na OUC Senhor dos Passos. Pelo que se vê, tal documento já alertava o proponente da necessidade de indicar contrapartidas sociais no EIV/RIV, bem como de fornecer informações complementares quanto às possíveis modificações no partido urbanístico do bairro.

A despeito disso, providenciou-se a realização de EIV/RIV que passou ao largo das questões suscitadas no curso do licenciamento pela equipe técnica da Prefeitura Municipal de Cuiabá (vide CD de fl. 32).

Na análise do EIV/RIV da OUC Senhor dos Passos, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico (CMDE) elaborou o parecer de fls. 225/227 que elencou alguns pontos que deixaram de ser observados pelo interessado. Dentre eles, indica-se a falta de esclarecimentos razoáveis no estudo sobre a existência da nascente do Córrego da Prainha na área do perímetro da referida OUC, o que, aliás, causa espécie vez que parte da referida área é gravada legalmente como ZIA-3 justamente em razão da existência da nascente em referência. Além disso, os membros da Câmara Setorial de Urbanismo do CMDE ressaltaram a falta de informações precisas de como se daria a desafetação de vias públicas (planejadas e não executadas) incidentes no perímetro da OUC Senhor dos Passos (fls. 225/227).



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

A 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística da Capital chegou a enviar ao Município de Cuiabá uma nota recomendatória na qual solicitou o arquivamento do processo de licenciamento do empreendimento em questão, sob o argumento da inexistência de lei que definisse previamente as áreas sujeitas a OUC's no Município de Cuiabá. Nela, também, foram feitos alguns apontamentos que chamavam a atenção da municipalidade sobre a incompatibilidade das intervenções pretendidas no caso com o instituto da OUC delineado no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Cuiabá (fls. 108/111).

Apesar das advertências feitas pelo Ministério Público e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico, a Prefeitura Municipal não só deu continuidade à apreciação da proposta da OUC Senhor dos Passos (sem maiores questionamentos) como, ainda, apressou a análise do processo administrativo para que tudo fosse encerrado até o final da gestão do ex-prefeito de Cuiabá (vide representação de fls. 145/147).

Por certo, na ânsia de aprovar a referida operação urbana consorciada antes da finalização do mandato do ex-prefeito municipal, a Prefeitura de Cuiabá acabou enviando mensagem com a lei de criação da referida operação urbana consorciada juntamente com a de uma outra que se pretende realizar na região do bairro Ribeirão do Lipa. Em virtude disso, ambas as operações foram aprovadas conjuntamente (numa mesma lei) pela Câmara Municipal de Cuiabá no apagar das luzes do ano de 2012, o que se revela frontalmente contrário ao que exige o Estatuto da Cidade.

Como adiante será demonstrado, a OUC Senhor dos Passos, da forma como licenciada, representa apenas um meio para a facilitação da implantação de empreendimento em nítida afronta à lei, ao interesse público e às diretrizes da política urbana, senão vejamos:



# Ministério Público do Estado de Mato Grosso

## 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

### 1) A ilegalidade do licenciamento da OUC Senhor dos Passos

A denominada Operação Urbana Consorciada Senhor dos Passos foi estabelecida pela Lei Complementar Municipal nº 292 de 28 de dezembro de 2012 - CD de fl. 234 e documento de fls. 235/242.

Nota-se que a referida lei (de “efeitos concretos”) não foi instituída tão somente para a operação urbana em referência, mas abrangeu, também, a OUC Ribeirão do Lipa, que será implementada em área distinta do Município de Cuiabá.

Vale a pena registrar que os dispositivos previstos nos arts. 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) exigem que cada operação urbana seja criada por lei municipal específica.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

(...)

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de



## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

A mesma exigência encontra-se prevista no Plano Diretor Estratégico do Município de Cuiabá, nos seguintes termos:

Art. 67. A operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando programas de melhorias de infraestrutura, de sistema viário e de habitações de interesse social.

§ 1 Cada operação urbana consorciada será criada por lei específica, de acordo com as disposições dos arts. 32 e 34 da lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e o previsto neste Plano Diretor.

(...)

Logo, houve nítida afronta à legislação urbanística pela edição de ato (lei de efeitos concretos) que instituiu, ao mesmo tempo, duas operações urbanas consorciadas no município.

Além deste equívoco primário, o Plano Diretor do Município de Cuiabá, seguindo disposições contidas em planos diretores de outras capitais brasileiras, estabeleceu a necessidade de prévia delimitação das áreas passíveis de operações urbanas consorciadas no município.





## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Art. 72 As áreas para as Operações Urbanas Consorciadas deverão ser definidas em lei específica.

Como já abordado, a operação urbana consorciada depende de expressa autorização do plano diretor do município, que deve indicar, a partir do macrozoneamento, aquelas áreas da cidade onde é possível instituir o instrumento na execução da política urbana.

Parte-se da premissa de um planejamento urbano que proponha uma visão global e estratégica a ser implementada em certa região sob a ótica de uma análise conjuntural por parte do Poder Público.

Apenas para exemplificar, o próprio Plano Diretor de São Paulo (Lei Municipal 13.430/02) fixa as áreas do município passíveis de implantação das OUC's:

**Art. 225** – As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infra-estrutura e sistema viário, num determinado perímetro.

§ 1º – Cada nova Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

§ 2º – Ficam delimitadas áreas para as novas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além das existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espaiadas, com os perímetros descritos nas suas leis específicas e indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.

§ 3º - Outras Operações Urbanas Consorciadas poderão ser definidas nas Áreas de Intervenção, indicadas no Mapa 09, integrante desta lei.

Há de se enfatizar que a falta de planejamento urbano adequado, representado pela ausência de comando normativo que previamente indique as áreas passíveis de realização de Operações Urbanas Consorciadas, permite que intervenções urbanas de variadas espécies e objetivos sejam indevidamente qualificadas como OUC's, com o nítido propósito de alavancar mudanças em índices urbanísticos mais restritivos.

Indo mais longe, pode-se acrescentar que a omissão em tela representa o descaso do Poder Público municipal com o planejamento urbano, deixando ao alvedrio das forças do mercado imobiliário a escolha de áreas propícias à implantação das OUC's – normalmente recaindo sobre aquelas de extrema valorização imobiliária e que possuam alguma restrição urbanística.

Não há de se olvidar que a OUC constitui um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais pelo município, a ser concretizada sob o pálio do planejamento urbano, especialmente por meio do plano diretor. Esta exigência de planejamento urbano, concretizada no Plano Diretor de



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Cuiabá através da necessidade de prévia demarcação de áreas propícias para a aplicação deste instrumento no município (art. 72), permite que o Poder Público municipal, os investidores e a sociedade em geral tenham plena clareza das regiões propícias a transformações urbanas estruturais e cuja aplicação deste instrumento seja necessária.

Portanto, o processo administrativo (licenciamento) da OUC Senhor dos Passos possui vício insanável por afronta ao princípio da legalidade, vez que tal operação foi instituída indevidamente por ato administrativo (lei de efeitos concretos) que não obedeceu às exigências estabelecidas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Cuiabá quanto à necessidade de lei específica para tanto. Além disso, não há lei municipal que previamente defina as áreas passíveis de implantação de OUC's no Município de Cuiabá (art. 32 do Estatuto da Cidade e art. 72 do Plano Diretor Estratégico de Cuiabá), o que também constitui vício que macula a regularidade do referido processo administrativo.

### **2) A não configuração do instituto da OUC no caso**

A Operação Urbana Consorciada é um tipo de intervenção urbana voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano (art. 32 do Estatuto da Cidade).

Na realidade, intervenções urbanas de menor envergadura podem visar a melhorias na infraestrutura urbana, mas a Operação Urbana Consorciada não estará caracterizada se não ocorrer transformações estruturais que possam trazer, conjuntamente, melhorias sociais e valorização ambiental.



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Assim, ao analisar os termos da OUC Senhor dos Passos observa-se que a área a sofrer as possíveis transformações estruturais é de propriedade de pessoa diretamente interessada no empreendimento imobiliário que se pretende promover no local.

Vê-se, portanto, que a área de abrangência da intervenção proposta não condiz com a dimensão que envolve a implantação de uma OUC (que não pode ficar restrita unicamente aos imóveis do empreendedor). Além do mais, não se verifica no caso programa factível de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, nos termos do que exige o art. 33 do Estatuto da Cidade, já que os contornos da OUC proposta caracteriza-se muito mais como espécie de intervenção urbanizadora, longe da magnitude de uma transformação estrutural que traga melhorias sociais ao local (cabe lembrar, por exemplo, que no entorno da OUC Senhor dos Passos encontra-se situado o bairro Alvorada e alguns assentamentos informais carentes de infraestrutura urbana).

Nas discussões realizadas na audiência pública de apresentação do EIV/RIV da OUC Senhor dos Passos (cujo áudio pode ser requisitado por esse Juízo ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico) e no parecer do CMDE de fls. 225/227 ocorreram vários questionamentos feitos por moradores e técnicos no afã de encontrar explicações para o fato da nascente do Córrego da Prainha ter ficado fora do perímetro estabelecido para a realização da referida intervenção, o que, por si só, também desqualifica o outro objetivo traçado para a realização da operação em tela, que seria o da valorização ambiental deste local.

Observa-se, portanto, que a intervenção em questão apresenta-se formatada como um mero instrumento para possibilitar o manejo dos índices e parâmetros urbanísticos vigentes, sem maiores



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

preocupações com a ordenação da cidade e o bem-estar da coletividade.

Há de se acrescentar, por oportuno, que a Lei nº 231/2011 (Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cuiabá) já havia diminuído consideravelmente as restrições urbanísticas antes existentes na região para a implantação de empreendimentos imobiliários, embora ela possua inquestionável valor ambiental, por se tratar de localidade que engloba as nascentes do Córrego da Prainha.

Desse modo, mais uma vez, há nítida violação ao princípio da legalidade no licenciamento da OUC ora questionada, já que a intervenção que se pretende realizar no bairro Senhor dos Passos não possui elementos que possam caracterizá-la como uma Operação Urbana Consorciada, pelo menos nos termos delineados pelo Estatuto da Cidade.

### **3) Ausência de definição sobre a desafetação ou não de áreas públicas incidentes no perímetro da OUC Senhor dos Passos**

As informações existentes no licenciamento urbanístico e na lei municipal que instituiu a OUC Senhor dos Passos não deixam claro se haverá ou não a desafetação de vias públicas (previstas no partido urbanístico do bairro e não executadas) e que foram indevidamente incorporadas pelo empreendimento.

Por certo, os loteamentos têm suas vias públicas, praças e espaços livres delimitados e sua efetivação há de ser assegurada, pois são bens de uso comum, com funções específicas que criam condições para a adequada qualidade de vida da população.



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

O loteamento Senhor dos Passos foi aprovado e registrado no ano de 1970, portanto, sob a égide do Decreto-Lei 58, de 10.12.1937, que dispunha sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, diploma legal anterior à Lei nº 6.766/79, que já tratava da alienabilidade dos bens de uso comum do povo, como consignado no seu art. 3º:

Art. 3º. A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta. (Grifou-se)

A legislação posterior tem a mesma orientação. O Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, segue a mesma esteira:

Art. 4º. Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público do Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

O ato de aprovação de um loteamento é o ato administrativo constitutivo do direito dominial do poder público municipal sobre os espaços livres e áreas destinadas aos equipamentos públicos.

O domínio público municipal sobre as áreas de circulação do loteamento é inconteste e iniciou-se a partir da implantação do loteamento, sem jamais perder essa característica. Portanto, trata-se de bem público, da categoria de uso comum do povo, conforme preceituava o art. 66 do Código Civil de 1916, que tem a mesma sistemática do art. 99 do atual CC:



## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Art. 99. São bens públicos:

I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal;

III- os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único: Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Pode-se até entender como passível a desafetação de áreas recebidas pelos Municípios em processos de loteamento, se presente o interesse público, o que deverá ser avaliado pelo Poder Legislativo local. O seja, a desafetação de bens públicos deve também ocorrer por lei municipal específica.

Nota-se, portanto, que a OUC Senhor dos Passos, da forma como foi licenciada, permite que o empreendedor se apodere indevidamente de bens públicos, o que viola o ordenamento jurídico.

Tal fato, por si só, reforçaria a necessidade de cautelas extremas na elaboração e aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança e do próprio plano da OUC em questão que, ao menos, pudessem trazer elementos mais precisos para tornar clara a situação ora retratada.



**Ministério Público do Estado de Mato Grosso**  
29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

No entanto, no plano da Operação Urbana Consorciada Senhor dos Passos (instituído pela lei municipal nº 292/2012) há tão somente informações vagas sobre o assunto.

Tal questão ressalta a impropriedade do licenciamento urbanístico realizado no caso pela Prefeitura Municipal de Cuiabá.

## **II- DO DIREITO**

---

No capítulo atinente à política urbana, a Constituição Federal de 1988 veio a cunhar o termo “função social da cidade”, ao dispor que 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 (art. 182).

Compreender a cidade em sua função social significa visualizar que o espaço urbano não é simplesmente um aglomerado de pessoas e edificações. O espaço urbano passa a ter funções a realizar, dentre as quais destacam-se as previstas na Carta de Atenas de 1933 referentes à habitação, ao trabalho, à recreação do corpo e do espírito e à circulação no espaço urbano.<sup>1</sup>

Outro elemento importante para compreender os contornos do princípio da função social da cidade pode ser extraído do Direito Ambiental: a compreensão do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado como um direito fundamental da coletividade.

---

<sup>1</sup> A Carta de Atenas é o documento que sintetiza os princípios do urbanismo moderno, elaborados por influência de Le Corbusier no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizada em Atenas em 1933.





## **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Desta forma, considerando o meio ambiente em seu sentido amplo, como sendo a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, abrangendo inclusive o ambiente citadino, resta claro que a ideia de função social das cidades tem íntima ligação com o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) abarcou em seu texto tanto diretrizes gerais, que servirão de norte para a atuação estatal no contexto da política urbana, como instrumentos (práticos), que conferem efetividade aos valores de natureza urbanística.

A denominada “operação urbana consorciada” encontra-se expressamente catalogada entre estes instrumentos que visam a conferir efetividade às diretrizes pautadas em lei (art. 2º) e que também concretizam a função social da cidade.

É exatamente com essa finalidade que o art. 4º do Estatuto da Cidade indicou instrumentos como a operação urbana consorciada. Em outras palavras, a legislação infraconstitucional selecionou um meio, entre muitos outros abordados no mesmo preceptivo, a fim de que o Estado possa, concretamente, promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes, valores esses expressamente afirmados pelo art. 182, *caput*.

O art. 32 § 1º do Estatuto da Cidade é o dispositivo que, ao tratar mais profundamente das operações urbanas consorciadas, cuidou de esclarecer em termos conceituais o sentido a ser atribuído à tal instrumento. Segundo o mandamento legal, trata-se de um “conjunto de intervenções e



## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.

Importante alerta, porém, é lançado por Paulo José Villar Lomar ao afirmar que “não é qualquer intervenção urbana que pode ser juridicamente qualificada como operação urbana consorciada, mas apenas aquelas que se destinam à realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.<sup>2</sup>

Para o autor, os três objetivos previstos no art. 32 – *transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental* – devem ser perseguidos de modo conjugado pelo Poder Público. Alerta-se para a presença determinante do fator ambiental aliado ao aspecto urbanístico em termos conceituais relacionados às OUC's.

Há de se registrar que qualquer transformação estrutural a ser levada a efeito pelo Poder Público em conjunto com a iniciativa privada necessariamente deverá ser coadunar com as exigências fundamentais da ordenação da cidade. Isso porque o plano diretor constitui o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano, conforme expressamente determina a Lei Fundamental, em seu art. 182, *caput* e § 1º. Mais do que isso, qualquer operação urbana consorciada que venha a ser proposta ou implementada deverá observar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Assim, a lei específica que criar determinada OUC não

---

<sup>2</sup> *Operação urbana consorciada*. In: DALLARI, Adílson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.) *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 249.



## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

pode alterar qualquer das características então traçadas em termos de política urbana, devendo ser invalidada caso represente um mero instrumento (estratagema) para a facilitação da implantação de megaempreendimentos em afronta à lei, ao interesse público e às diretrizes da política urbana traçadas no Estatuto da Cidade.

É inegável que a lei que autorizou a implantação do plano da OUC Senhor dos Passos (Lei Complementar Municipal nº 292/2012) é típico diploma normativo de efeitos concretos que, ao veicular conteúdo materialmente administrativo, produz efeitos imediatos, dispensando-se qualquer outro ato para se tornar concretamente eficaz.

Segundo José Afonso da Silva a natureza jurídica dos planos urbanísticos é problema controvertido no ordenamento jurídico. De acordo com o autor, “sua solução há de levar em conta os vários tipos de planos, já que uns são de caráter mais normativo, mais programático, que outros, que são mais concretos, mais executivos”.<sup>3</sup>

O protótipo do plano urbanístico é o plano diretor municipal. Além deste plano (de caráter geral), o ordenamento conhece planos particularizados, de edificação, de zoneamento, de alinhamento, etc., que a doutrina concebe como atos administrativos, à vista dos seus efeitos concretos e executivos de planos gerais. É o caso do plano de uma operação urbana consorciada, que estabelece modificações nos índices urbanísticos de determinada área do território urbano, particularizando as disposições existentes no plano geral (plano diretor).

Aliás, convêm nesta altura trazer à colação o escólio de Hely Lopes Meirelles sobre o assunto, *verbis*:

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 97.



## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos...<sup>4</sup>

Tratando-se, pois, de lei de efeitos concretos e, porquanto, *equiparada aos atos administrativos em geral*, é de todo pertinente que se perscrute sua validade por meio da presente Ação Civil Pública.

Com efeito, essa possibilidade é questão pacífica na jurisprudência, como pode exemplificar a ementa a seguir transcrita:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. POSSIBILIDADE JURÍDICA, COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE ATIVA.

É possível, ao Ministério Público local, em ação civil pública proposta perante a Justiça Federal, investir contra ato legislativo

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data", Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. 24 ed. atual. e compl. de acordo com as Emendas Constitucionais, a legislação vigente e a mais recente jurisprudência do STF e do STJ por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 39.



## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

que resente de generalidade e abstração revelando-se, em tese, típico instrumento administrativo de efeitos concretos e pessoais.<sup>5</sup>

Desse modo, a inobservância dos preceitos legais que condicionam o desenvolvimento da política urbana e que exigem a edição de lei específica para a implantação de OUC's levam à necessidade de invalidação da Lei Complementar Municipal nº 292/2012 (lei de efeitos concretos).

Tratando-se da anulação do ato administrativo o inesquecível Meirelles ensina:

Anulação é a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Baseia-se, portanto, em razões de legitimidade ou legalidade, diversamente da revogação, que se funda em motivos de conveniência ou de oportunidade, e por isso mesmo, é privativa da Administração.<sup>6</sup>

### **III- DO PEDIDO LIMINAR**

---

O caso aqui exposto faz por merecer o deferimento de medida liminar, na forma permitida pelo art. 12 *caput* da Lei 7.347/85, para o fim de determinar a imediata suspensão dos efeitos da Lei Complementar Municipal nº 292/2012 e da implantação da Operação Urbana Consorciada Senhor dos Passos até que seja julgado, definitivamente, o mérito desta Ação.

5 AG nº 34066, TRF da 4ª Região, 4ª Turma, Rel. Des. Amaury Chaves Athayde, DJU de 24/01/2001, p. 142

6 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Brule Filho. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 193.



## Ministério Público do Estado de Mato Grosso

### 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

Mostra-se evidente, na espécie, mesmo da análise perfunctória da *quaestio*, a presença do *fumus boni juris* revelado pela flagrante ilegalidade do ato que autorizou a instituição da operação urbana em referência que, como foi exaustivamente visto, deixou de observar formalidade prevista no ordenamento jurídico para sua constituição, qual seja, a necessária edição de lei específica, afora o fato de não se atender a disposição encartada no art. 72 do Plano Diretor de Cuiabá consistente na necessidade de prévia delimitação de áreas para a instituição de OUC's.

Nota-se, ainda, que o processo de licenciamento da OUC Senhor dos Passos possui omissões que nitidamente facilitam a implantação de intervenções urbanísticas de caráter privado que causarão danos irreversíveis à ordem jurídica urbanística.

Também resplandece com intenso brilho, neste caso, o *periculum in mora*, em vista do boom imobiliário que ocorre nessa Capital, no qual, a todo momento, novos empreendimentos são lançados, ainda mais diante do ímpeto em torno das obras de infraestrutura voltadas para a Copa do Mundo 2014. Registra-se, por oportuno, que a área onde se pretende implantar a Operação Urbana Consorciada Senhor dos Passos é de relevante interesse ambiental e até histórico e cultural, já que no local encontra-se situada a nascente do Córrego da Prainha (de inestimável valor para a história do município), sendo danosa qualquer atividade que possa ser iniciada no local sem as devidas cautelas legais.

#### IV- DOS PEDIDOS

---

Ante o exposto, o Ministério Público requer:



**Ministério Público do Estado de Mato Grosso**  
29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

1) seja concedida ordem liminar de suspensão dos efeitos da Lei Complementar Municipal nº 292/2012 (que instituiu a OUC Senhor dos Passos), determinando-se a interrupção de qualquer atividade que implique autorização para início da referida operação até que seja julgado, definitivamente, o mérito desta Ação, após a oitiva do requerido no prazo de 72 horas (art. 2º da Lei 8.437/92);

2) seja determinado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico, no prazo adrede indicado, que promova a juntada aos autos da cópia da ata da 4ª Reunião Extraordinária do CMDE (realizada na data de 13/12/2012), na qual consta a aprovação da OUC Senhor dos Passos pelo referido colegiado, haja vista a omissão na entrega de tal documento ao Ministério Público;

3) seja determinado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, no prazo adrede indicado, que promova a juntada aos autos do áudio ou vídeo que registrou a audiência pública que analisou o EIV/RIV da Operação Urbana Consorciada Senhor dos Passos;

4) seja determinada a citação do requerido, a fim de que tome conhecimento dos termos da presente demanda, e assim, possa contestá-los, se quiser, bem como do proponente da OUC Senhor dos Passos, para que, caso queira, figure nos autos na qualidade de litisconsorte passivo, devendo o Município de Cuiabá (em sede de manifestação sobre a liminar ora vindicada) trazer aos autos a sua qualificação e endereço (inexistentes nos documentos encaminhados pelo demandado ao MP no incluso inquérito civil público);

5) seja julgada procedente a presente ação para ANULAR a Lei Municipal/Ato Administrativo nº 292/2012 (que instituiu a OUC Senhor



**Ministério Público do Estado de Mato Grosso**  
29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística

dos Passos), face a nulidade do licenciamento da referida operação urbana, em razão da sua desconformidade com as exigências previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá;

6) seja julgada procedente a presente ação para condenar o requerido na OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER consistente na proibição do processamento de requerimentos para análise de Operações Urbanas Consorciadas enquanto não editada lei municipal que delimite áreas no município passíveis de aplicação das OUC's, conforme exigência prevista no art. 32 do Estatuto da Cidade e no art. 72 do Plano Diretor.

Ademais, protesta-se pela produção de todo o meio de prova em direito admitido.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para efeitos fiscais em atendimento à lei.

Cuiabá-MT, 08 de março de 2.013.

**CARLOS EDUARDO SILVA**  
**Promotor de Justiça**