



Ministério Público  
do Estado de Goiás  
**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

**EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

**Natureza:** Inquérito Civil

**ATENA n.:** 202000234864

**Assunto:** Inconstitucionalidade no procedimento de revisão do Plano Diretor de Goiânia.

**URBANISMO. PLANEJAMENTO URBANO E BEM-ESTAR DOS MUNICÍPIES. REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA. IRREGULARIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO. EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TODAS AS FASES DA TRAMITAÇÃO. TRANSPARÊNCIA. IRREGULARIDADE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. SEGURANÇA JURÍDICA. INOBSERVÂNCIA DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 349, DE 04 DE MARÇO DE 2022.**

A **7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**, pela Promotora de Justiça subscrita, em obediência ao artigo 29, inciso I, da Lei nº 8.625/1995, e ao artigo 52, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 25/1998, bem como o Ato PGJ nº 18/2017, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** para fins de propositura de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, a fim de que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás declare a inconstitucionalidade da **Lei Complementar Municipal nº 349, de 04 de março de 2022**, em face da Constituição do Estado de Goiás, consoante as razões e fundamentos a seguir.

#### **Objeto desta representação**

Demonstrar-se-á as razões de fato e de direito que ensejam a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 349, de 04 de março de 2022, por afronta ao princípio constitucional democrático, bem como seu corolário da garantia da ampla participação popular no planejamento e



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

ordenamento urbanístico, previsto nos art. 182 da Constituição Federal; art. 84 e 85 da Constituição do Estado de Goiás; regulamentado pelo Estatuto da Cidade e Resoluções ConCidades 25 e 34/2005, além de não observar os princípios constitucionais do devido processo legislativo, da transparência, da publicidade, da moralidade e da segurança jurídica.

## **1 - Dos fatos**

Instaurou-se no âmbito da 7ª Promotoria de Justiça o Inquérito Civil nº 202000234864, cujo objeto era investigar se estaria sendo garantida a efetiva participação popular no trâmite do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia, Projeto de Lei Complementar - PLC nº 23, de 15 de julho de 2019.

### **1.1 Breve histórico da tramitação do PLC 23/19**

#### **1.1.1. Tramitação do PLC 23/19 em 2019 e 2020**

Apurou-se que o Município de Goiânia, via de seu então Prefeito, Iris Rezende Machado, em 15 de julho de 2019, apresentou ao Poder Legislativo de Goiânia, por meio do processo administrativo nº 1344/2019, o projeto de lei de revisão do Plano Diretor da Capital, estabelecido pela Lei Complementar 171/07, dando início ao Projeto de Lei Complementar- PLC nº 23, de 15/07/2019.

Cumpre-se destacar que, o Município de Goiânia, por seus técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação – SEPLANH, após aproximadamente três anos de levantamentos, estudos e reuniões técnicas internas e audiências públicas, elaborou a proposta de revisão do Plano Diretor apresentada ao Poder Legislativo.

Ao longo de 2020, no auge da fase crítica de combate à pandemia da COVID-19, a Câmara Municipal de Goiânia pretendeu colocar em votação e aprovar a revisão do Plano Diretor de Goiânia – PDG sem a publicidade efetiva dos estudos técnicos contratados que embasariam as propostas de emendas então apresentadas, o que inviabilizaria a efetiva participação popular no seu respectivo processo de elaboração, contrariando o que preconiza o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade<sup>1</sup>, conforme demonstra-se adiante.

---

<sup>1</sup>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio 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;



**Ministério Público  
do Estado de Goiás**  
**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Em razão disso, **em 07/07/2020**, foi expedida a **Recomendação Conjunta MPMGO nº 001/2020**, que orientou a suspensão temporária do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia enquanto perdurasse o estado de emergência e calamidade sanitária declarados em razão da pandemia da COVID-19.

Após reunião com representantes da Câmara de Vereadores de Goiânia, referida recomendação foi atendida e foram realizadas audiências públicas e reuniões setoriais híbridas, com participação presencial e virtual da população.

Observado que nessas audiências e reuniões não havia a prévia publicidade dos assuntos que seriam debatidos e dos estudos que embasariam a discussão, foi expedida, **em 05/08/2020**, a **Recomendação nº 005/2020 – 7ª PJ**, na qual se orientou que nas reuniões setoriais realizadas com moradores e representantes de associação de bairros fossem sanadas as dúvidas da população acerca dos pontos específicos que o Plano Diretor poderia impactar em seus bairros, esclarecidos o que fora até então deliberado na Câmara Municipal sobre esses pontos, informado como acessar os documentos e estudos respectivos, e sanadas outras dúvidas apresentadas pela população; atendidas essas providências, fossem realizadas posteriormente audiência pública, com garantia de ampla participação social, na qual seriam disponibilizados o acesso a toda a documentação e assuntos que seriam debatidos com antecedência mínima de 15 dias, nos termos da Resolução Concidades 25/2005 e Recomendação Conjunta MPMGO 001/2020.

Tendo em vista, naquele momento, o incremento de casos de Covid-19, bem como manifestação de diversos cidadãos acerca da dificuldade de participar das discussões sobre o PLC 23/2019, em 18/08/2020 expediu-se a Recomendação 006/2020, que orientou a suspensão da realização de audiências públicas enquanto a curva de casos de COVID-19 estivesse ascendente.

Nada obstante, considerando o fato que de a Câmara Municipal de Goiânia havia contratado empresa de consultoria para auxiliá-la na compreensão do PLC 23/2019 e que, fruto desse trabalho de consultoria, foram retirados pontos específicos da proposta apresentada pelo Poder Executivo, bem como apresentadas mais de 100 (cem) emendas ao referido projeto e que, em razão dessas alterações, a tramitação do PLC 23/19 extrapolaria o mero ajuste para posterior aprovação, traduzindo-se em novo projeto criado pela Câmara de Vereadores, recomendou-se à Prefeitura de Goiânia, em **19/08/2020** ( - **Recomendação nº 007/2020**, que elaborasse, por meio de seu órgão de planejamento, parecer acerca da viabilidade técnica e financeira das emendas



Ministério Público  
do Estado de Goiás

**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

até então apresentadas pela Câmara Municipal ao projeto de revisão do plano diretor de Goiânia.

Assim, em 23/12/2020, atendendo ao que fora recomendado, a Prefeitura de Goiânia informou a retirada do PLC 23/2019 da Câmara Municipal, bem como que referido projeto seria submetido para análise do órgão técnico de planejamento municipal – SEPLANH.

### **1.1.2. Tramitação do PL 23/2019 em 2021**

Em 2021 iniciou o mandato do atual Prefeito de Goiânia, Rogério Cruz, bem como nova legislatura na Câmara Municipal de Goiânia.

Dando continuidade ao procedimento de análise das propostas apresentadas pela Câmara Municipal ao projeto de alteração do Plano Diretor de Goiânia, foi criado no âmbito do Executivo Municipal, por meio do Decreto 1.482, de 18 de fevereiro de 2021, um Grupo de Trabalho para adequação do Projeto de Lei Complementar nº 023/2019.

Referido Grupo de Trabalho foi composto por 5 (cinco) técnicos integrantes do Poder Executivo, 4 (quatro) membros do Poder Legislativo e 2 (dois) membros da Sociedade Civil Organizada, sendo um indicado pelo Sindicato dos Condomínios Imobiliário (SECOVI) e o outro indicado pela Associação do Mercado Imobiliário de Goiânia (ADEMI-GO).

Outros setores, tais como Associação de Moradores do Setor Sul – APROSUL, Associação de Moradores do Setor Jaó - AMOJAÓ e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás - CAU/GO, pretenderam participar do Grupo de Trabalho em questão, contudo, sua participação não foi aceita, restringindo-se à representação da sociedade no referido grupo a apenas um seguimento econômico, qual seja, o setor imobiliário.

Em razão disso, expediu-se a **Recomendação nº 001/2021 – 7ª PJ**, em **1ª/06/2021**, atentando ao Prefeito que em observância ao disposto no art. 10 da Resolução ConCidades nº 25<sup>2</sup>, antes do envio da Proposta de Revisão do Plano Diretor de Goiânia à Câmara Municipal, realizasse conferência ou evento similar, observadas as restrições necessárias ao combate à pandemia do COVID-19, com a garantia da efetiva participação das Associações de Moradores e Conselhos de

<sup>2</sup>Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

- I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;
- II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;
- III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;
- IV – publicação e divulgação dos anais da conferência



**Ministério Público  
do Estado de Goiás**  
**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Classe Profissional interessados, nesse sentido também oportunizando a toda sociedade o conhecimento prévio e integral do resultado dos trabalhos do Grupo criado por meio do Decreto 1.482/21.

Posteriormente, em 19/08/2021, requisitou-se informação sobre a conclusão do trabalho do GT criado pelo Decreto 1.482/21, bem como se o relatório final desse trabalho seria submetido ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, cuja composição incluiria representantes da sociedade civil organizada.

Em resposta, a Procuradoria-Geral do Município informou, em 25/11/2021, que o relatório final do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 1.482/21 foi entregue ao Prefeito de Goiânia em 08/06/2021 contendo as seguintes sugestões:

“1 - que as emendas constantes no Anexo I daquele relatório fossem acatadas pelo Poder Executivo, por entender que a redação proposta aprimora o texto original, de acordo com as justificativas apresentadas;

2 - que as emendas constantes no Anexo II daquele relatório sejam rejeitadas, de acordo com as justificativas apresentadas; e

3 - que sejam elaboradas as emendas constantes no Anexo III, sendo que parte delas é decorrente de adequação da redação de emendas anteriormente rejeitadas e parte de nova redação para melhor eficácia do projeto de lei complementar.”

Ou seja, o relatório final do GT criado pelo Decreto 1.482/21 produziu resultados que ensejariam alteração da proposta originária de revisão de Plano Diretor de Goiânia.

Por fim, a PGM informou que a minuta do relatório final seria encaminhada “à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação - SEPLANH, inclusive para deliberação e oitiva do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR.”

Contudo, chegaram informações ao Ministério Público, divulgadas na imprensa, inclusive, de que o Prefeito de Goiânia, aproveitando-se de sua ampla maioria na Câmara Municipal, encaminharia o PLC 23/2019 à Câmara de Vereadores, sem prévia oitiva do COMPUR e sem as alterações propostas pelo Grupo de Trabalho criado pelo do Decreto 1.482/21, realizando uma “manobra” para que os Vereadores de sua base apresentassem emendas conforme as apresentadas no relatório final do GT criado pelo Decreto 1.482/21.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Dessa forma, seria suprimida a necessária participação popular cabível ainda no âmbito do Poder Executivo, na apreciação do PLC 23/2019, antes do seu envio à Câmara Municipal.

Considerando o longo transcurso da atual proposta de alteração do Plano Diretor de Goiânia, bem como a possibilidade de macular todo o trabalho até então realizado, o Ministério Público expediu a **Recomendação nº 003/2021**, em **30/11/2021**, ao Prefeito de Goiânia, no sentido de que garantisse a participação popular, por meio da análise e deliberação pelo COMPUR, bem como das Associações de Bairros e Conselhos Profissionais interessados, no resultado final dos trabalhos realizados pelo Grupo criado por meio do Decreto 1.482/21, em observância ao disposto no art. 10 da Resolução ConCidades nº 25, de 18 de março de 2005, bem como o Art. 52, VII do Estatuto das Cidades, antes do envio da Proposta de Revisão do Plano Diretor de Goiânia à Câmara Municipal.

Apesar dos fatos narrados, a Recomendação nº 003/2021 não foi atendida e o PLC 23/2019 foi encaminhado à Câmara Municipal de Goiânia, em 02/12/2021, para análise e conclusão, até o final do ano de 2021, às vésperas das festividades de final de ano e do recesso parlamentar, sem oficialmente incorporar o relatório final do GT do Decreto 1.482/21, confirmando a informação veiculada na imprensa acerca da "manobra" do Prefeito de Goiânia no sentido de suprimir a necessária participação popular naquele momento.

Reconduzido o PLC 23/2019 à Câmara de Vereadores, agendaram-se audiências públicas para os dias 9, 10, 13, 15 e 20 de dezembro de 2021, sem observar o prazo legal mínimo de 15 dias de antecedência do agendamento dessas audiências, bem como sem disponibilizar todos os documentos e estudos que embasariam os temas que seriam nela discutidos.

Essa situação causou perplexidade e clamor social, no sentido de se garantir a efetiva participação da sociedade e a transparência na discussão das alterações propostas tanto pelo Grupo de Trabalho do Decreto 1.482/21, bem como de parte da atual legislatura, iniciada no ano de 2021, que não teve tempo hábil para apreciar o PLC 23/2021.

Assim, considerando o que dispõe o Estatuto da Cidade, foi expedida a **Recomendação 004/2021 – 7ª PJ**, recomendando ao Prefeito de Goiânia que retirasse o Projeto de Lei Complementar nº 23/2019 da Câmara Municipal de Goiânia e submetesse a conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho criado por meio do Decreto 1.482/21 ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, com a garantia da efetiva participação de seus membros, bem como das Associações de Moradores e Conselhos de Classe Profissional interessados, tendo por finalidade dar cumprimento ao disposto no art. 10 da Resolução ConCidades nº



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

25/2005, nesse sentido também oportunizando a toda sociedade o conhecimento prévio e integral do resultado dos trabalhos do referido Grupo.

Ainda, expediu-se também a **Recomendação 005/2021 – 7ª PJ**, ao Presidente da Câmara de Vereadores de Goiânia, para que, em homenagem ao princípio da transparência, bem como da participação social e da publicidade, fossem suspensas as audiências agendadas para os dias 9, 10, 13, 15 e 20 de dezembro de 2021 e designadas outras, após o recesso legislativo, a serem realizadas em momento posterior à apresentação de emendas pelos Vereadores, com observância do disposto no art. 4, II da Resolução ConCidades nº 25/05<sup>3</sup>, ou seja, a garantia da ampla publicidade e o prazo mínimo de 15 dias para conhecimento das informações necessárias para a efetiva participação social na discussão do Projeto de Lei Complementar nº 23/2019.

A Prefeitura de Goiânia justificou o não atendimento à Recomendação 003/2021 e 004/2021 aduzindo que, no seu entendimento, já houvera ampla participação popular e que o resultado do trabalho do GT seria meramente opinativo e, ainda, que a Câmara Municipal recebeu o COMPUR no dia 09/12/21.

Já a Câmara de Vereadores justificou o não atendimento à Recomendação 005/2021 aduzindo que houve ampla participação popular em todo o procedimento de alteração do plano Diretor e que suspender o trâmite do procedimento naquele momento seria “contraproducente”.

Em razão dos argumentos esposados pelo Município de Goiânia, por meio dos seus Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de que não garantiriam o direito difuso do cidadão participar de forma efetiva de todas as fases de tramitação do PLC 23/2019, ajuizou-se, em 15/12/2021, a Ação Civil Pública nº 5671242-65.2021.8.09.0051<sup>4</sup>. Referida ação não teve decisão favorável até o presente momento.

No final de dezembro de 2021, em razão de liminar no mandado de segurança nº 5678877-97.2021.8.09.0051 obtida por parlamentar, suspendeu-se a realização das audiências públicas e determinou-se acesso público ao inteiro teor do PLC 23/2019, nos seguintes termos:

“Nesse contexto, em análise perfunctória, verifico que a Comissão Parlamentar, presidida pelo segundo impetrante, não teria observado os prazos previstos em lei, conforme determina o Estatuto das Cidades e

<sup>3</sup> Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: (...)

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

<sup>4</sup>Referida Ação Civil Pública tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia e até o presente momento não obteve decisão favorável.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Resolução Concidades nº 25/2005, mormente pela disponibilização do teor das alterações (emendas) e no mesmo dia em que ocorreu a segunda audiência pública, sem prazo para que a população tivesse acesso ao conteúdo e, em caso de interesse, participasse do debate público.

(...)

Ante o exposto, **CONCEDO**, em parte, a liminar pleiteada, ao que determino a suspensão do processo legislativo do Projeto de Lei Complementar nº 023/2019, especificamente em relação à realização da segunda audiência pública (realizada em 10/12/2021).

Em consequência, **DETERMINO** seja disponibilizado o acesso público ao inteiro teor do projeto e, agendada nova data para deliberação pública, respeitado o prazo regulamentar."

### **1.1.3. Tramitação do PLC 23/2019 em 2022**

No início de 2022, em 05/01/2022, o PLC 23/2019 teve seu relatório final aprovado na Comissão Mista da Câmara de Vereadores, com a inclusão de 56 (cinquenta e seis) emendas acrescentadas ao texto encaminhado pelo Executivo Municipal. Essas mudanças foram apresentadas por vereadores da base de apoio do Prefeito de Goiânia e seu teor corresponde ao relatório final do GT do Decreto 1.482/21.

Em 31/01/2022, realizou-se a última audiência pública para discutir a proposta de revisão do Plano Diretor de Goiânia, novamente sem a disponibilização de documentação hábil e apta a permitir a profícua discussão da sociedade com o legislativo municipal acerca do plano em si e das alterações propostas. Os mapas então disponíveis no site da prefeitura não tinham resolução clara que permitisse sua leitura e, por conseguinte, a exata dimensão do que seria discutido.

Apesar disso, em 03/02/2022 a Câmara Municipal aprovou o texto final do PLC 23/2019, que foi submetido à sanção do Prefeito de Goiânia.

Em 04/03/2022, o novo Plano Diretor de Goiânia, objeto da Lei Complementar nº 349, foi sancionado sem vetos.

## **1.2. Das discrepâncias entre o texto promulgado e o texto discutido no Poder Legislativo**



**Ministério Público  
do Estado de Goiás**  
**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Afora a grave questão relativa ao cerceamento da efetiva participação popular, seja pelo desrespeito aos prazos ou pela não divulgação de documentos aptos a ensejar o prévio conhecimento e garantir profícua participação do cidadão nas audiências públicas, há outra relevante questão que enseja a declaração de inconstitucionalidade do Plano Diretor de Goiânia, Lei Complementar Municipal nº 349/2022, qual seja, a inserção de texto normativo que não constou do projeto encaminhado pelo Poder Executivo, bem como sem qualquer registro de discussão prévia pelo Poder Legislativo, fato que também viola o princípio do devido processo legislativo e da moralidade.

Após minucioso trabalho de comparação do texto da Lei Complementar Municipal nº 349/2022 com o texto original do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e das proposições apresentadas durante o trâmite legislativo, constata-se que alguns trechos do texto da lei não foram objeto de nenhuma discussão, e, ainda mais grave, há trechos nos quais não se identifica quem o propôs ou o incluiu ao texto final.

Dito isso, causa perplexidade a inclusão dos seguintes dispositivos ao texto promulgado do Plano Diretor de Goiânia:

**Art. 5 ...**

**Parágrafo único. Para efeito de aplicação desta Lei Complementar, deverão ser utilizados os conceitos atribuídos em seu Anexo I. (...)**

**Parágrafo único. Para efeito de aplicação desta Lei Complementar, deverão ser utilizados os conceitos atribuídos em seu Anexo I.** (O parágrafo único em questão refere-se ao glossário que conceitua os institutos e instrumentos que orientam o Plano Diretor.)

(...)

**Art. 14 - ...**

**i) implantar parques lineares a serem recebidos pela Administração Pública, por meio de instrumentos de gestão, parceria e financiamento, visando à recuperação e à conservação de áreas degradadas, de ecossistemas aquáticos, de vegetação nativa, de solos, à contenção de riscos ambientais ao longo dos cursos hídricos, privilegiando a formação de corredores azul e verde bem como de corredores ecológicos;** (Neste caso a alteração realizada alterou o texto original: promover e implantar, com base em parcerias, projetos de proteção e



Ministério Público  
do Estado de Goiás

## 7ª Promotoria de Justiça de Goiânia Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo

recuperação do meio ambiente e paisagem urbana degradada do município, em especial para as APPS, unidades de conservação e áreas verdes, incluindo os parques urbanos)

(...)

**m) implementar projetos de valorização do Patrimônio Cultural para identificação e cadastramento georreferenciado dos sítios arqueológicos do Município de Goiânia, exigindo a elaboração dos respectivos inventários (\*) nas obras ou serviços sujeitas a esse tipo de exigência.** (“\*” aqui suprimiram o texto “as custas do empreendedor”, o que abre entendimento para transferência desse custo aos cofres públicos)

(...)

**Art. 73. Os planos setoriais e intersetoriais de que trata esta Lei Complementar serão implementados no prazo máximo de 3 (três) anos a partir da vigência desta Lei Complementar.**

**Parágrafo único. Caberá à Câmara Municipal de Goiânia a implantação e aprovação dos planos de que trata o caput deste artigo, na omissão do Poder Executivo Municipal.** (texto não constante do projeto original ou da tramitação do PLC 23/2019 na Câmara Municipal de Goiânia. Neste comando transfere-se atribuição do Poder Executivo ao Poder Legislativo)

(...)

**Art. 220. Fica instituída a zona de proteção do bem cultural com o objetivo de resguardar os bens culturais, caracterizados como os móveis ou imóveis, natural ou construído, materiais ou imateriais, dotados de valor histórico, cultural, arquitetônico, artístico, ambiental, social e/ou econômico, não registrados em livro próprio.**

**Parágrafo único. O Chefe do Poder Executivo, por Lei, identificará os bens culturais e estabelecerá as suas formas de proteção.** (o texto anterior previa que ATO do Chefe do Poder Executivo iria identificar os bens culturais estabelecera suas formas de proteção. Ao alterar o texto e exigir lei nesse sentido, retira-se do Executivo grande



Ministério Público  
do Estado de Goiás

## 7ª Promotoria de Justiça de Goiânia Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo

parte do poder de preservar o patrimônio histórico, pois sujeitará à apreciação política questão que é eminentemente técnica.)

(...)

**Art. 278. Qualquer correção e atualização necessária nos anexos desta Lei Complementar somente serão efetivadas pelo órgão de planejamento municipal mediante lei aprovada pelo Poder Legislativo.** (Altera o caput deste artigo na íntegra e acresce a aprovação do Poder Legislativo, suprimindo atribuição do Poder Executivo, bem como exclui do texto final o disposto no art. 275, I, II, III, IV e V, §§ 1º, 2º e 3º, que tratam sobre correções, inserções, inclusão, etc)

(...)

**Art. 287. Fica inserido como Corredor Preferencial Norte, contendo as seguintes vias: Cruzamento da Avenida Perimetral Norte com a Rua Isa Costa, seguindo o eixo da Rua Isa Costa e Rua 5, confrontando com o Setor Goiânia 2 e Chácara Retiro, seguindo pela Avenida dos Flamboyants confrontando com o Jardim Bom Jesus, Village Casa Grande, seguindo pela Rua R-2 confrontando com as Chácara Califórnia, seguindo o eixo da rua e sobrepondo a Rua 5, seguindo pelo eixo da antiga estrada para Nerópolis, confrontando com o clube Sint IFES-GO, seguindo pela Rodovia Municipal GYN 010, confrontando com a área da Veterinária e seguindo pelo eixo da GYN 010, confrontando com o condomínio da Cidade Universitária, seguido pelo eixo da via rural de acesso da Fazenda Baixa Verde até a divisa do Município.** (Este "corredor" foi rejeitado em votação, contudo foi incluído no texto final. Além disso, a criação desse corredor preferencial não considerou decisão transitada em julgado nos autos nº 76348.60.2012.8.09.0051 que determina a criação de Área de Preservação Ambiental na região norte de Goiânia)

(...)

### **Anexo XIV**



Ministério Público  
do Estado de Goiás

**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**



Neste anexo foi acrescentada Área de Adensamento nas quadras F44-45, lindeiras à Av. 136, Setor Sul. Essa possibilidade de adensamento não foi discutida e a alteração no mapa ocorreu após a tramitação do PLC 23/2019.

Outras discrepâncias constam de documento anexo a esta representação e, somadas aos artigos retro citados, ilustram que além de não observar a devida participação popular, o devido processo legislativo foi desobedecido sob vários aspectos, notadamente o princípio da separação dos poderes, o princípio da transparência, da publicidade e o da moralidade pois não se consegue identificar quem patrocinou as alterações no texto final aprovado e, por conseguinte, qual a justificativa dessas alterações.

### **1.3. Da ausência de documentos suficientes para conhecimento do alcance dos institutos propostos pelo PLC 23/2019**

Conforme exaustivamente repisado, a ampla participação popular foi suprimida no processo legislativo de elaboração da revisão do Plano Diretor de Goiânia.

Reforça essa mácula o fato de não haver disponibilizado em tempo hábil toda a documentação necessária para embasar a participação do cidadão nas audiências públicas realizadas.

Nesse contexto, merece destaque que mesmo após a sanção do Plano Diretor de Goiânia, **os mapas que o instruem, em grande parte, não possuem qualidade suficiente para identificar o alcance das alterações pretendidas.**



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Basta análise dos mapas constantes do PLC 23/2019, bem como do Plano Diretor de Goiânia, LC 349/2022, para inferir-se que não atendem à norma técnica, e, portanto, não se pode considerá-los aptos para o fim ao qual deveriam se destinar.

Corroborando essa constatação a manifestação do IPHAN, NOTA TÉCNICA nº 03/2022/COTEC IPHAN-GO/IPHANGO, "Considerações sobre documentos prévios do Plano Diretor (disponíveis para consulta pública) no que se referem aos bens tombados pela União" (documento anexado), na qual asseveram:

**Ainda em relação ao Anexo XIV, não foi possível identificar, diante da péssima qualidade gráfica do documento disponibilizado para consulta, se a poligonal do Traçado tombado foi grafada dentro da APAC, conforme pontuado na NT nº 82/2019, ao que solicitamos a inclusão, caso não esteja contemplado.**

Tendo em vista a impossibilidade de identificação do alcance das alterações propostas para a Capital na revisão do seu Plano Diretor, resta inconteste que houve cerceamento do direito de ampla participação popular na elaboração da lei de revisão do Plano Diretor de Goiânia seja pelo desrespeito aos seus prazos, quanto pela ausência de publicidade (documentos hábeis e legíveis) do que seria objeto de debate.

#### **1.4. Da não observância à decisão transitada em julgado nos autos da ACP nº 76348.60.2012.8.09.0051**

Conforme abordado no item 1.2, a Região Norte de Goiânia tem a previsão de implantação de "Corredor Preferencial" que não foi objeto de discussão durante o trâmite do PLC 23/2019.

Não bastasse isso, referido corredor, se implantado como previsto no texto sancionado da Lei Complementar nº 349/2022, causará sério dano ambiental e não considerará decisão transitada em julgado nos autos da Ação Civil Pública nº 76348.60.2012.8.09.0051, que determinou a criação de Área de Proteção Ambiental na região norte de Goiânia:

"Logo, razão assiste ao apelante ao pleitear a condenação do Município de Goiânia e a Agência Municipal do Meio Ambiente na obrigação de fazer consubstanciada na implantação de uma unidade de conservação de uso sustentável denominada Área de Proteção Ambiental – APA Samambaia, localizado na



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Região Norte da Capital, nos termos da Lei Federal 9.985/2000 (SNUC).

Com efeito, afigura-se cabível a concessão da tutela inibitória pretendida, ante a conduta omissiva do Poder Público em dar efetividade às disposições legais que regem a matéria, negando, assim, proteção a um direito coletivo, de natureza ambiental e urbanística.

O crescimento urbano, como é sabido, deve se dar de forma ordenada, em respeito às normas de proteção ao meio ambiente e à saúde pública, de modo que os municípios possam viver dignamente. O descumprimento deliberado de normas legais, constitui ato atentatório à ordem constitucional e deve ser coibido pelo Poder Judiciário.

Ante o exposto, dou parcial provimento à apelação cível, para reformar a sentença vituperada, e julgar parcialmente procedentes os pedidos iniciais, para condenar o Município de Goiânia e a Agência Municipal do Meio Ambiente na obrigação de fazer consistente na elaboração e implantação, no prazo de 01 (um) ano, de uma unidade de conservação de uso sustentável denominada Área de Proteção Ambiental – APA Samambaia, localizado na Região Norte da Capital, bem como seja intensificada a fiscalização e aplicação da legislação de Posturas, Uso do Solo e Ambiental, tudo nos termos da fundamentação supra."

Referida decisão transitou em julgado em 09/09/2021, conforme certidão dos autos (documento anexado).

Há relato de que a Associação de moradores da região norte de Goiânia tentou tratar do assunto com a Câmara Municipal, porém, sem sucesso. Esse fato soma-se aos demais e reforça a inobservância do princípio democrático na elaboração da revisão do Plano Diretor, bem como fere o princípio da segurança jurídica, ao desrespeitar decisão transitada em julgado.

### **1.5. Síntese dos fatos**

Constatou-se que o Poder Público Municipal pretendeu, por diversas vezes, suprimir o direito da população participar ativamente do processo de



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

elaboração da revisão do Plano Diretor de Goiânia, seja dificultando a participação em audiências, ou descumprindo prazos para sua realização, passando ainda pela não divulgação de estudos e documentos em tempo hábil e com qualidade suficiente para permitir aos interessados conhecerem o teor do que seria discutido.

Criou-se Grupo de Trabalho (Decreto 1.482/21) para apreciar as alterações propostas ao PLC 23/2019 sem permitir a diversidade de participação de associações interessadas, restringindo a representação social a apenas um seguimento.

Ainda, suprimiu-se a necessária realização de audiência pública e, por conseguinte, a efetiva discussão pela população interessada acerca das mudanças sugeridas ao PLC 23/2019 pelo referido Grupo de Trabalho criado pelo Executivo, por meio do Decreto 1.482/21. Alterações essas que foram apresentadas pela base de apoio ao Prefeito na fase final de tramitação da proposta de alteração do Plano Diretor de Goiânia na Câmara de Vereadores, sem a necessária apreciação e discussão com a população em audiência pública.

Além da supressão da participação popular, partes do texto final sancionado não condizem com o texto discutido entre os parlamentares e aprovado pela Câmara Municipal de Goiânia.

Por fim, propuseram-se alterações na Região Norte de Goiânia que contrariam decisão transitada em julgado nos autos da Ação Civil Pública nº 76348.60.2012.8.09.0051, que determinou a criação de Área de Proteção Ambiental naquela região.

Demonstrada as diversas razões de fato que justificam a propositura de ADI em desfavor da Lei Complementar Municipal nº 349/2022, passa-se às razões de direito que fundamentam o pedido.

## **2. Do Direito**

### **2.1 – Do cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade**

É cediço que a competência para exercer a jurisdição constitucional no controle abstrato ou concentrado é exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Justiça dos Estados, que fazem às vezes de Tribunais Constitucionais, guardiões, respectivamente da Constituição Federal e da Constituição Estadual.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Aos Tribunais de Justiça dos Estados competem, com exclusividade, processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual.

A Constituição Federal, em seu artigo 125, § 2º, autoriza aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

A Constituição do Estado de Goiás dispõe que:

Art. 46 Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

(...)

VIII - processar e julgar originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato estadual e municipal, em face da Constituição do Estado, e o pedido de medida cautelar a ela relativo;

(...)

Art. 117 - São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção do Estado, nos casos previstos nesta Constituição;

Assim, resta patente a possibilidade de questionamento judicial, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, da conduta adotada pelo Poder Público Municipal no processo de elaboração e aprovação da revisão do Plano Diretor de Goiânia.

## **2.2 – Do Plano Diretor e da necessária e efetiva participação popular garantida por meio da realização de audiências públicas**



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Com o fim de assegurar a existência digna de todos os indivíduos, o meio ambiente urbano, materializado pela cidade, demanda arcabouço normativo especial. Nesse sentido, a Constituição Federal determina que:

Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal,** conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**

§ 1º **O plano diretor,** aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.** (destaques não constantes do texto original)

Ao seu turno, a Constituição do Estado de Goiás assim determina:

Art. 84. **A política urbana** a ser formulada pelos Municípios atenderá ao **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.**

Art. 85. O **Plano Diretor,** aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.**

§ 1º - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências do Plano Diretor, sua utilização respeita a legislação urbanística e não provoca danos ao patrimônio cultural e ambiental.

§ 2º - O Plano Diretor, elaborado por órgão técnico municipal, **com a participação de entidades representativas da comunidade,** abrangerá a totalidade do território do Município e deverá conter diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras, administrativas, de preservação da natureza e controle ambiental.

§ 3º - Na elaboração do Plano Diretor, devem ser consideradas as condições de riscos geológicos, bem como a localização das jazidas supridoras de materiais de construção e a distribuição, volume e qualidade de



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

águas superficiais e subterrâneas na área urbana e sua respectiva área de influência.

Regulamentando o dispositivo constitucional, integrando o microssistema jurídico urbanístico, foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), que estabeleceu diretrizes com o objetivo de garantir a adequada e eficiente gestão do espaço urbano e fixou as seguintes balizas relativas à participação popular na gestão das políticas públicas e, em especial, à participação na elaboração do Plano Diretor:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

(...)

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio 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;

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e 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;

(...)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

(...)

f) gestão orçamentária participativa;



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

(...)

**DO PLANO DIRETOR**

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 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.

(...)

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei;



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Dessa feita, constata-se que o Estatuto da Cidade determinou o efetivo planejamento de políticas públicas, exigindo para tanto a participação popular com o fim de garantir a gestão eficiente da cidade.

Nesse contexto, o Plano Diretor exsurge como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, aliando a atuação do Poder Público e a participação efetiva da sociedade na consecução do bem-estar dos indivíduos.

Sobre o tema, Cláudia do Amaral Furquim<sup>5</sup> aduz que:

“Essas características da legislação geral urbanística demonstram que o planejamento urbano atua em todas as direções de convivência social. Muito mais do que simplesmente uma acomodação de interesses patrimoniais, é uma tentativa de acomodar a fixação da sociedade sobre um território de maneira responsável, dando a cada um mais do que a oportunidade de explorar a sua riqueza dominial, mas sobretudo a de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da cidade.”

Assim, a obrigatoriedade imposta pelo ordenamento jurídico acerca da necessária participação popular no planejamento das políticas urbanas visa direcionar a atuação estatal no atendimento eficaz dos elementos indispensáveis à garantia da dignidade aos indivíduos.

Nesse diapasão, fixou-se que na elaboração do Plano Diretor a participação popular é garantida por meio da realização de audiências públicas em todas as fases do trâmite do processo legislativo.

Para garantia dessa efetiva participação popular, devem ser disponibilizados instrumentos eficientes e capazes de atender ao objetivo da lei, evitando que essa manifestação da sociedade se resuma em mero cumprimento de requisito legal. Sobre o tema, Vinicius Lott Thibau<sup>6</sup> aduz:

Na perspectiva do paradigma jurídico-constitucional do Estado democrático de direito, de nada adianta a

<sup>5</sup>In, FURQUIM, Cláudia do Amaral. Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil. In: RIOS, Mariza. et al. (Coord.). A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. pág. 75.

<sup>6</sup>In THIBAU, Vinicius Lott. Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada. Apud: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (coord). Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. pág. 29.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

simples oferta legislativa de inúmeras técnicas destinadas ao exercício dos direitos de participação e de fiscalização na tomada de decisões pelos destinatários dos seus efeitos, se essas decisões não advierem de discursos que se desenvolvam livres de coerção e, também, não vincularem inequivocamente o Estado, no âmbito das funções legislativa, executiva e judiciária.

Ainda, Mariana Mencio destaca que:

“a gestão compartilhada do meio urbano, notadamente no que diz respeito à elaboração e aprovação do Plano Diretor, demonstra que o processo é coletivo e não obra ou trabalho exclusivo dos órgãos técnicos ou da consultoria contratada para auxiliar nesse processo, trazendo para a própria população a discussão a respeito do que deve ser feito pela cidade em termos de desenvolvimento econômico sustentável”.<sup>7</sup>

Com o objetivo de garantir a eficácia das audiências públicas e impedir que os preceitos a elas relativos contidos no Estatuto da Cidade transformassem-se em mera formalidade, o Conselho das Cidades expediu a Resolução nº 25, de 18/03/2005, nos seguintes termos:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

---

<sup>7</sup>In 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. pag. 25. Apud REIS, Emilien Vilas Boas. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:



Ministério Público  
do Estado de Goiás

## **7ª Promotoria de Justiça de Goiânia Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % ( um por cento) dos eleitores do município.

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Dessa feita, desde 2005 há regramento claro acerca dos requisitos mínimos a serem observados com o fim de garantir a efetiva participação popular no trâmite do processo legislativo de leis urbanísticas, notadamente os afetos ao Plano Diretor e sua revisão.



Ministério Público  
do Estado de Goiás

**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Assim, **não basta realizar a audiência pública de qualquer maneira, sem observar prazo mínimo de 15 dias do seu agendamento e sem a prévia divulgação e acesso aos documentos que serão discutidos nessa audiência. Ainda, não basta divulgar documentos cuja análise não é possível, pois equivale a não disponibilizá-los.**

Em suma, a realização de audiência pública **não é mera formalidade.**

Por isso, há a previsão de audiências públicas que devem ser realizadas tendo no âmbito do Poder Executivo, notadamente após a conclusão de trabalho que, da fato<sup>8</sup>, alterou sobremaneira a proposta do Plano Diretor a ser encaminhada à Câmara Municipal, quanto pela própria Câmara Municipal quando da apreciação e proposição de emendas apresentadas ao projeto final.

Diante do arcabouço legislativo e clara disposição acerca dos requisitos mínimos que devem ser observados no trâmite de legislação urbanística, cotejando os fatos ocorridos no trâmite do PLC 23/2019, notadamente sua fase final de tramitação, exsurge a **ocorrência de vício formal insanável no seu processo legislativo da Lei Complementar Municipal nº 349/2022, fato que enseja sua declaração de inconstitucionalidade.**

### **2.3. Da inserção de dispositivos não debatidos com a sociedade no texto final do Plano Diretor de Goiânia, LC 349/22**

Afora o vício retro, há ainda outra questão também relativa ao trâmite do processo legislativo de revisão do Plano Diretor de Goiânia que enseja sua declaração de inconstitucionalidade por vício formal.

A previsão do devido processo legislativo tem raiz constitucional, contudo, sua sistematização dá-se por normas *interna corporis*, em razão da autonomia do Poder Legislativo, conforme destacou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.297.884.

Entretanto, há situações que ultrapassam normas internas que regulamentam o trâmite legislativo.

Uma dessas situações é a previsão constitucional e legal de participação popular no trâmite de normas relativas ao planejamento municipal e plano diretor.

Outra, refere-se à obediência e aplicação dos princípios que devem orientar a atuação de todo agente público, em qualquer do poderes, expressamente insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal:

---

<sup>8</sup>Pois a “manobra” do Prefeito suprimiu a análise pela população do resultado do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 1.482/20 e promoveu a inclusão dessas alterações na forma de emendas apresentadas por Vereadores na fase final do trâmite do projeto de revisão do Plano Diretor.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Neste caso concreto, ao fazer incluir no texto final do projeto de lei complementar PLC 23/2019 texto estranho ao projeto apresentado pelo Executivo, bem como não emendado por nenhum Vereador, e também não discutido com a população goianiense, demonstra-se afronta ao princípio da moralidade e da legalidade, apto a macular as inclusões de texto legal cujo proponente não se conhece.

Esse fato constitui grave mácula na tramitação da Lei Complementar nº 349/22, que, somado ao desrespeito à garantia da ampla participação popular na tramitação da revisão do Plano Diretor, enseja sua declaração de inconstitucionalidade, por vício formal.

#### **2.4 – Da indisponibilidade de documentos e mapas aptos a ensejar o conhecimento prévio dos assuntos objeto de discussão durante o trâmite do Plano Diretor de Goiânia**

Conforme dito no bojo desta representação, a garantia da ampla e efetiva participação popular é exigida no processo de revisão do Plano Diretor e, nesse sentido, exige-se também a disponibilização de documentos e mapas em tempo hábil, aptos a subsidiar as discussões nas audiências públicas.

Sobre a necessidade de apresentação de mapas no processo de elaboração da revisão do plano diretor, a Resolução Concidades 34/2005 determina que:

Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a **partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir:**

(...)

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, **o Plano Diretor deverá:**



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

I – determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados;

II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança;

III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;

IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade;

V – **delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município.**

Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o **plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso**, operações urbanas e a transferência do direito de construir; estes **só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor**. (destaque não constante do original)

Além disso, sobre a apresentação de mapas, não foram observadas normas técnicas básicas para sua elaboração e apresentação, conforme dispõe o Decreto Lei nº 243/67, que fixa as diretrizes e bases da cartografia brasileira:

**Art. 16. É vedada a impressão - nas séries da Cartografia Sistemática Terrestre Básica – de folhas de cartas incompletas ou que, por qualquer outra forma, contrariem as Normas Técnicas estabelecidas.**

**Art. 17. Os órgãos públicos, as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades de economia mista e as fundações que elaborarem, direta ou indiretamente, cartas para quaisquer fins, compreendidas entre as escalas de 1:1.000.000 a 1:25.000, ficam obrigados a obedecer às escalas-padrão e às normas da Cartografia Sistemática, exceto quando houver necessidade técnica.**



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

Como já dito, basta simples análise dos mapas constantes do PLC 23/2019, bem como do Plano Diretor de Goiânia, LC 349/2022, para inferir-se que não atendem à norma técnica, e, portanto, não se pode considerá-los aptos para o fim ao qual deveriam se destinar.

Assim, resta evidente o descumprimento de requisito básico disciplinado no sistema legal urbanístico que maculou o tramite do Plano Diretor de Goiânia, invalidando-o por completo.

## **2.5. Da não observância de decisão transitada em julgado relativa à Região Norte de Goiânia – APA Samambaia**

Em 02/03/2012, com o objetivo específico de preservar as características ambientais da região norte de Goiânia, ingressou-se com a Ação Civil Pública nº 76348.60.2012.8.09.0051, cuja decisão de mérito favorável, de 06/07/2021, já transitada em julgado, **determinou a criação, no prazo de 1 (um) ano, de Área de Proteção Ambiental, a APA – Samambaia.**

Pois bem, na aprovação da Lei Complementar nº 349/2022 - Plano Diretor de Goiânia, foi fixado o Modelo Espacial de ordenamento territorial de Goiânia.

Conforme se constata no novo Plano Diretor quase metade da área Macrozona Rural do Capivara, localizada na Região Norte de Goiânia, foi disponibilizada como Área de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, o que equivale dizer que a essa área poderá ser transformada em área urbana e assim ser objeto de loteamentos e novos parcelamentos, causadores de significativos impactos ambientais.

Ao possibilitar genericamente a Outorga Onerosa de Alteração de Uso em grande parte da Região Norte de Goiânia, o planejamento proposto na revisão do Plano Diretor de Goiânia seguiu sentido contrário às características daquela região, situação amplamente discutida por mais de 10 anos no bojo da ACP nº 76348.60.2012.8.09.0051, provocada em razão de manifestação dos moradores da Região Norte e pela SANEAGO, no sentido de preservar-se o cinturão verde da Capital do avanço do mercado imobiliário e dos consequentes danos ambientais daí advindos.

Assim, no trâmite da proposta de revisão do Plano Diretor de Goiânia, ao não se observar a decisão transitada em julgado relativa à preservação ambiental, por meio da implantação de Área de Proteção Ambiental na Região Norte de Goiânia, incorreu-se em vício formal que enseja a declaração de inconstitucionalidade do Plano Diretor de Goiânia.



**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

## **2.6 – Síntese das razões de direito**

As razões de direito retro abordadas estampam de forma inequívoca que a conduta adotada pelo Poder Público Municipal, ao cercear sobremaneira a participação popular na elaboração do projeto de revisão do Plano Diretor de Goiânia maculou todo o processo legislativo.

A participação popular meramente formal, sem obediência à regulamentação legal somada à não disponibilização de documentação legível equivale à supressão dessa participação na discussão e elaboração do Plano Diretor.

Sem a efetiva participação popular, os Tribunais de Justiça brasileiros tem declarado a inconstitucionalidade formal de Planos Diretores e legislação a eles pertinente:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 75, de 21 de maio de 2020, do Município de Linhares VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE ato legislativo QUE trata de norma urbanística de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, estando alheado ao Plano Diretor assegurada PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na elaboração das leis relativas aos planos diretores dos Municípios artigos 231, inciso IV e 236, ambos da Constituição Estadual - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EFEITOS EX TUNC.” (TJES. ADI nº 0014045-15.2020.8.08.0000. Data julgado 17/06/2021)**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.960/16, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DA LEI INSTITUIDORA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DISCUSSÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A lei municipal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade padece de vício formal, pois alterou a lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município sem observar o regular processo legislativo, que deve**



Ministério Público  
do Estado de Goiás

**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia  
Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, nos termos do preceito constante no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual. Da mesma forma, restou violada a regra disposta no art. 29, inc. XII, da Constituição Federal, que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, norma de observância obrigatória pelos Municípios. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.**”(TJRS. ADI Nº 70072802689. Julgado em: 11-12-2017)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES QUE ALTERARAM O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LAGES. NORMAS QUE INSTITUÍRAM NOVAS REGRAS SOBRE AS ÁREAS ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO E OCUPAÇÃO PRIORITÁRIA; TAXA DE OCUPAÇÃO DO SOLO; REESTRUTURAÇÃO DE DETERMINADAS ZONAS URBANAS; RECUOS, AFASTAMENTOS E LIMITE DA ALTURA DAS EDIFICAÇÕES. PROCESSO LEGISLATIVO QUE NÃO CONTOU COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA DIRETA AO DISPOSTO NO ART. 141, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA AUTOAPLICÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA E NÃO MERA ILEGALIDADE. VÍCIO INSANÁVEL. PRECEDENTES. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE SOCIAL PARA NÃO VIOLAR OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ OBJETIVA. PRAZO DE 120 (CENTO E VINTE) DIAS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO PARA QUE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TENHA EFEITOS. PEDIDO PROCEDENTE.”** (TJSC, ADI n. 9147203-42.2015.8.24.00001. Órgão Especial, Julgado em 04-04-2018).

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás tem assim entendido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. PRELIMINAR AFASTADA. LEI MUNICIPAL Nº**



**Ministério Público  
do Estado de Goiás**  
**7ª Promotoria de Justiça de Goiânia**  
**Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo**

**4.935/2019, DE ITUMBIARA. DISCIPLINA DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COMUNIDADE E DE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. PEDIDO PROCEDENTE. I - Afasta-se a preliminar de inépcia da inicial quando os requisitos legais para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade são devidamente observados pelo requerente, a teor da legislação que rege a matéria. II- É inconstitucional a Lei nº 4.935/2019, do Município de Itumbiara, que cria a Área Especial de Interesse Turístico na Zona Rural do Município de Itumbiara e dá outras providências, por vício formal na sua formação, concernente à ausência de obrigatória participação popular e de estudo de impacto ambiental, pressupostos objetivos que integram o devido processo legislativo constitucional, de conformidade com § 2º do art. 85 combinado com o § 3º do art. 132, todos da Constituição Estadual. Precedentes do TJGO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO. ADI nº 5103321-42.2020.8.09.0000. Órgão Especial. Publicado em 25/02/2022)**

### **3. Do pedido**

Expostas as razões de fato e de direito que comprovam a transgressão aos princípios e regras constitucionais da Constituição Estadual, notadamente seus arts. 84 e 85 e, por consequência, da Constituição Federal, art. 182, bem como a incompatibilidade com legislação federal que rege o assunto – Lei nº 10.527/2001 - Estatuto da Cidade e suas normas regulamentadoras – Resoluções Concidades 25 e 34/2005 –, tudo materializado nos argumentos contidos nesta representação, esta Promotoria de Justiça requer ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça a propositura da competente Ação Direta de Inconstitucionalidade por vício formal de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal de Goiânia nº 349, de 04 de março de 2022.

Nestes termos,  
Pede deferimento

Goiânia, 31 de março de 2021

**Alice de Almeida Freire**  
**Promotora da Justiça**