

5.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5887534

PARTICIPAÇÃO E APOIO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO OU REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Referência: 19.16.2167.0114536/2023-57 (Atividade Finalística – Extrajudicial – Procedimento de Apoio à Atividade-Fim (PAAF))

Assunto: Possibilidade de participação e apoio técnico do Ministério Público na elaboração ou revisão de plano diretor municipal.

1. OBJETO

A Analista em Direito VANESSA DE OLIVEIRA CORREIA DA CRUZ, da Comarca de Jaboticatubas, formulou consulta à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a possibilidade de elaboração de termo técnico entre o Município de Jaboticatubas, a Associação dos Moradores de São José do Almeida (AMSJA) e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para apoio técnico na revisão do plano diretor, inclusive por equipe do Ministério Público.

Vieram os autos, instruídos com minuta de Termo de Cooperação Técnica, com o objeto de revisão do

plano diretor, contendo normas de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo para o município de Jaboticatubas, com a previsão de utilização de equipes técnicas do Ministério Público e outros, contratados pela Associação dos Moradores de São José do Almeida (AMSJA), a quem caberia coordenar a contratação, através de parcerias com terceiros.

2. ANÁLISE

ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR – ATIVIDADE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS, COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo aprovado por lei municipal e parte integrante do processo de planejamento municipal, que projeta efeitos sobre plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 40 da Lei 10.257/2001).

O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei 10.257/2001; III – sistema de acompanhamento e controle.

O processo de revisão do plano diretor, assim como de sua elaboração, consubstancia um processo complexo, no qual participam os Poderes Executivo e Legislativo, que devem garantir: 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.

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho explica que:

Sob o aspecto formal, assim, o planejamento urbanístico apresenta dois momentos. No primeiro, elabora-se o plano diretor como ato administrativo dotado de um conjunto de ações, projetos, estudos, estratégias de natureza urbanística. Discutidos esses elementos, incorporam-se eles, num segundo momento, ao projeto de lei de instituição, restando transformados aqueles elementos em normas jurídicas sujeitas à discussão no Poder Legislativo.

(...)

É bem verdade que, em termos práticos, a arquitetura do plano diretor é reservada ao prefeito como chefe do Poder Executivo Municipal, e isso pela simples razão de que se trata de atividade de caráter eminentemente administrativo, vale dizer, atividade em relação à qual prepondera o poder de gestão dos dirigentes da Administração Municipal, sendo normal que desta emane a criação das regras, ações e estratégias integrantes do plano diretor, que compõem o projeto de lei. Mas tal sentido – repetimos – reveste-se apenas de conteúdo prático, de modo que, do ângulo



constitucional, não há lugar para qualquer iniciativa privativa. Por isso, permitimo-nos discordar daqueles que atribuem ao prefeito a iniciativa privativa para elaborar o projeto de lei relativo ao plano diretor⁵⁶.

Portanto, o plano diretor, assim como sucede com o próprio Estatuto da Cidade (parágrafo único do art. 1º da Lei 10.257/2001), estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Significa dizer que todo o trabalho de coordenação dos trabalhos deve estar a cargo do Poder Público municipal, não podendo ser “delegado” a terceiros.

PARTICIPAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES CIVIS

A Constituição Federal assegura a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, da CF) e a participação social é preconizada no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Entretanto, a participação de uma associação não pode, de modo algum, comprometer a colaboração dos vários segmentos da comunidade (art. 40, §4º, I, da Lei 10.257/2001).

José dos Santos Carvalho Filho explica que:

O texto legal, ao consignar que os Poderes Executivo e Legislativo garantirão as diversas espécies de participação popular, dispensa-lhes a qualificação de verdadeiras garantias. É, portanto, como garantias de participação popular que devem ser vistas as iniciativas previstas no dispositivo.

Em primeiro lugar, deve o governo municipal providenciar a realização de audiências públicas e debates na fase de elaboração do plano, objetivando conciliar os interesses do Município e dos munícipes, sempre, porém, alvejando a execução da política urbana local.

Audiências públicas e debates são realmente mais apropriados na fase de elaboração do plano, mas isso não quer dizer que não possam ser promovidos no curso da fase de implementação.

O que importa é que, havendo tal necessidade, deva o governo municipal providenciar a audiência ou o debate. Se não tomar essa iniciativa, podem os munícipes requerê-la às autoridades competentes.

O Estatuto garante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Significa que é possível admitir duas modalidades de participação: a direta e a indireta. Pela primeira, permite-se que os munícipes, individualmente, analisem, debatam e opinem sobre os elementos do plano, e até mesmo que os critiquem, procurando demonstrar caminhos ou ideias diferentes. A participação indireta é processada por meio de associações que representem os setores existentes no local. Na verdade, há setores mais influentes e outros

56 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 276.

minoritários ou de menor capacidade de influência. A todos deve ser garantida a participação: em certas situações, é preciso salvaguardar os interesses de minorias, já que a política urbana deve abranger o Município como um todo, fato que já apontamos anteriormente.

A garantia da participação, entretanto, não pode servir de escudo para a hostilização gratuita dos elementos do plano por parte dos munícipes ou de suas associações representativas. Interesses escusos ou de caráter meramente partidário não podem ser tolerados, já que inegavelmente conspiram contra os reais interesses urbanísticos que devem inspirar a elaboração e a execução do plano. O que se deve ter em mira é, isto sim, a formação de um plano que atenda às reais necessidades dos munícipes e a busca de soluções para lhes proporcionar melhor qualidade de vida. Em consequência, se a participação tiver por fim apenas o infundado torpedeamento do plano com objetivos pessoais, deve ela ser negada⁵⁷.

Conforme o caso, as organizações da sociedade civil poderão cooperar para as finalidades de interesse público na forma da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

APOIO DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

O Município de Jaboticatubas integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos termos do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 89/2006, sendo certo que compete à Agência RMBH auxiliar os municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores (art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 107/2009), circunstâncias que habilitam o Município de Jaboticatubas a solicitar auxílio à Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público não possui atribuições, tampouco equipe técnica, para a elaboração ou revisão de planos diretores municipais, tampouco compete à Instituição referendar atividade administrativa a cargo dos municípios.

A propósito, importante destacar que é vedada ao Ministério Público a representação judicial, a consultoria jurídica de entidades públicas, assim como o exercício da advocacia, em razão das disposições contidas na alínea “b” do inciso II do §5º do art. 128 e da última parte do inciso IX do art. 129, ambos da Constituição Federal.

57 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 282/283

Isso não impede que o Ministério Público acompanhe as atividades de revisão do plano diretor, a cargo do Poder Público Municipal, atuando dentro de suas atribuições constitucionais e legais, sobretudo para prevenir ou questionar irregularidades, a exemplo do déficit de participação social.

Assim, o Órgão de Execução do Ministério Público poderá adotar providências para ajustamento das condutas havidas como irregulares, seja pela via autocompositiva, seja pela heterocompositiva, circunstância que não se confunde com a atividade do Poder Público municipal de elaborar ou revisar um plano diretor.

Finalmente, convém registrar que a celebração de Termos de Cooperação Técnica, por transcender o âmbito da atividade-fim dos órgãos de execução da Instituição, demanda a atuação do Procurador-Geral de Justiça (art. 18, I, da Lei Complementar Estadual 34/1994, e art. 10, I, da Lei Federal 8.625/1993).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. O plano diretor estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, devendo sua elaboração ou revisão serem protagonizadas, coordenadas e dirigidas pelo Poder Público (Executivo e Legislativo, sucessivamente), ainda que de forma compartilhada com a sociedade civil, assegurada a mais ampla participação social, de modo a contemplar os diversos segmentos da sociedade;
- b. A cooperação de associações civis é importante e deve ser promovida pelo município no processo de revisão do plano diretor, desde que não prejudique a participação de outras entidades, associações e indivíduos no processo de revisão;
- c. As organizações da sociedade civil poderão cooperar para as finalidades de interesse público na forma da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;
- d. Sem prejuízo da cooperação de organizações da sociedade civil, compete à Agência RMBH auxiliar os municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores (art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 107/2009), circunstâncias que habilitam o Município de Jaboticatubas e solicitar auxílio à Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- e. O Ministério Público atua como órgão de controle, no cumprimento das atribuições previstas no art. 127 e ss. da Constituição Federal, não competindo à Instituição a elaboração de estudos técnicos ou a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, da CF);

- f. A celebração de Termos de Cooperação Técnica, por não dizer respeito à atividade-fim dos órgãos de execução e demandar a atuação do Procurador-Geral de Justiça, deve tramitar no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 29 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

