ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1027872-87.2023.8.11.0000
Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
Assunto: [Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]
Relator: Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP

Turma Julgadora: *[DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GUIOMAR TEODORO BORGES, DES(A). JOAO FERREIRA FILHO, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). LUIZ FERREIRA DA SILVA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). PAULO DA CUNHA, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO, DES(A). SERLY MARCONDES ALVES]*

Parte(s):
[PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROS (AUTOR), MUNICIPIO DE VILA RICA - CNPJ: 03.238.862/0001-45 (REU), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), PIERRE FABRICIO GOUVEIA DE OLIVEIRA - CPF: 956.331.621-53 (ADVOGADO), MARCIUS COSTA CEO - CPF: 948.340.241-72 (ADVOGADO), VILA RICA CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 03.148.327/0001-01 (REU)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). CLARICE CLAUDINO DA SILVA,por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE CONCEDEU A LIMINAR, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.**

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR – LEI Nº 1.883/2022, DO MUNICÍPIO DE VILA RICA – LEGISLAÇÃO SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA – *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CONFIGURADOS – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. Para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é imprescindível a presença cumulativa dos requisitos atinentes à relevância da fundamentação em que se assenta o pedido e ao receio de dano difícil ou incerta reparação, caso a pretensão venha a ser atendida somente por ocasião do exame do mérito da demanda.

2. A Constituição Estadual de Mato, nos termos dos artigos 174, VI, 301 e 307, § 3º, assegura a participação popular na elaboração e implementação do Plano Diretor, sendo este, parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos Municípios, abrangendo a totalidade de seu território e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

3. Sendo incontroverso a ausência da realização de audiência pública, resta configurado, *a priori*, a ofensa ao princípio da participação

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

democrática.

4. Medida cautelar deferida.

RELATÓRIO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP

Egrégio Plenário:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de tutela de urgência, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO, em face da Lei Complementar Municipal nº 1.883, de 09 de fevereiro de 2022, do Município de Vila Rica, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano.

Narra que a lei complementar introduz mudanças no zoneamento, ocupação e uso do solo urbano do município de Vila Rica, porém, seu projeto de lei foi aprovado em turno único e sem a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade municipal, o que seria constatado pela análise do Projeto de Lei nº 115/2021 e da declaração contida no Ofício 081/2022, de lavra da Prefeitura de Vila Rica, que, em resposta ao questionamento feito pela promotoria do município.

Enfatiza que leis complementares não podem ser aprovadas em turno único, sendo também imprescindível a realização da audiência pública, com ampla participação popular, nos termos dos artigos 174, VI, 301 e 307, § 3º da Constituição Estadual de Mato Grosso.

Requer a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da norma, aduzindo que o *fumus boni iuris* resta demonstrado diante das ofensas constitucionais, ao passo que o *periculum in mora* se caracteriza à medida em que a

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

implementação de zonas urbanas sem a participação popular fere de morte o princípio da participação democrática na gestão pública, causando substancial prejuízo à população de Vila Rica.

O Município de Vila Rica apresentou suas informações no Id 196654674, aduzindo o não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, ao argumento de que o instituto da audiência pública não faz parte do processo legislativo constitucionalmente previsto, asseverando que "A Lei 10.257/2001, que estabeleceu o Estatuto da Cidade, e que veio regularmentar os artigos 182 e 183 da Constituição vigente, deixou claro em seu artigo 40 que a realização de audiência pública se dá quando no momento da ELABORAÇÃO do Plano Diretor e na fiscalizaçãode sua implementação. Não reporta-se, entretanto a casos de revisão ou modificação da organizaçãourbanísticapor meio de lei. Utilizou o termo elaborar, que significa criar em destaque para os municípios que mesmo após a CF/88 ainda não tinham leis criando regras urbanísticasem 2001, quando da promulgação do Estatuto. ".

Assim, alega que há notória distinção entre elaborar um Plano Diretor e realizar alterações naquele já existente, ou ainda uma lei de zoneamento e que a audiência pública é uma deliberação consultiva, que não gera nenhuma obrigação legislativa.

Pontua que o Plano Diretor é uma lei municipal que orienta o desenvolvimento da cidade como um todo, garantindo que será cumprido o dever social da cidade, acima de interesses particulares, para isso existem regras sobre a ocupação dos espaços da cidade que precisam ser seguidas por todos, como por exemplo o respeito às áreas de proteção ambiental, à altura máxima de casas e prédios, delimitação de espaços públicos, etc., ao passo que a Lei de Zoneamento divide a cidade em zonas e determina, para cada uma delas, as regulamentações pertinentes quanto ao uso e ocupação do solo levando em consideração por exemplo qual a função que se pretende para a região (residencial, comercial, mista, industrial, etc.).

Nesse sentido, aduz que no processo de elaboração do Plano

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Diretor de Vila Rica, Lei Municipal nº 1.104/2012, houve a promoção de audiência públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Por fim, afirma que o art. 39 da Lei Orgânica Municipal de Vila Rica diz que, as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta e receberão numeração distinta das Leis Ordinárias, não existindo nenhuma menção de que deva ser feito dois turnos, a única norma que exige aprovação em dois turnos em Vila Rica é a Emenda a Lei Orgânica Municipal.

Pugna, assim, pelo indeferimento da inicial, pois o Estatuto das Cidades não é norma constitucional, não sendo cabível a presente ADI e, subsidiariamente, requer a improcedência da ação.

Por sua vez, a Câmara Municipal de Vila Rica, apresentou suas informações no ID 198822161, afirmando que a única exigência constitucional a ser observada no processo legislativo de lei complementar é que a mesma seja aprovada por maioria absoluta dos membros integrantes da Casa Legislativa competente, conforme disposto no art. 69 da Constituição, sendo a matéria referente aos turnos de votação, afeta ao regimento interno da casa competente e, nesse sentido, o art. 192 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vila Rica prevê turno único de discussão e votação para as leis complementares.

Quanto à realização de audiências públicas, afirma que o disposto no art. 40, § 4º do Estatuto das Cidades se refere explicitamente a aprovação do Plano Diretor Municipal, que foi aprovado em 2012, através da Lei Municipal 1.104/2012, tendo seguido todas as exigências legais, pugnando, ao final, pela improcedência da ação.

É o relatório.

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

VOTO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP (Relatora)

Eméritos pares.

O Exmo. Sr. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO pleiteia, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Complementar Municipal nº 1.883, de 09 de fevereiro de 2022, do Município de Vila Rica, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano, aduzindo que o *fumus boni iuris* resta demonstrado diante das ofensas aos artigos 174, VI, 301 e 307, § 3º, da Constituição Estadual de Mato Grosso (necessidade de realização de audiência pública), ao passo que o *periculum in mora* se caracteriza à medida em que a implementação de zonas urbanas sem a participação popular fere de morte o princípio da participação democrática na gestão pública, causando substancial prejuízo à população de Vila Rica.

Pois bem.

Como se vê, é objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade a lei complementar municipal que dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano – zoneamento da sede do Município de Vila Rica.

Analisando a lei complementar combatida, constata-se que "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana e da zona de expansão urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental, estabelecendo a divisão territorial em áreas ou áreas-programas, dispondo sobre o sistema viário principal e regulando, mediante o zoneamento, os usos do solo e as normas de ocupação, com o objetivo de ordenar especialmente as funções e atividades fiscais organizadas.", conforme explícito logo em seu art. 1º.

Como narrado, a alegada inconstitucionalidade teria origem na

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ausência de realização de audiência pública, assim como na aprovação da lei complementar em turno único.

A Constituição Estadual de Mato Grosso, por sua vez, nos termos dos artigos 174, VI, 301 e *307*, § 3º, assegura a participação popular nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, sendo este, parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos Municípios, abrangendo a totalidade de seu território e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

Interpretando tais dispositivos, este Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que a legislação sobre matérias urbanísticas deve ser precedida de realização da audiência pública, com ampla participação popular, inserindo entidades comunitárias nos processos para a construção de espaços democráticos. Nesse sentido:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 177/2019 ["PROMOVE ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 029/2006, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"] E DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2019 ["DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ZONA URBANA ESPECÍFICA PARA REGULARIZAÇÃO DE CHÁCARAS DE RECREIO - ZUECR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"], AMBAS DO MUNICÍPIO DE SINOP/MT – PROJETOS DE CHÁCARAS DE RECREIO – NATUREZA DE IMÓVEL URBANO – **ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO** – **AUDIÊNCIA PÚBLICA NÃO REALIZADA - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR** – LIÇÕES DOUTRINÁRIAS – JULGADOS DO TJMT – **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** – FALTA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – AUDIÊNCIA DO INCRA – REQUISITOS PREVISTOS EM LEIS FEDERAIS – EXACERBAÇÃO DO PODER SUPLEMENTAR DE LEGISLAÇÃO – ÔNUS PELA INFRAESTRUTURA - RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO E LOTEADORES – VÍCIO MATERIAL – PERÍODO DE VIGÊNCIA DA LEI – SEGURANÇA JURÍDICA E INTERESSE SOCIAL – MODULAÇÃO - EFEITOS EX NUNC A PARTIR DA DATA DE JULGAMENTO – PROCEDÊNCIA. A formação dos núcleos residenciais de recreio "depende de planejamento urbanístico que se traduza em planos integrados" (SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ª edição.

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

São Paulo: Malheiros, 2012, p. 371/372), pois se tratam de imóveis urbanos, inclusive sujeitos a cobrança de IPTU (STJ, AgInt no AREsp 1197346/SP; AgRg no REsp 783.794/SP), ainda que situados em área rural. **A legislação sobre matérias urbanísticas deve ser precedida de realização da audiência pública, com ampla participação popular, inserindo entidades comunitárias nos processos para a construção de espaços democráticos, nos termos dos arts. 174, VI, 301 e 307, § 3º da CE. (TJMT, ADI N.U 1003094-63.2017.8.11.0000 e ADI N.U 0020031-05.2016.8.11.0000)** A planificação municipal, instrumentalizada através do Plano Diretor, expressamente previsto no Estatuto da Cidade, mostra-se imprescindível para "direcionar a atuação estatal e as atividades dos munícipes na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo, por consequência, uma vida digna a todos, a teor do disposto no art. 225, da Constituição Federal". Por esse motivo, a participação popular deve corresponder a uma atuação efetiva e consciente da sociedade, "que deve se apresentar bem informada e crítica em relação aos [...] elementos que lhes serão passados, atentos, portanto, às expectativas socioambientais de toda a população" (REIS, Émilien Vilas Boas. Venâncio, Stephanie Rodrigues. O Direito à Cidade e a Participação Popular no Planejamento Urbano Municipal. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1205-1230). "É possível concluir que a gestão democrática das cidades deve ser considerada uma decisão coletiva, compartilhada entre a administração pública e a sociedade, resultando em um pacto social, em que os vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável, assegurando basicamente à população espaços adequados ao lazer, transporte, habitação e trabalho." (MENCIO, Mariana. As consequências jurídicas advindas da falta de participação popular durante o processo de elaboração e aprovação do plano diretor. Revista MPMG Jurídico. Ano I, n. 4. Belo Horizonte, 2006) A criação de loteamentos, que implementem obras e atividades que possam degradar o meio ambiente, pressupõe estudo prévio de impacto ambiental, garantida a participação popular, visando a preservação ambiental, nos termos do art. 263 caput e parágrafo único, IV e XV do CE. Os atos normativos que pretendem alterar o uso do solo rural para fins urbanos, tais como as normas atacadas (regulamentar chácaras recreativas – finalidade urbana – em área rural), impõe a prévia audiência do INCRA (Lei nº 6.766/1979, art. 53). O Município de Sinop/MT, ao preterir requisitos essenciais exigidos pela legislação federal, exacerbou o poder suplementar do município, disposto no inciso II do art. 30 da CF (norma de reprodução obrigatória), simetricamente previsto no art. 193 da CE. A implantação de zonas urbanas sem o respectivo estudo técnico ambiental, apto a prever e antecipar impactos socioambientais, afigura-se inconstitucional (TJMT, ADI N.U 0052187-46.2016.8.11.0000). Se as leis isentam o Poder Público do ônus de implantar infraestrutura nas chácaras existentes, transferindo-o exclusivamente ao empreendedor e desobrigando os loteadores (art. 33 da Lei Complementar nº 178/2019), afronta ao art. 272, I, da CE. Se as leis questionadas dispensam o Poder Público Municipal da obrigação de promover infraestrutura básica ["conservação e manutenção do sistema viário, do sistema de drenagem de águas pluviais, do sistema de iluminação pública, do sistema de telecomunicação, da coleta até a disposição final do lixo domiciliare dos resíduos oriundos da limpeza do sistema viário"] na região das chácaras existentes, transferindo-o

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> exclusivamente ao empreendedor e desobrigando os loteadores, reconhece-se a afronta ao art. 272, I, da CE. Afigura-se necessária a modulação dos efeitos, a partir da data de julgamento da ADI, se as normas impugnadas estão em vigor há aproximadamente 1 (um) ano e geraram presunção de validade aos munícipes [empreendedores, moradores e interessados], à luz da segurança jurídica e excepcional interesse social (Lei nº 9.868/1999, art. 27). (N.U 1020104-18.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCOS MACHADO, Órgão Especial, Julgado em 11/03/2021, Publicado no DJE 03/05/2021)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES - MODIFICAÇÃO NO ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO - PERMISSÃO DE OCUPAÇÃO EM ÁREAS DE ALTO IMPACTO - PROPOSTA DO LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 174, 301 E 307, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA - CONCESSÃO DA LIMINAR. A iniciativa da lei deve ser procedida pelo sujeito que detém tal poder, bem como deve obedecer os ditames insertos na Constituição Estadual. **Se na elaboração das leis complementares que alteraram a ocupação e a urbanização do solo urbano não foi obedecido o disposto na Constituição Estadual, no tocante a necessidade de elaboração de estudo e planejamento, bem como se descurou da necessidade de ouvir a população em audiência pública é de ser concedida a liminar pleiteada.** (N.U 0115313-75.2013.8.11.0000, , CLEUCI TEREZINHA CHAGAS PEREIRA DA SILVA, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 14/11/2013, Publicado no DJE 16/12/2013)

Assim, neste primeiro momento, entendo assistir razão ao Autor da ação, já que resta incontroverso nos autos a ausência de realização de audiência pública anteriormente à alteração na legislação sobre matéria urbanística.

Logo, na medida em que a Lei Complementar Municipal promove alterações no zoneamento urbano sem a observância da participação popular, parece-me, ao menos nesta fase processual, marcada pela sumariedade, que não poderia o Poder Legislativo Municipal, deixar de observar tal critério, ao argumento de que este apenas deveria ser observado no momento da instituição do Plano Diretor, motivo pelo qual entendo bem demonstrado o *fumus boni iuris.*

Em relação ao *periculum in mora*, entendo que também se faz presente o requisito, já que a implementação de zonas urbanas sem a participação

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

popular fere o princípio da participação democrática na gestão pública.

Presentes, portanto, os requisitos legais necessários, deve ser deferida, por ora, a medida cautelar pleiteada na inicial com a suspensão da norma impugnada até o julgamento meritório da ação direta de inconstitucionalidade em exame.

Posto isso, **DEFIRO** a medida cautelar pleiteada nos autos, suspendendo os efeitos da Lei nº 1.883/2022, do Município de Vila Rica, até o julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Determino, outrossim, que seja notificada a Câmara Municipal de Vila Rica para ciência desta decisão e para prestar as informações que julgar necessárias, no prazo de 10 (dez) dias, nos moldes do art. 172, *caput*, do RITJ/MT.

Concomitantemente, em cumprimento ao que preceitua o §2° do art. 125 da Constituição do Estado de Mato Grosso, cite-se o Procurador Municipal de Vila Rica para, caso queira, formular a defesa do texto legislativo impugnado, no prazo de 10 (dez) dias.

Após, colha-se, em igual tempo, o parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 16/05/2024

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100330035003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.