



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO
E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br**

RECOMENDAÇÃO N° 0003/2025/9ª PmJFOR de 01 de agosto de 2025 .

N° MP: 09.2019.00002992-8

Ementa: Política Habitacional e Urbanística. Revisão Plano Diretor Participativo. Cronograma das Reuniões, Pautas e Audiências. Gestão Democrática da Cidade.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, por intermédio dos Promotores de Justiça que ao final subscrevem, com fulcro nas atribuições que lhes conferem o art. 129, da Constituição Federal; art. 130, II, da Constituição Estadual; art. 27, V da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e art. 117, parágrafo único, letra “d” da Lei Complementar nº 72, de 12 de dezembro de 2008.

CONSIDERANDO os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal vigente, como a democracia participativa (arts. 1º e 14), a justiça social (art. 3º), a função socioambiental da cidade e da propriedade (art. 5º, XXIII, art. 170, art. 182, art. 186) e os direitos sociais, como moradia (art. 6º), que implantaram uma nova ordem jurídico urbanística no Brasil;

CONSIDERANDO que o art. 40 da Lei Federal n. 10.257/2001 –Estatuto da Cidade dispõe sobre o Plano Diretor a ser instituído pelos Municípios, determinando, no parágrafo 3º, que “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”;

CONSIDERANDO que compete ao Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor participar e aprovar as definições da Metodologia e o Plano de Trabalho do



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (art. 1º, incisos III e IX, da Lei Ordinária Municipal n. 10.922/2019, de 19 de setembro de 2019)

CONSIDERANDO também que compete ao Núcleo Gestor a aprovação de cronograma para o processo de revisão do Plano Diretor, com prazos adequados à garantia de participação popular em todas as etapas, propondo critérios para decidir prioridades (art. 1º, inciso X, da Lei Municipal n. 10.922/2019), acompanhar a realização de audiências públicas, leituras comunitárias, validação de diagnósticos e demais mecanismos de participação social (art. 1º, inciso XI, da lei Municipal n. 10.922/2019), bem como lavrar Ata das reuniões (art. 1º, inciso XIV, da Lei Municipal n. 10.922/2019);

CONSIDERANDO que a gestão democrática da cidade é princípio da Política Urbana, nos termos do art. 2º, inciso II da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade (“II – *gestão democrática por meio de 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*”);

CONSIDERANDO que o processo de elaboração do Plano Diretor deve atender ao princípio da gestão democrática da cidade, de modo que o Estatuto da Cidade determina que sejam garantidos nesse processo: *a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos* (art. 40, §4º);

CONSIDERANDO que, da mesma forma, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza prevê, em seu art. 202, que “O plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, quando de sua elaboração, **ser assegurada, ampla discussão com a comunidade, a participação das entidades representativas da sociedade civil**, nos termos da lei”;



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

CONSIDERANDO que o Plano Diretor Participativo do Município também dispõe sobre o tema, determinando que são **instrumentos de participação popular** do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática: *a) audiências, debates e consultas públicas; b) iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; c) plebiscito e referendo popular; d) orçamento participativo; e) veto popular (art. 288, inciso V);*

CONSIDERANDO que o Plano Diretor possui, portanto, um caráter dialógico, tendo em vista que a gestão democrática da cidade, princípio da Política Urbana que o norteia, impõe uma interação constante entre os cidadãos e o Poder Público Municipal, de modo que o próprio ordenamento jurídico brasileiro, contemplando normas constitucionais e infraconstitucionais, determina que o Plano Diretor deve estar associado aos interesses e desejos dos munícipes, que são diretamente afetados por qualquer intervenção a ser realizada na cidade;

CONSIDERANDO que a interação entre os gestores públicos e a sociedade civil na elaboração e revisão do Plano Diretor municipal afeta diretamente a efetividade do planejamento urbano pretendido e proporciona o cumprimento da função socioambiental da cidade, com redução de desigualdades urbanas e ampliação do acesso a bens e serviços a toda a população – tudo conforme o vetor axiológico dos artigos iniciais da Constituição Federal, em especial: *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: (...) II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; (...) Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (...);*

CONSIDERANDO que o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Fortaleza está em andamento e que os instrumentos de participação popular desse processo envolvem a realização de consultas, reuniões e audiências públicas – que se



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

constituem em eventos organizados pelo Poder Público e, como tais, devendo ser obedientes às normas e aos princípios da Administração Pública, conforme previstos no art. 37, *caput* da Constituição da República, em especial os da *Publicidade, Legalidade e Eficiência* – indo necessariamente além da mera interpretação literal da lei e exigindo interpretação sempre tendente a maximizar a densidade dogmática e a aplicação prática dos Princípios e das Normas Constitucionais;

CONSIDERANDO que a realização de reuniões, discussões e consultas devem contemplar a participação de expressiva parcela da população interessada, a quem a gestão democrática da cidade é de grande relevância para proporcionar a construção de uma cidade mais igualitária, do ponto de vista socioambiental e urbano;

CONSIDERANDO que o Plano Diretor é instrumento que se perpetua por longo período de tempo, de modo que as revisões ocorrem somente a cada (10) dez anos, tendo grande impacto sobre os munícipes de Fortaleza, sua elaboração deve ser pautada pela realização de debates e reflexões ontologicamente incompatíveis com cronogramas urgentes ou expedientes e ritos restritivos, tendentes a gerar possível exclusão de setores da população.

CONSIDERANDO que exatamente pela motivação supra, já houve a interrupção do processo de revisão durante a notória pandemia de coronavírus, seguindo o Município a Recomendação do Ministério Público, ocorrendo a retomada dos trabalhos de modo seguro, de modo a equacionar de modo razoável e proporcional os problemas fático-organizacionais sem desrespeito à principiologia constitucional;

CONSIDERANDO que a participação política dos interessados requer a realização de procedimentos de oitiva direta e indireta e debates públicos, de modo que haja apropriação, racionalização, discussão, argumentação e possibilidade de sugestão de alterações no conteúdo e na forma de assunto de grande complexidade, que é o planejamento urbano da cidade de Fortaleza, é necessário que se garanta tempo suficiente para assegurar a qualidade positiva dessa participação, que deve



9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO
E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

abranger todos os setores interessados.

CONSIDERANDO que restou claro na Ata da na reunião do dia 21 de maio de 2025 que seria ponto de pauta da reunião seguinte a fixação do calendário, cuja proposta deveria ser divulgada com antecedência, ocasião na qual houve discussão e aprovação dos Produtos 10 (Caderno Geral de Memórias) e 11 (Sistematização das propostas), findando com a manifestação do Sr. Presidente, citando a intenção do Exmo. Sr. Prefeito de findar o processo revisional ainda em 2025, mas que na mesma frase "*ressaltou a relevância no cumprimento de todas as etapas necessárias – como o ciclo participativo –sem atropelar os trabalhos.*"

CONSIDERANDO que, coerentemente com o deliberado na anterior Reunião e com o conhecimento dos pontos de pauta, na reunião seguinte, dia 18 de junho de 2025, houve discussão e aprovação do cronograma de eventos propostos, mediante o consenso dos presentes, bem como foi aprovada a capacitação de delegados e as datas para a Conferência da Cidade – assim estabelecendo e publicizando a sequência dos trabalhos até a finalização do processo de revisional até o final do ano de 2025 – conforme Ata divulgada normalmente na página oficial da Revisão do PDPFor, acessível em <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/r/diretor/plano-diretor/documentos?session=14261174917532> (aba Atas de 2025).

CONSIDERANDO que na reunião do Núcleo Gestor do dia 18 de julho de 2025 foi proposta e aprovada, por maioria de votos, nova alteração do calendário, sem que houvesse divulgação prévia deste ponto de pauta, gerando surpresa entre pessoas e entidades presentes – conforme gravações em mídia e relatos de entidades do campo popular trazidos à reunião realizada no dia 24 de julho do corrente, às 10h., na Sede das Promotorias de Justiça, conforme Ata e mídias publicamente acessíveis nos autos deste Procedimento Administrativo (fls. 1884 e ss.).

CONSIDERANDO que até o presente momento o Núcleo Gestor, conforme constante nas Atas das reuniões, tem respeitado o intervalo de 15 (quinze) dias entre a publicização de produtos e propostas e o momento de discussão e deliberação



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

respectivos, conforme as Resoluções nº 25/2005 e 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades mas também respeitando as deliberações sucessivas das Reuniões, como é exemplificado nas Atas dos dias 08 de janeiro, 05 de maio, 20 e 21 de maio e 02 de dezembro de 2024 e 18 de junho de 2025 (a mesma onde foi aprovado o Cronograma ora alterado).

CONSIDERANDO que o prazo de quinze dias, ao longo de todo o processo, foi considerado necessário e razoável para os objetivos da Revisão, inclusive sendo adotado por analogia ao disposto no vigente Plano Diretor (lei complementar municipal nº 62/2009): *"Art. 299 - A convocação para a realização de audiências públicas referentes às questões urbanas serão realizadas com antecedência de 15 (quinze) dias, por meio de ampla divulgação, mediante publicação no Diário Oficial e no endereço eletrônico do Poder Executivo Municipal. § 1º - Todos os documentos relativos aos temas das audiências públicas, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, com antecedência mínima de 15(quinze) dias antes da realização da respectiva audiência pública."*

CONSIDERANDO que até mesmo em assuntos de pouca ou nenhuma relevância como Assembleias de Condomínio ou de Associações Privadas, é nula a deliberação sobre "ponto de pauta" ou "ordem do dia" não divulgado regularmente na convocação, pelo meio e com a antecedência suficientes para o conhecimento dos interessados, conforme a inteligência dos arts. 1351 e 1354 do Código Civil Brasileiro, art. 49 §§ 1º e 2º da Lei 4.951/1964 (Condomínios e Incorporações) e a maciça jurisprudência dos tribunais brasileiros.

CONSIDERANDO que a imemorial regra consuetudinária da vedação à surpresa, é albergada também nos processos administrativos e judiciais, exigindo sempre o prévio conhecimento dos assuntos a serem deliberados, via publicação das pautas e limitação das decisões aos temas e argumentos discutidos, como consta dos arts. 9º e 10 do Código de Processo Civil e ainda exemplificado nos Acórdãos



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

seguintes: STJ REsp 2140962-SE (j. 03/09/2024), REsp 1235138-RJ (j. 13/03/2012) e AREsp 2381097-DF (j. 19/09/2023).

CONSIDERANDO que sucessivas alterações de calendário tendem a conturbar o processo, trazendo incertezas jurídicas para seu andamento e comprometendo o essencial caráter participativo, público e democrático do processo revisional do Plano Diretor – o qual ainda exigirá o profundo exame e deliberação por parte da Câmara de Vereadores, trabalho este sem prazo de conclusão e que atenderá ao ritmo próprio da atividade do Poder Legislativo, tornando potencialmente inócua a concentração de atos ora constatada na fase atual, sob responsabilidade do Poder Executivo.

CONSIDERANDO que não foi previsto em qualquer destas novas versões do Calendário / Cronograma a realização de uma Audiência Pública, específica para a sintetização dos conteúdos, em momento anterior da Conferência da Cidade – evento que já estava anunciado desde o ano de 2023, conforme metodologia aprovada no PRODUTO 1 (página 36).

RECOMENDA ao Município de Fortaleza, à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e ao Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor de Fortaleza, com o fito de garantir a adequada participação popular, nos moldes dos princípios da democracia participativa e da gestão democrática da cidade, princípios administrativos da legalidade, publicidade e eficiência assegurados na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, bem atuação democrática do Núcleo Gestor no processo de revisão e tudo o mais acima fundamentado, **que:**

- a) seja anulada a deliberação da sobredita Reunião do dia 17 de julho do corrente apenas no concernente à reforma do cronograma, restabelecendo-se a situação aprovada na reunião anterior.
- b) Que eventual nova proposta de alteração do cronograma ou calendário seja

**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
 CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

regularmente divulgada e publicizada com a antecedência mínima de 15 (quinze) dias para a reunião, ordinária ou extraordinária, que deverá deliberar sobre a obediência do prazo de 15 (quinze) dias entre cada um dos atos previstos para realização da etapa 4 do Processo de Revisão do Plano Diretor.

- c) Haja a introdução, no calendário presente ou em qualquer outro a ser adotado, de uma data específica para a Audiência Pública antes da Conferência da Cidade conforme metodologia aprovada no Produto 1 (Página 36) .
- d) Que os Gestores Municipais, em especial a Presidência do Núcleo Gestor, abstenham-se de colocar à deliberação em quaisquer reuniões de quaisquer colegiados atuantes no presente Processo de Revisão temas ou assuntos que não tenham sido previamente divulgados e publicizados pela forma constante da alínea "b" supra.

Publique-se e cientifique-se pessoalmente o Gabinete do Prefeito do Município de Fortaleza e demais autoridades responsáveis.

REQUISIÇÃO:

Neste mesmo ato, nos termos dos artigos 129 e ss. da Constituição Federal; 26, I, b, II, III e IV da Lei 8625/93; 7º, II e III, 8º, II, II IV e IX §§ 3º, 5º e 9º, IV da Lei Complementar 75/93 e 201, IV, a, c, IVV e § 5º da Lei 8069/90 e 5º, II do CPP, no art. 116, I, b da Lei Complementar Estadual 72/2008 (Lei Orgânica do MPCE) e nas disposições da Lei nº 12.527/2011 (acesso à informação) **REQUISITA-SE** do Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor de Fortaleza que:

- 1) no prazo de dez (dez) dias, publique e comprove perante esta Promotoria a publicação desta Recomendação, em posição de destaque,**



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

na página da Revisão do Plano Diretor (*planodiretor.fortaleza.ce.gov.br*)

**2) no mesmo prazo informe sobre sua aceitação ou não desta
Recomendação e das providências correlatas.**

O Ministério Público do Estado do Ceará acompanhará o cumprimento das disposições acima consignadas e adotará medidas cabíveis em caso de violação ao objeto da presente Recomendação, ressaltando que a omissão injustificada quanto às providências acima consignadas poderá caracterizar o dolo necessário à configuração de ato de improbidade administrativa, sujeitando o responsável às sanções previstas na Lei n. 8.429/1992 e demais legislação citada.

Fortaleza, 01 de agosto de 2025

Giovana de Melo Araújo

Promotora de Justiça titular da 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza
Especializada em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação

Élder Ximenes Filho

Promotor de Justiça titular da 8ª Promotoria de Justiça de Fortaleza
Especializada em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação

Marcelo Yuri Moreira Martins

Promotora de Justiça titular da 6ª Promotoria de Justiça de Fortaleza
Especializada em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação

Maria Jaqueline Faustino de Sousa Alves do Nascimento

Promotora de Justiça titular da 133ª Promotoria de Justiça de Fortaleza
Especializada em Meio Ambiente e Urbanismo