



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 178/2023

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda 056/2023, de autoria do Vereador Denílson da JUC, ao Projeto de Lei Complementar nº 028/2022, de autoria do Poder Executivo, que “Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Proposta de Emenda nº 056/2023 ao Projeto de Lei Complementar nº 028/2022, que “Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências.”

Ab initio, informa o Regimento Interno do Poder Legislativo do Município de Contagem, em seu art. 182, inciso I, *in verbis*:

“Art. 182 - A emenda, quanto à sua iniciativa, é:

I - de Vereador;
(...)”

Normatiza o Estatuto da Casa em seu art. 180, que “*Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de suprimir, substituir, aditar ou modificar dispositivo.*”

Ademais, o mesmo Diploma Legal dispõe em seu art. 184, inciso I, *in verbis*:

“Art. 184 - A emenda será admitida:

I – se pertinente à matéria contida na proposição principal:”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Cumpre-nos ressaltar ainda que o Projeto apresentado não se enquadra nas matérias de competência privativa do Poder Executivo Municipal, sendo de competência concorrente, conforme disposto na Lei Orgânica Municipal em seus artigos 6º, incisos I e III; 7º, inciso IX e 134, §2º:

“Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante:

a) elaboração do Plano Diretor;

b) planejamento e controle do uso e ocupação do solo;

c) estabelecimento de normas e controle do parcelamento do solo;

d) estabelecimento de normas de edificação.

“Art. 7º - É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

(...)”.

“Art. 134 – Compete ao Poder Público formular e executar a política e os planos plurianuais de saneamento básico, assegurando:

(...)

§2º - O Poder Público desenvolverá mecanismos institucionais que compatibilizem as ações de saneamento básico, habitação, desenvolvimento urbano, preservação do meio ambiente e gestão dos recursos hídricos, buscando integração com outros municípios nos casos em que se exigirem ações conjuntas.

(...)”.

Dessa forma, vê-se que inquestionável a competência concorrente para a proposição em análise.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 218110, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002, DJ 17-05-2002 PP-00073 EMENT VOL-02069- 02 PP-00380)

Porquanto, quanto ao aspecto formal, da análise da emenda vê-se que ela está em consonância com o Regimento Interno da Câmara Municipal, não existindo, pois, vedação legal a sua regular tramitação.

Em que pese a competência concorrente para a proposição em exame, no que tange ao aspecto material da emenda, importante destacar que a Constituição da República, em seu artigo 29, inciso XII, prescreve a necessidade da participação das associações representativas da sociedade no planejamento municipal, *in verbis*:

“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;

(...)”.

E, em simetria com a Constituição da República, a Lei Orgânica Municipal afirma em seu art. 188 que os Municípios deverão assegurar a participação da sociedade também na elaboração dos projetos que decorram do plano diretor, *in verbis*:

“Art. 188. Na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público assegurará a ampla participação da sociedade civil organizada.”.

No mesmo sentido, a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, também prevê, em seu art. 40, §4º a participação da população na elaboração do plano diretor:

“Art. 40 (...)

(...)

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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;”.

Os dispositivos acima elucidados têm por objetivo obedecer aos princípios estatuídos no *caput* e no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que dispõe que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, onde o povo tem acesso ao processo de formação da vontade estatal.

Assim, os princípios da democracia e da soberania popular fundamentam a participação popular como requisito constitucional do plano diretor e das demais legislações que alteram o planejamento municipal.

Dessa forma, o planejamento participativo, a partir da Constituição, não é mera vontade dos governantes, mas sim um requisito obrigatório para todas as fases do processo dos instrumentos de planejamento urbanísticos.

E, com base no estabelecido no art. 29, XII, da Constituição Federal, alhures mencionado, que assegura a participação popular no planejamento municipal, esse preceito se transforma em requisito para verificar a constitucionalidade de qualquer modificação que influa no plano diretor e no planejamento urbano do Município.

Nessa senda, acresce destacar que, conforme previsão do art. 52 da Lei Federal 10.257/2001 em caso de descumprimento dos requisitos contidos nos incisos I a III do §4º do art. 40, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito poderá incorrer em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 02 de junho de 1992.

Acerca do tema, a jurisprudência é pacífica no que tange a necessidade da participação popular na elaboração de normas que importem em alteração do plano diretor, e nesse sentido vale trazer a baila o posicionamento jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA AUSENTES - INDEFERIMENTO.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

- 1. Por ocasião do julgamento do ARE 878.911/RJ, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento, em repercussão geral, de que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, pois ao limitar o poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita.*
- 2. Na mesma oportunidade, o STF se posicionou no sentido de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".*
- 3. A Lei 10.257/2001, que contém o Estatuto das Cidades, exige a realização de audiências e reuniões públicas prévias à elaboração do Plano Diretor e a sua fiscalização.*
- 4. A tese de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da participação democrática não merece respaldo, já que a lei questionada não trata de elaboração e fiscalização do Plano Diretor do Município, mas de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.080804-4/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/07/2022, publicação da súmula em 21/07/2022)*

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROJETO DE LEI - ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA A FASE PRÉ-LEGISLATIVA - SUSPENSÃO DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO - REQUISITOS DO PROVIMENTO - CONFIGURAÇÃO - CABIMENTO DA MEDIDA URGENTE - MANUTENÇÃO DA DECISÃO CONCESSIVA.

- Consoante norma inserta no artigo 40, §4º, da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) o processo de revisão ou alteração do Plano Diretor da Cidade tem que ser precedido de uma fase pré-parlamentar que possibilite o debate e participação popular e comunitária e realização de estudo técnico. (TJMG - Agravo de Instrumento Cv 1.0209.11.008297-8/001, Rel. Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/05/2012, publicação da súmula em 14/05/2012)

O Supremo Tribunal Federal também se posicionou sobre a necessidade da participação popular para alteração do plano diretor, conforme demonstrado no julgado abaixo colacionado parcialmente:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO: ALTERAÇÃO. PARTICIPAÇÃO POPULAR. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base nas alíneas b e c do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, que decidiu: "Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - Necessidade de ser o processo legislativo - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera -integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu -Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa - Ação procedente" (fl. 145). 2. (...) DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. (...) 4. O Desembargador Relator do caso no Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo observou: "(...) Ora, o diploma legal que dispõe sobre dito Plano Diretor é a Lei Complementar n. 210/2007. A lei sob foco altera a Lei Complementar n. 210/2007. Assim, dada a sua natureza, vista a importância da modificação que procedia, deveria, também, é intuitivo, ter sido precedida de discussão com a representação da população de Mogi Mirim. Mas, além da ausência de demonstração da participação popular no debate acerca das alterações de lei do Plano Diretor da cidade, também não restou comprovado que estudos técnicos foram realizados para sua elaboração. Como afirmado por este Órgão Especial, em matéria de extrema relevância, como esta que envolve a ocupação racional das cidades -urbanismo -exige-se que qualquer alteração normativa seja precedida de estudos técnicos profundos detalhados, com a especificação dos benefícios e prejuízos que possam advir dessa iniciativa, só se justificando mudanças quando estas efetivamente atendam ao interesse coletivo -e principalmente, sejam voltadas à garantia da qualidade de vida da população, cuja participação no processo de planejamento municipal é absolutamente indispensável (CF, arts. 29, inciso XII, e 182, CE, art. 180, inciso II) (ADIN 0408539 41.2010.8.26.0000),(...) 5. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (718326 SP , Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 06/11/2012, Data de Publicação: DJe-225 DIVULG 14/11/2012 PUBLICAÇÃO 16/11/2012). grifo nosso.

Ademais, é pacífico para a doutrina, e como também prelecionado no julgado do STF acima transcrito, em parte, que o conteúdo normativo atinente ao plano diretor reveste-se de complexidade especial, haja vista que é instrumento básico da política de planejamento e desenvolvimento da expansão urbana, além de ter como meta o progresso socioeconômico do



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Município, sendo necessário um estudo técnico, assim como manifestação do órgão competente do Município sobre os impactos da medida normativa proposta, visto que mudanças tais somente se justificam quando atendam ao interesse coletivo, privilegiando a qualidade de vida da população envolvida.

Nesse sentido, necessário mencionar que a Lei Federal 10.257/2001, ainda prevê, tendo em vista a complexidade especial da matéria, a realização de estudos técnicos, nos seguintes termos:

“Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.”

“Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;*
- II – equipamentos urbanos e comunitários;*
- III – uso e ocupação do solo;*
- IV – valorização imobiliária;*
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;*
- VI – ventilação e iluminação;*
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.*

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.”

“Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.”

Desta forma, em que pese a competência para a proposição em exame, é imperioso que se verifique o respeito as normas que determinam a participação efetiva da comunidade no planejamento urbano, bem a presença de estudos técnicos acerca dos impactos da modificação proposta, nos termos do que determina a Constituição da República, a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Dessa forma, recomenda-se às Comissões a análise da correta verificação por parte do Poder Legislativo do cumprimento das exigências supramencionadas.

Atendidas as recomendações supramencionadas, manifestamo-nos pela admissibilidade e legalidade da Emenda 056/2023, de autoria do Vereador Denílson da JUC, ao Projeto de Lei Complementar nº 028/2022.

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 21 de agosto de 2023.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral