

5.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 3068425

ANÁLISE DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE TRÊS PONTAS

Referência: Inquérito Civil MPMG-0694.18.000354-3 (SEI 19.16.1394.0020773/2020-19)

Assunto: O Promotor de Justiça ARTUR FORSTER GIOVANNINI, da Comarca de Três Pontas, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para análise técnica sobre o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Três Pontas, a fim de avaliar sua adequação ao Estatuto da Cidade e às Resoluções nº 25/2005, 34/2005 e 83/2009 do Ministério das Cidades.

1. OBJETO

Trata-se de análise do Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de Três Pontas, a fim de verificar sua adequação à legislação urbanística pertinente.

Destaca-se que não se trata da análise da adequação das propostas à realidade local, pois, para isso, seriam necessários estudos detalhados sobre o município, a serem elaborados por equipe técnica multidisciplinar.

2. ANÁLISE

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA.

A Constituição da República prevê em seu artigo 182, §1º a elaboração de um plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/2001 – regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais de política urbana.

Trata-se de uma legislação de vanguarda, fruto de articulação de movimentos populares, e estabelece que o processo de elaboração, ou de revisão, de Plano Diretor e legislação correlata deve ocorrer com a ampla participação popular por meio dos seguintes instrumentos:

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;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

(grifo nosso)

O Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada 83/2009, reafirmando que todo processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ocorrer de acordo com o estabelecido na Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, conforme artigos 3º e 4º da citada Resolução, a saber:

Art. 3º - O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do parágrafo

4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Parágrafo Único – Toda e qualquer iniciativa de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser submetida ao Conselho da Cidade ou similar, quando existente.

Art. 4º - O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiência ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

Quanto ao contorno das audiências públicas, o Conselho das Cidades editou a Resolução 25/2005, pela qual tece nos arts. 4º ao 9º pormenorizadamente requisitos, forma e finalidade a ser alcançada.

Com efeito, o Estatuto da Cidade estabelece como diretriz da política urbana, a gestão democrática por meio da participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim, verifica-se que não só a elaboração de Planos Diretores, mas de leis relativas ao parcelamento, ocupação e utilização do solo urbano, assim como também a promoção de alterações nesses instrumentos precisa contar com a participação efetiva da população.

A gestão participativa e democrática é prevista expressamente no Estatuto da Cidade – art. 2º, II –, e assegura a participação da população nas discussões e debates sobre o futuro da cidade, de modo que os cidadãos possam manifestar sua opinião, influenciando, assim, no destino da cidade para o bem da coletividade.

Com esse fim é que os processos para a elaboração de planos diretores e leis urbanísticas têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, de modo a garantir, de fato, que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais.

PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES NO CURSO DA PANDEMIA DO COVID-19

Como se sabe, a pandemia do novo Coronavírus COVID-19 acarretou impactos sobre as mais variadas atividades humanas, sobretudo no incremento da vulnerabilidade de pessoas mais pobres, atingidas pelo desemprego e em dificuldades para cumprimento das medidas indicadas pelas autoridades sanitárias, a exemplo da manutenção do isolamento social, dada a necessidade de terem de se deslocar para assegurar o sustento de suas famílias, bem como em razão das características das habitações, marcadas pelo adensamento populacional e, em muitos casos, pela precariedade de condições de acesso à água, ao saneamento e aos serviços de saúde, fatores que dificultam a contenção da propagação acelerada da Covid19[4].

No âmbito do processo de elaboração e revisão das normas urbanísticas e em uma sociedade profundamente desigual[5], os impactos foram enormes.

Com efeito, um dos principais problemas decorrentes dos riscos relacionados à proliferação do Covid-19 consiste na restrição à realização de reuniões presenciais, mormente das chamadas audiências públicas, considerando o recomendado isolamento social e a proibição da aglomeração de pessoas, inequívoco entrave à participação cidadã.

A hipótese de que tais obstáculos à participação social pudessem ser superados mediante a simples realização de reuniões virtuais parece não se confirmar na realidade brasileira, quando levadas em consideração determinadas questões, a exemplo da indisponibilidade ou o déficit no acesso à internet e à tecnologia da informação[6], além do insuficiente conhecimento e familiaridade no manuseio destes recursos por parte da

população, já que a capacidade de manipular as novas ferramentas tecnológicas não é tão comum nem tão fácil para todas as pessoas, a exemplo das idosas[7]. A propósito, decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO - DECISÃO QUE INDEFERIU EFEITO SUSPENSIVO - PLANO DIRETOR MUNICIPAL - PARTICIPAÇÃO POPULAR - EXIGÊNCIA LEGAL E CONSTITUCIONAL - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS INDISPENSÁVEIS À OUTORGA DO EFEITO SUSPENSIVO - DECISÃO MANTIDA.

1. A revisão do Plano Diretor exige ampla participação popular, conforme exigência legal e constitucional, devendo-se considerar que nem todos os munícipes dispõem de ferramentas de acesso à internet ou computadores, ou nem mesmo detêm conhecimento específico para o manuseio das aludidas plataformas online.

2. Assim, em cognição sumária, não havendo demonstração da probabilidade do direito invocado, bem como do perigo de dano, deve ser mantido o indeferimento do efeito suspensivo vindicado em sede de Agravo de Instrumento. (TJMG - Agravo Interno Cv 1.0000.20.484114-2/002, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/10/0020, publicação da súmula em 06/10/2020 – grifo nosso)

Com efeito, a despeito da pandemia, a participação social mantém-se como algo essencial, de forma acentuada na elaboração e revisão de leis urbanísticas, em razão das seguintes circunstâncias:

- 1ª) Consubstancia a ideia de cidadania, um fundamento da República (inc. II do art. 1º da CF);
- 2ª) Guarda relação com o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 29 da CF);
- 3ª) Conta com previsão constitucional explícita e específica preconizando a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inc. XII do art. 29);
- 4ª) Versa essencialmente sobre assuntos e questões de interesse eminentemente local (inc. I do art. 30 da CF), que repercutem diretamente nas vidas dos munícipes, ainda que estes possam ser coletivamente considerados, sendo sempre possível (e desejável) franquear sua participação nas decisões adotadas;
- 5ª) Aplica-se em todo o processo de gestão das cidades e de elaboração das leis urbanísticas, na forma de:
 - 5ª.1) Previsão legal geral (Estatuto da Cidade) direcionada a toda a legislação urbanística, no sentido 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, assegurada a audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (incisos II e XIII do art. 2º c/c arts. 43 a 45, todos da Lei 10.257/2001);

5ª.2) Previsão legal geral atinente aos planos diretores, para a participação da população na sua elaboração e revisão, inclusive com previsão categórica de garantia pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais de promoção de: (i) audiências públicas e (ii) debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de (iii) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, bem como de (iv) acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (§4º do art. 41 da Lei 10.257/2001).

A propósito, Ferreira et al. (2020) destacam que a participação deve assegurar o cumprimento de três princípios: representatividade, diversidade e pluralidade da participação[8].

Sobre a previsão constitucional de participação por meio das associações, Mukai (2001) destaca que a disposição “obriga os Poderes Públicos a criar condições para a possibilidade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, bem como que esta participação não se restringe à elaboração do plano, abrangendo todo o processo de sua formulação, desde os diagnósticos, eleição das políticas públicas, fixação de metas e diretrizes, aprovação do anteprojeto e, após a edição da lei, nas suas regulamentações e execução do que foi planejado[9], sob pena de nulidade do plano.

Ou seja, a “gestão democrática exclui a tradicional gestão exclusiva do Poder Público”[10].

Mencionando o acesso a documentos pelos interessados, José dos Santos Carvalho Filho enfatiza a necessidade de se permitir o seu exame, consistente no conhecimento, crítica e adoção das providências para aprimorá-los, de modo que, acaso adotada qualquer conduta denegatória por parte das autoridades municipais, haverá abuso de poder, que enseja a tutela jurisdicional, inclusive via mandado de segurança[11].

Entre as formas de participação afetadas pela pandemia, destacam-se os debates, as audiências e as consultas públicas (inc. II do art. 43 da Lei 10.257/2001), sendo que, cuidando da elaboração e da revisão dos planos diretores, a legislação salienta a necessidade de se garantirem os debates e audiências, sendo essencial à realização destas que haja designação prévia de data e local[12].

Especificamente quanto ao plano diretor, a garantia da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, prevista no inc. I do §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, é de tal forma importante que sua violação também configura ato de improbidade administrativa pelo Prefeito, nos termos do inc. VI do art. 52 da Lei.

Não por acaso, a profusa jurisprudência sobre a imprescindibilidade da participação social na elaboração dos planos diretores vem sendo firmada no âmbito dos tribunais:

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, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/05/2012, publicação da súmula em 14/05/2012)

No âmbito infralegal, importa mencionar que o Conselho das Cidades emitiu a Resolução Recomendada 83/2009, reafirmando que a revisão ou alteração do Plano Diretor devem ser participativas.

Também do Conselho das Cidades, é de se referir a Resolução 25/2008, que disciplina a publicidade aludida no inc. II do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, destacando a necessidade de ciência prévia pela população do cronograma e dos locais das reuniões, bem como da garantia da alternância dos locais de discussão, que devem ser acessíveis à maioria da população.

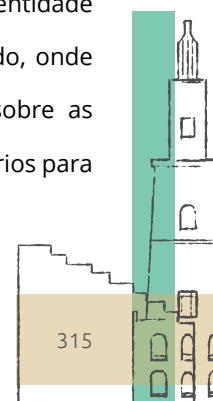
3. CONCLUSÃO

Da análise dos autos, apurou-se a existência de déficit de participação social quando da tramitação do projeto de lei de alteração do Plano Diretor do Município de Três Pontas, conforme Nota Técnica nº 2731946 produzida pela Arquiteta e Urbanista desta Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, Sílvia Couto Monteiro de Moura (documento nº 2731946), que assim concluiu:

Para auxiliar os municípios na elaboração ou revisão de seus Planos Diretores, o Governo do Estado através da extinta SEDRU elaborou, em parceria com o Ministério Público, um termo de referência. (disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidades-e-meio-ambiente/habitacao-e-urbanismo/area-restrita/habitacao-e-urbanismo/material-de-apoio/planos-diretores-e-demais-legislacoes-urbanisticas/tr-para-o-plano-diretor.shtml>). Esse material foi disponibilizado para o Município de Três Pontas para orientar o processo de revisão de seu Plano Diretor (id.: 0331975, p. 93).

Com base nesse material, constatamos que as etapas 1 a 6 contemplaram de forma satisfatória os estudos técnicos necessários à revisão do Plano Diretor e o registro desses estudos. Observa-se, entretanto, que a participação da população no processo de revisão não atendeu satisfatoriamente Resolução nº 25. Várias recomendações constantes no referido termo de referência não foram contempladas, a saber:

- Não foi disponibilizado um espaço físico nas instalações da Prefeitura Municipal (ou de entidade parceira), bem localizado e de fácil acesso, com um horário de atendimento estabelecido, onde deveriam estar disponíveis um servidor municipal, materiais didáticos, informações sobre as reuniões a serem realizadas, produtos já elaborados, atas das reuniões realizadas, formulários para preenchimento pelos cidadãos interessados;



- Não foram disponibilizados materiais didáticos (ex.: cartilhas) contendo explicações sobre o plano diretor;
- Os produtos já elaborados só foram disponibilizados de forma virtual;
- Não foram realizadas audiências locais de apresentação e discussão da leitura técnica com a finalidade de aprimorar o diagnóstico a partir da percepção dos munícipes;
- Foram realizadas apenas duas reuniões para a população, ambas de forma virtual;
- A proposta foi apresentada apenas para o Poder Público.
- A composição do Núcleo Gestor deveria assegurar a participação de todos os segmentos da sociedade civil em pelo menos 50% de sua representação. Entretanto, o Núcleo Gestor, criado através do Decreto nº 11.486, de 16 de dezembro de 2020, é composto por 2 membros do Executivo, 2 membros do Legislativo e 2 membros da sociedade civil, que representam apenas 25% de sua composição.

Em face do exposto, sem prejuízo da independência funcional do Órgão de Execução da Comarca de Três Pontas, conclui-se pela necessidade de garantia do cumprimento do princípio da participação popular e da gestão democrática da cidade no processo de elaboração do projeto de revisão do Plano Diretor do Município de Três Pontas, nos termos do Estatuto da Cidade, cumprindo com o previsto nas Res. 25/2005 e 83/2009 do Conselho das Cidades.

Belo Horizonte - MG, 31 de maio de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito administrativo brasileiro. 42ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015 ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2016, p. 676.

[2] Art. 141 (...) §4º As reservas de áreas não edificantes ao longo das faixas de domínio público de rodovias estaduais ou federais dentro do perímetro urbano serão de 5.00 m (cinco metros). [g. n.]

[3] Acórdão ainda não publicado.

[4] SILVA, C. L. F. DA et al. Impactos socioambientais da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) no Brasil: como superá-los? Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA), v. 15, n. 4, p. 220–236, 31 jul. 2020; PINTO, G. B. DA R.; LOPES, L. N. F. A pandemia e as favelas: um retrato da desigualdade e da injustiça social. DIVERSITATES International Journal, v. 12, n. 2, p. 6–25, 3 jul. 2020.

[5] AFECHE PIMENTA, M. DE C.; FUGAZZOLA PIMENTA, L. Globalização e desafios urbanos: Políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. EURE (Santiago), v. 37, n. 112, p. 43-61, set. 2011.

[6] BABROSA, O. L.; CUNHA, P. G. M. DA. Pandemia e a precarização do direito ao acesso à educação. Revista Pet Economia UFES, v. 1, n. 1, p. 33-36, 27 jul. 2020.

[7] SILVA, S. DE S.; ROCHA, P. DOS S. INCLUSÃO DIGITAL DO IDOSO: DE CASA PARA O MUNDO. In: DANIELLE H. A. MACHADO; JANAÍNA CAZINI (Eds.). Inclusão e educação 5. 1. ed. [s.l.] Antonella Carvalho de Oliveira, 2019. p. 99-105.

[8] FERREIRA, A. M. M. et al. Revisão de plano diretor durante a pandemia de covid-19. Justificando, 15 maio 2020. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2020/05/15/revisao-de-plano-diretor-durantea-pandemia-de-covid-19/>>. Acesso em: 3 out. 2020.

[9] MUKAI, T. O Estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 42. No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 38.

[10] CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 37.

[11] Ob. cit., p. 284.

[12] Ob. cit., p. 303.

