Procedimento Administrativo de outras atividades não sujeitas a inquérito civil nº. 34.16.0024.0362089.2026-73

D E S P A C H O

1. Este Procedimento Administrativo foi instaurado, por despacho de 24/03/2026, para acompanhar a tramitação do Projeto de Lei nº 576/2025, que "regulamenta o § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979" (loteamento de acesso controlado), de autoria do Vereador Juliano Lopes. Naquela oportunidade, pelos fundamentos então expostos, recomendou-se aos Vereadores de Belo Horizonte que votassem pela **rejeição** do projeto, em razão (1) das inconstitucionalidades destacadas; (2) da intempestividade da proposta, que introduz o instituto no ordenamento local antes – e pouco tempo antes – da revisão do Plano Diretor, sem os debates da Conferência Municipal de Política Urbana exigidos pelo art. 86 da Lei nº 11.181/19; (3) de seu caráter demasiadamente genérico; e (4) da ausência de contrapartidas efetivas.

2. A recomendação não foi acolhida. Conforme o parecer de redação final da Comissão de Legislação e Justiça, o projeto "foi aprovado pelo Plenário na forma da Emenda nº 1 – Substitutivo" e retornou àquela comissão apenas para a elaboração da redação final, com adequações gramaticais e de técnica legislativa que, segundo o próprio relator, "não implicam prejuízo ao conteúdo aprovado ou a seus efeitos". O parecer foi aprovado na reunião ordinária de 17/11/2026. Consta que o projeto não recebeu emendas e teve a redação final aprovada, **resultando em proposição de lei, que seguirá ao Prefeito de Belo Horizonte para sanção ou veto**.

3. O texto aprovado, em síntese: (i) autoriza o Executivo a "conceder o controle de acesso em loteamentos e conjuntos de vias que integrem área em situação de confinamento e que não interfiram na circulação viária de áreas ou bairros externos adjacentes" (art. 1º, *caput*); (ii) considera elegíveis os loteamentos "aprovados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis competente até a data de publicação desta lei", os que venham a ser aprovados posteriormente e "os loteamentos cujas áreas públicas já tenham sido objeto de outorga de permissão de direito real de uso, nos termos da Lei nº 8.768, de 20 de janeiro de 2004, sem que isso enseje qualquer procedimento de revisão ou alteração das plantas de parcelamento do solo já aprovadas" (art. 1º, § 2º); (iii) define o conjunto de vias elegível como aquele que possua "acesso de entrada e saída por um mesmo local de mão dupla" (art. 1º, § 3º); (iv) admite o controle de acesso "mediante elementos construtivos ou não construtivos", com projetos aprovados pelo "órgão responsável do Executivo" (art. 3º);

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

(v) restringe a outorga a associações de moradores (art. 3º, § 1º), que poderão requerer "a permissão de uso dos imóveis públicos utilizados para a instalação dos elementos" (art. 3º, § 2º); (vi) impõe-lhes obrigações de manutenção, limpeza e qualidade ambiental (art. 4º); (vii) veda o impedimento de acesso a não residentes "devidamente identificados ou cadastrados" (art. 5º); (viii) permite a revogação a qualquer tempo, sem indenização (art. 6º); e (ix) estabelece, como "contrapartida", a responsabilidade exclusiva da associação pela manutenção das vias, praças e demais áreas abrangidas (art. 7º).

4. Com a aprovação pela Câmara Municipal, o controle preventivo de constitucionalidade e de conveniência que ainda resta é o **veto**. É, pois, ao Prefeito que agora se dirige a atuação desta Promotoria de Justiça, aproveitando e atualizando a argumentação da recomendação dirigida aos Vereadores, com especial destaque para dois elementos que, por si sós, recomendam o veto: a avaliação técnica feita pela própria Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) e a decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.010032-3/000.

I. DO VETO COMO ÚLTIMA INSTÂNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO E DA OPORTUNIDADE DA RECOMENDAÇÃO

5. Nos termos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOM), o Prefeito, no prazo de quinze dias úteis contados do recebimento da proposição de lei, "se a considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público, a vetará, total ou parcialmente" (art. 92, II), sendo certo que "O silêncio do Prefeito, decorrido o prazo, importa sanção" (art. 92, § 1º). A disciplina reproduz, por simetria, o modelo da Constituição da República (CF, art. 66, § 1º).

6. O dispositivo contempla, portanto, dois fundamentos autônomos de veto, que convém distinguir com clareza, porque ambos estão presentes no caso: o **veto jurídico**, por inconstitucionalidade (e, por extensão, por ilegalidade ou incompatibilidade com o sistema normativo urbanístico), e o **veto político**, por contrariedade ao interesse público. O primeiro exige juízo de validade; o segundo, juízo de conveniência e oportunidade, que a ordem jurídica confia ao Chefe do Executivo justamente por ser ele o **responsável pela execução da lei e pela gestão da cidade**.

7. O momento é decisivo. Sancionada a lei, restará apenas o controle repressivo, em ações de controle concentrado ou difuso, mais lento, mais custoso e, sobretudo, tardio: até que haja pronunciamento judicial, poderão ter sido expedidas autorizações, instaladas guaritas e cancelas e consolidadas situações de difícil reversão, com prejuízo para a coletividade, para as próprias associações e para a autoridade do

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

Município. E, **o pior: o cenário de insegurança jurídica que envolve a questão, atualmente tratada como "permissão de direito real de uso", nos termos da citada Lei municipal nº 8.768/04, com diferentes judicializações em curso, estender-se-á indefinidamente, sob a égide da nova lei**. O veto, ao contrário, é instrumento simples, imediato e de baixo custo institucional.

8. A recomendação não pressupõe ilícito nem retira do Prefeito a liberdade de decidir; destina-se, nos termos do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei federal nº 8.625/93 e da Resolução CNMP nº 164/17, a oferecer-lhe, de forma fundamentada e em tempo hábil, os elementos que o Ministério Público reputa relevantes para essa decisão.

II. DA AVALIAÇÃO DO PROJETO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

9. O primeiro e mais eloquente fundamento para o veto não provém do Ministério Público, mas da própria Administração municipal. Instada pela Diretoria de Acompanhamento do Processo Legislativo (DALE), da Subsecretaria para Assuntos Parlamentares da Secretaria Municipal de Governo, a manifestar-se sobre a "viabilidade técnica e operacional" do Projeto de Lei nº 576/2025, a SMPU, por intermédio de seu titular, o Secretário Municipal de Política Urbana **Leonardo Amaral Castro**, emitiu o Ofício SMPU/SUASP-DALE nº 006/2026, de 16/01/2026 (ID 6605536).

10. Trata-se, note-se, de manifestação produzida no circuito interno do próprio Executivo, pelo órgão que detém a competência técnica sobre a política urbana e sobre o parcelamento do solo, precisamente para subsidiar o acompanhamento legislativo – e, por consequência, a futura decisão de sanção ou veto. Seu conteúdo merece ser examinado ponto a ponto.

II.1. O Plano Diretor não prevê o loteamento de acesso controlado

11. A Secretaria parte de constatação objetiva:

> "Cabe destacar, contudo, que a Lei Municipal nº 11.181/19, que contém o Plano Diretor do Município, não prevê a figura de loteamento de acesso controlado. Sua introdução na legislação urbanística municipal, bem como a decorrente aplicação da modalidade a áreas até então integradas à malha urbana, constitui acréscimo significativo à normativa em vigor."

12. A observação é relevante em dois planos. No plano normativo, o projeto não regulamenta instrumento já previsto no planejamento da cidade; **cria** um instrumento novo, à margem dele. No plano fático, a Secretaria identifica o efeito mais sensível da

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

proposta: sua aplicação a "áreas até então integradas à malha urbana", isto é, a vias e bairros existentes, e não apenas a novos parcelamentos.

II.2. A matéria deve ser tratada na revisão do Plano Diretor, a partir da Conferência Municipal de Política Urbana

13. Daí a conclusão da SMPU:

> "Dito isso, para que seja possível tratamento da matéria tal como previsto no PL, entende-se que a questão deve ser objeto de discussão no âmbito de uma revisão ampla do Plano Diretor, a partir dos debates realizados na Conferência Municipal de Política Urbana, conforme prevê o art. 86 da Lei nº 11.181/19."

14. É exatamente o fundamento da intempestividade apontado na recomendação aos Vereadores. A coincidência não é casual: decorre da leitura do art. 86 do Plano Diretor, que, como se verá no item III, foi objeto de interpretação pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a partir de tese sustentada pelo próprio Prefeito de Belo Horizonte.

II.3. Nem a expansão a novos loteamentos nem a regularização de situações existentes são possíveis sem previsão no Plano Diretor

15. A Secretaria vai além e afirma, sem ressalvas:

> "**A expansão do controle de acesso a novos loteamentos, bem como a regularização de situações já configuradas, não é possível sem que haja previsão expressa no Plano Diretor. É importante destacar que o que o PL propõe constitui nova modalidade de parcelamento do solo, cuja introdução no ordenamento jurídico municipal não pode prescindir do procedimento de construção coletiva previsto no próprio Plano Diretor e no Estatuto da Cidade**."

16. O trecho é de enorme importância para a decisão do Prefeito, porque atinge o núcleo do texto aprovado. O art. 1º, § 2º, da redação final torna elegíveis, a um só tempo, os loteamentos já registrados (regularização de situações configuradas), os que vierem a ser aprovados (expansão a novos loteamentos) e as áreas objeto de permissão de direito real de uso da Lei nº 8.768/04. Para a SMPU, nenhuma dessas hipóteses é juridicamente possível sem previsão expressa no Plano Diretor. A lei, se sancionada, nasceria, na avaliação do próprio órgão técnico encarregado de aplicá-la, **inaplicável** ou, pior, aplicável apenas à revelia do Plano Diretor.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

II.4. A avaliação deve dar-se no processo de parcelamento do solo, caso a caso

17. A SMPU indica, ainda, o conteúdo mínimo de qualquer normatização séria da matéria:

> "Ainda, a normatização dessa nova modalidade deve considerar sua avaliação no âmbito dos processos de parcelamento do solo, de forma a garantir a análise pormenorizada de cada projeto, incluindo a avaliação da disponibilidade de espaços livres de uso público e de áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, os impactos na circulação de pessoas e veículos e as questões relacionadas à prestação de serviços públicos, sempre tendo em vista a necessidade de se resguardar os direitos e interesses da coletividade."

18. O texto aprovado caminha em sentido oposto. Para as áreas da Lei nº 8.768/04, dispensa expressamente "qualquer procedimento de revisão ou alteração das plantas de parcelamento do solo já aprovadas" (art. 1º, § 2º). Para as demais, não exige avaliação de espaços livres, de equipamentos urbanos e comunitários, de impactos na circulação ou de prestação de serviços públicos; limita-se à aprovação de projetos dos "elementos construtivos ou não construtivos" pelo "órgão responsável do Executivo" (art. 3º, *caput*) e remete o restante ao "Termo de Concessão de Controle de Acesso" (art. 4º, parágrafo único) e a regulamento (art. 1º, §§ 1º e 2º).

II.5. O novo cenário da Lei Federal nº 6.766/79 e a insuficiência da avaliação limitada aos elementos físicos

19. Quanto às áreas da Lei nº 8.768/04, a Secretaria pondera que o § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79 instaurou "novo cenário em relação àquele que deu origem à Lei nº 8.768/2004, que insere o tema no âmbito do disciplinamento do parcelamento do solo, para além de simples medida quanto à forma de administração/gestão de áreas públicas com características específicas". E, analisando a versão do projeto então em tramitação, que atribuía a avaliação à Comissão de Mobiliário Urbano, registrou que essa solução "indica redução da questão ao impacto de guaritas e outros elementos na paisagem urbana, indiscutivelmente insuficiente para a avaliação da matéria", sendo "controverso o enquadramento de tais elementos no conceito de mobiliário urbano previsto no art. 59 da Lei nº 8.616/2003, visto que este faz menção ao atendimento 'a utilidade ou conforto públicos'".

20. O Substitutivo aprovado substituiu a referência à comissão pela genérica menção ao "órgão responsável do Executivo" (art. 3º). A alteração é apenas nominal: a avaliação prevista continua a recair sobre os projetos dos elementos de controle (guaritas, cancelas, portões), e não sobre o parcelamento, a circulação, os

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

equipamentos e os serviços públicos. A crítica da SMPU permanece, portanto, integralmente aplicável à redação final.

21. Por outro lado, a conversão, por força de lei e sem revisão das plantas, das áreas objeto de permissão de direito real de uso em loteamentos de acesso controlado reproduz, em sede legislativa, a lógica do Decreto nº 19.033/25, que "reconhece como loteamentos de acesso controlado as áreas objeto de permissões de direito real de uso outorgadas com base na Lei nº 8.768, de 20 de janeiro de 2004", cuja anulação é objeto da Ação Civil Pública nº 1102983-77.2025.8.13.0024, ajuizada por esta Promotoria de Justiça. A sanção da proposição de lei, nesse ponto, não encerraria a controvérsia; apenas a transferiria do decreto para a lei, ampliando-a.

II.6. A posição da SMPU: não ao instituto em si, mas à sua normatização fora do procedimento adequado

22. Por fim, a Secretaria sintetiza sua posição em termos que merecem ser reproduzidos com fidelidade, inclusive porque demonstram equilíbrio:

> "Em resumo, a Secretaria não expressa aqui um juízo *a priori* contrário ao enquadramento de contextos urbanísticos específicos na lógica dos loteamentos de acesso controlado, mas sim quanto à sua normatização sem a observância dos procedimentos e fóruns adequados à revisão do Plano Diretor, previstos na própria legislação urbanística municipal."

23. Essa ponderação é, a rigor, o melhor argumento político para o veto. Vetar a proposição de lei não significa recusar, de modo definitivo, qualquer discussão sobre o tema; significa **devolvê-lo ao foro próprio**, a revisão do Plano Diretor precedida da Conferência Municipal de Política Urbana, em que poderá ser debatido com participação da sociedade, avaliação técnica e visão de conjunto da cidade. O veto, nesse sentido, é um "não agora e não assim", e não um "nunca".

II.7. A coerência do Executivo

24. Cumpre extrair a consequência institucional do que foi exposto. Se o órgão do Executivo tecnicamente responsável pela política urbana afirmou, por escrito e no curso do processo legislativo, que o projeto não pode ser aplicado sem previsão no Plano Diretor e que a matéria deve ser tratada na revisão desse plano, **a sanção representaria contradição do Executivo consigo mesmo**: o Prefeito sancionaria lei que sua própria Secretaria reputa inaplicável e, em seguida, teria de regulamentá-la e executá-la.

25. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe às autoridades públicas o dever de "*atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das*

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

***normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*" (Decreto-Lei nº 4.657/42, art. 30, incluído pela Lei nº 13.655/18) e veda decisões tomadas "*com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*" (art. 20). A coerência entre a manifestação técnica da SMPU e a decisão final do Chefe do Executivo é expressão direta desse dever**.

III. DO PLANO DIRETOR, DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA E DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA ADI Nº 1.0000.23.010032-3/000

III.1. As normas do Plano Diretor

26. O Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 11.181/19) contém duas normas que, lidas em conjunto, condicionam a alteração de seu conteúdo. A primeira é o art. 86:

> "Art. 86 A alteração do conteúdo do Plano Diretor deverá observar o prazo mínimo de 8 (oito) anos a partir da entrada em vigor desta lei, sendo vinculada ao projeto de lei resultante dos debates da Conferência Municipal de Política Urbana, ressalvado o disposto nos incisos V e VI do caput do art. 83, nos arts. 99 e 100, no § 2º do art. 107, bem como nos anexos V, VI, VIII, IX e X desta lei."

27. A segunda é o art. 4º, XVII, "a", que estabelece a "*realização quadrienal da Conferência Municipal de Política Urbana e definição dessa instância como fórum responsável pela revisão do conteúdo deste Plano Diretor*".

28. Há, assim, duas exigências cumulativas: uma **temporal** (prazo mínimo de oito anos a partir da entrada em vigor da lei, que se completa em agosto de 2027) e outra **procedimental** (vinculação ao projeto de lei resultante dos debates da Conferência Municipal de Política Urbana, que é o fórum responsável pela revisão do plano).

III.2. A ação direta proposta pela Mesa da Câmara Municipal e a tese do Prefeito

29. A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Belo Horizonte ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.010032-3/000, pretendendo afastar o art. 86 do Plano Diretor, ao argumento de que a restrição temporal limitaria indevidamente a atuação do Poder Legislativo. Ao prestar informações, **o Prefeito de Belo Horizonte** suscitou preliminar de falta de interesse de agir, sustentando que, mesmo afastado o art. 86, permaneceria a exigência, não impugnada, do art. 4º, XVII, "a", de modo que subsistiria a necessidade de prévia Conferência Municipal de Política Urbana para alterar o Plano Diretor.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

30. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais acolheu a tese do Prefeito e, por maioria, extinguiu o processo sem resolução do mérito (TJMG. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.010032-3/000. Rel. Des. Júlio César Lorens. Julgado em 09/05/2024. Publicado em 05/06/2024). Do voto do relator extrai-se:

> "Ocorre que, conforme salientou a Prefeitura Municipal em sua preliminar, ainda que referido dispositivo legal fosse suspenso, o artigo 4º, inciso XVII, alínea 'a' da Lei Municipal nº 11.181/2019, estabelece a realização quadrienal da Conferência Municipal de Política Urbana, bem como define essa instância como fórum responsável pela revisão do conteúdo deste Plano Diretor.
>
> Considerando que VI Conferência Municipal de Política Urbana ocorreu em novembro de 2022, a Conferência subsequente apenas acontecerá em 2026, com alterações do plano diretor a partir de 2027, sendo este o mesmo ano previsto no artigo 86 da Lei 11.181/2019, para alteração do Plano Diretor, mostrando-se inócua a alegação de inconstitucionalidade da Mesa da Câmara Municipal."

31. No mesmo sentido, o voto do Des. Edilson Olímpio Fernandes, que acompanhou o relator:

> "Assim, eventual declaração de inconstitucionalidade estaria desprovida de qualquer utilidade, visto que o conjunto normativo não autoriza a alteração do Plano Diretor antes do decurso do prazo de oito anos, exigência impugnada nesta ação exclusivamente, sendo forçoso concluir pela ausência de interesse de agir."

32. E o voto do Des. Renato Dresch:

> "Considerando, assim, que a presente ADI só foi ajuizada em 24/01/2023; que a VI Conferência Municipal de Política Urbana ocorreu em nov./2022, com efeitos a partir de 2023; e que a próxima alteração só poderia dar-se, então, depois de nova Conferência em 2026, com efeitos em 2027, portanto, no mesmo ano já previsto no art. 86 - ora questionado -, mostra-se inócua a pretensão, a denotar a inutilidade do provimento jurisdicional pleiteado."

III.3. O alcance da decisão

33. A precisão impõe registrar que o acórdão não declarou a constitucionalidade do art. 86: o processo foi extinto sem resolução do mérito. Mas o fundamento da extinção é, ele próprio, significativo. A maioria do Órgão Especial reconheceu que o conjunto normativo do Plano Diretor – art. 86 e art. 4º, XVII, "a" – **não autoriza a alteração do conteúdo do plano antes da Conferência Municipal de Política Urbana** e do decurso do prazo de oito anos, a ponto de considerar inútil o afastamento isolado do art. 86. E o fez acolhendo tese apresentada pelo Prefeito de Belo Horizonte em defesa dessas regras.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

34. Três consequências decorrem daí. A primeira: o próprio Executivo municipal sustentou, perante o Tribunal de Justiça, que a alteração do Plano Diretor está vinculada à Conferência Municipal de Política Urbana; sancionar agora lei que introduz, fora desse procedimento, nova modalidade de parcelamento do solo não prevista no plano seria incompatível com a posição institucional que o Município defendeu em juízo, e com êxito. A segunda: o Poder Legislativo, autor da ação, conhece a exigência, que tentou afastar sem sucesso; o projeto aprovado contorna, por via transversa, a limitação que a Câmara não conseguiu remover pela via própria. A terceira: o calendário reconhecido pelo Tribunal – Conferência em 2026, alterações a partir de 2027 – mostra que o foro adequado para a discussão está próximo; a espera tem custo mínimo, ao passo que a sanção expõe a lei a impugnação e o Município a insegurança jurídica.

III.4. A proposição de lei altera o conteúdo do Plano Diretor

35. Poder-se-ia objetar que a proposição não altera formalmente o texto da Lei nº 11.181/19. A objeção não resiste ao exame. **Como apontou a SMPU, o que o projeto propõe "constitui nova modalidade de parcelamento do solo", matéria que o Plano Diretor disciplina e na qual não contempla o loteamento de acesso controlado; sua introdução "constitui acréscimo significativo à normativa em vigor"**. Alterar o conteúdo do plano não é apenas modificar a redação de seus dispositivos; é também introduzir, por lei avulsa, instrumento urbanístico que nele não está previsto e que afeta a estrutura viária, a circulação e o uso dos espaços públicos de toda a cidade.

36. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 348 da repercussão geral, fixou que "*Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor*". A *contrario sensu*, a lei urbanística avulsa incompatível com o plano diretor não encontra fundamento na Constituição da República, que erige o plano diretor em "*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*" (CF, art. 182, § 1º). Na doutrina, **Alexandre Levin** observa que, "*Ainda que sejam expedidas pelo mesmo ente político, leis posteriores ao plano não podem contrariá-lo*"[1].

37. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por sua vez, já assentou a centralidade da participação popular nas leis de ordenamento territorial, ao julgar procedente ação

[1] LEVIN, Alexandre. Plano diretor municipal. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022, itens 3 e 7.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

direta contra lei municipal que alterou plano diretor sem a participação do conselho da cidade:

> "[...] 2. Face à relevância e complexidade da política de desenvolvimento urbano exsurge a necessidade de observância ao princípio democrático, no sentido que o plano diretor deve ser elaborado e revisado com a participação popular, o que se dá, por exemplo, através da atuação de órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis federativos, bem como, debates, audiências e consultas públicas. 3. O Poder Legislativo Municipal não pode obstar a participação popular em projetos de lei que versem sobre ordenamento territorial, sob pena de violação ao disposto no art. 244, §2º, da Constituição Estadual, bem como ao princípio democrático e, ainda, ao princípio de vedação ao retrocesso social. [...]" (TJMG. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.134993-9/000. Rel. Des.ª Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Publicado em 27/02/2023).

38. O Estatuto da Cidade, a seu turno, erige em diretriz geral da política urbana a "*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*" (Lei nº 10.257/01, art. 2º, II). **Introduzir nova modalidade de parcelamento do solo à margem do fórum que o próprio Plano Diretor define como responsável por sua revisão afronta essa diretriz e expõe a futura lei a sério risco de invalidação, com todas as consequências daí decorrentes para quem nela confiar**.

IV. DOS DEMAIS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1. Bens de uso comum do povo e direitos fundamentais

39. As vias, praças e espaços livres de um loteamento integram o domínio do Município desde o registro do parcelamento (Lei nº 6.766/79, art. 22) e são bens públicos de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I), inalienáveis enquanto conservarem essa qualificação (Código Civil, art. 100). Sua destinação é, por definição, a fruição livre e igualitária por toda a coletividade.

40. O controle de acesso, ainda que vedado o "impedimento" de quem se identifique, condiciona a circulação em via pública à identificação perante particular não investido de função pública. Por isso, a recomendação aos Vereadores apontou tensão do projeto com a liberdade de locomoção (CF, art. 5º, XV), com o princípio da igualdade no acesso aos bens de uso comum, com o direito à intimidade e à vida privada e com a lógica republicana, que não admite a segurança de uns às custas da socialização da insegurança ao restante da coletividade. Como observa **Vinícius Monte Custódio**, a instalação de portões, grades ou cancelas para fechamento de loteamentos "*ataca a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz (art. 5º, inc. XV)*",

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

compromete o direito à mobilidade urbana eficiente, "*pois desconecta e desarticula a malha viária da cidade*", e é **inconciliável com funções sociais da cidade** (CF, art. 182, *caput*)[2].

41. Registre-se que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 14/10/2026, por maioria, vencido o Relator, Des. Renato Dresch, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.26.123743-2/000, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, a partir de representação desta Promotoria de Justiça, contra a Lei nº 8.768/04. Prevaleceu a divergência inaugurada pelo Des. Tiago Gomes de Carvalho Pinto, relator para o acórdão. Acompanharam o Relator, pela procedência do pedido, os Desembargadores José Marcos Rodrigues Vieira, José Luiz de Moura Faleiros e Alberto Vilas Boas. A decisão não é definitiva: o Ministério Público a questionará por meio de **embargos de declaração** e, se necessário, perante o **Supremo Tribunal Federal**.

42. Os votos vencidos enfrentam, com precisão, as questões aqui examinadas. A ementa do voto do Relator assentou que "Os precedentes sobre loteamentos de acesso controlado são inaplicáveis ao caso, que trata da utilização privativa de logradouros públicos". O Des. José Marcos Rodrigues Vieira, ao acompanhar o Relator, afastou a tese de que a simples identificação preservaria a liberdade de locomoção, distinguiu o fechamento de vias consolidadas do loteamento de acesso controlado concebido no nascedouro do parcelamento do solo e apontou a indevida delegação do poder de polícia a associações privadas:

> "Ora, impor ao cidadão comum o constrangimento de submeter-se a um cadastramento, preencher dados ou justificar o motivo pelo qual deseja ingressar em uma via pública preexistente, sob a vigilância ostensiva de particulares armados de guaritas, desborda flagrantemente de qualquer protocolo de segurança aceitável, configurando verdadeira restrição à liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da Constituição da República)."
>
> "Ademais, impõe-se estremar as hipóteses fáticas: não se confunde o presente caso (que trata de fechamento arbitrário de ruas públicas preexistentes e afetadas, em situação de confinamento físico no tecido central ou consolidado da cidade) com a figura jurídica do loteamento de acesso controlado (art. 2º, §8º, da Lei Federal nº 6.766/1979) e o que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 492 de Repercussão Geral. **No loteamento de acesso controlado, a restrição de acesso e a outorga das vias internas são aprovadas no nascedouro do parcelamento do solo, com planejamento prévio e registro imobiliário global das diretrizes urbanísticas de novos bairros planejados, nos termos autorizados pela Lei nº 13.465/2017**."
>
> "**Advirto que, sob a ótica da gestão do espaço público comum, a outorga de controle de acesso sobre bens públicos transfigura essas entidades privadas em verdadeiras 'prefeituras privadas',**

[2] CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na lei federal nº 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, p. 1930-1952, 2017.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

> **implicando manifesta usurpação do Poder de Polícia e da competência estatal para a Segurança Pública**."

No mesmo sentido, o Des. José Luiz de Moura Faleiros:

> "As vias e praças públicas constituem espaços destinados à utilização indistinta pela coletividade, de modo que sua submissão a regime de aproveitamento particular somente se legitima quando preservada a finalidade pública que justifica sua afetação."

43. A própria maioria, de outro lado, afirmou a validade da Lei nº 8.768/04 justamente em razão de seu **caráter restrito**, que o projeto abandona. O relator para o acórdão destacou que "a Lei belo-horizontina não institui regime geral, aplicável a quaisquer ruas, praças ou logradouros municipais, havendo restrição de sua incidência às áreas vinculadas a vias em 'cul-de-sac' ou com característica semelhante", cuja recomendação de fechamento deve ser aprovada por comissão técnica específica, e que "o diploma municipal não autoriza o fechamento indiscriminado de vias públicas", o que "reduz substancialmente a repercussão da medida sobre a circulação geral da cidade". Ressalvou, ainda, que o fazia "Sem pretensão de equiparar a hipótese em exame ao loteamento de acesso controlado disciplinado pela Lei n. 6.766/1979". O Des. Wilson Benevides, que integrou a maioria, foi além e, em seu voto, conferiu à lei interpretação conforme à Constituição "para afastar a possibilidade de outorga de permissão de uso destinada ao fechamento ou ao controle de acesso de vias públicas nas quais existam estabelecimentos comerciais em funcionamento, ainda que apresentem configuração em cul-de-sac ou característica urbanística semelhante". E as informações técnicas juntadas pelo próprio Prefeito naquela ação, transcritas no voto do relator para o acórdão, registram que a Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) "usualmente se mostra contrária às permissões de uso que amparam a instalação, por associações de moradores, de cancelas em logradouros públicos para o condicionamento do trânsito de veículos e de pedestres".

44. O julgamento, portanto, não socorre a proposição de lei; ao contrário, reforça a desnecessidade de sancioná-la. Primeiro, porque a Lei nº 8.768/04 permanece vigente e continua a disciplinar as áreas em situação de confinamento, de modo que não há vazio normativo a suprir. Segundo, porque a lei mantida, segundo a própria maioria, cuida da outorga de permissão de uso de bem público **em hipóteses restritas**, ao passo que o projeto, como bem apontou a SMPU, institui nova modalidade de parcelamento do solo, potencialmente aplicável a todos os loteamentos registrados da cidade, sem comissão técnica e sem ressalva quanto a vias com atividade comercial, o que amplia, em escala, a tensão com os direitos fundamentais acima referidos e desborda dos próprios fundamentos que levaram à improcedência. Terceiro, porque a proposição de lei permite que as áreas da Lei nº 8.768/04 migrem para o novo regime "sem que isso enseje qualquer procedimento de revisão ou alteração das plantas de parcelamento do solo já aprovadas", esvaziando os controles daquela lei.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

IV.2. Abrangência desmedida do art. 1º, § 2º

45. A elegibilidade de todos os loteamentos "aprovados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis competente até a data de publicação desta lei" merece atenção especial. Em Belo Horizonte, a cidade formal é, em grande medida, composta de loteamentos aprovados e registrados ao longo de décadas, hoje integrados a bairros consolidados. A proposição de lei, portanto, não disciplina apenas novos empreendimentos, que é a hipótese típica do § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766/79; abre a possibilidade de controle de acesso em vias de bairros já formados, que há muito se incorporaram ao uso comum da população. Os únicos filtros são a "situação de confinamento", a não interferência "na circulação viária" de áreas externas e a existência de entrada e saída "por um mesmo local de mão dupla" (art. 1º, caput e § 3º), critérios geométricos e viários que ignoram a circulação de pedestres e ciclistas, a existência de equipamentos públicos, praças e áreas verdes no interior da área e o acesso a serviços públicos.

IV.3. Remissão excessiva a regulamento e imprecisão dos institutos

46. A proposição de lei permanece demasiadamente genérica. Remete a regulamento as "condições específicas" para os futuros loteamentos (art. 1º, § 2º) e, ao Termo de Concessão, "As demais condições para a implantação do controle de acesso" (art. 4º, parágrafo único). Não estabelece quórum mínimo de adesão dos moradores ou proprietários, consulta à vizinhança do entorno, estudo de impacto de vizinhança, avaliação de mobilidade, prazos de vigência, procedimento de fiscalização ou sanções pelo descumprimento das obrigações do art. 4º e da vedação do art. 5º. A única hipótese de extinção prevista é a revogação "por superveniência de interesse público relevante" (art. 6º); não há sequer previsão expressa de cassação por impedimento de acesso, que é justamente a irregularidade mais frequente na experiência local.

47. Há, ademais, imprecisão quanto à natureza jurídica do ato. O texto alude, indistintamente, a "conceder o controle de acesso" (art. 1º), "autorização" (arts. 2º e 3º), "concessão de controle de acesso" (art. 4º), "Documento de Concessão de Autorização de Controle de Acesso" (art. 4º, II e IV), "Termo de Concessão de Controle de Acesso" (art. 4º, parágrafo único), "concessão de autorização" (art. 6º), "concessão de direito de controle de acesso" (art. 7º) e "permissão de uso" dos imóveis públicos (art. 3º, § 2º). ***Autorização, permissão* e *concessão* são institutos distintos no direito administrativo, com regimes diversos de precariedade, de forma e de procedimento de outorga. A indefinição transfere ao regulamento – e, depois, ao Judiciário – a tarefa de dizer o que a lei não disse, em prejuízo da segurança jurídica que a LINDB impõe às autoridades públicas promover** (art. 30).

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

IV.4. Contrapartida que não é contrapartida

48. O art. 7º denomina "contrapartida" a responsabilidade exclusiva da associação pela manutenção das vias, praças e demais áreas abrangidas. Trata-se, na verdade, do custeio do próprio benefício: quem passa a usufruir, de modo diferenciado, de área pública se encarrega de mantê-la. Nada é oferecido à população que fica do lado de fora. Persiste, assim, o fundamento da recomendação aos Vereadores relativo à **ausência de contrapartidas efetivas**, que façam diferença para a população extramuros.

49. A solução, ademais, tende a gerar conflitos entre vizinhos. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 492 da repercussão geral (RE nº 695.911, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 18/12/2020), assentou que "É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano" de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17 ou de lei municipal anterior que discipline a questão, admitindo-a, a partir daí, apenas em relação a titulares de lotes que adiram ao ato constitutivo da entidade ou a novos adquirentes cujo ato constitutivo da obrigação esteja registrado no Registro de Imóveis. Atribuir à associação a responsabilidade "exclusiva" pela manutenção, sem disciplinar o rateio e a situação dos não associados, é **convite a litígios que acabarão por bater às portas da Prefeitura**.

V. DOS FUNDAMENTOS DE INTERESSE PÚBLICO

V.1. A experiência de Belo Horizonte com a Lei nº 8.768/04

50. O melhor indicador de como funcionará o novo regime é a experiência da própria cidade com as áreas fechadas com base na Lei nº 8.768/04, já exposta na recomendação aos Vereadores: (a) denúncias de impedimento de acesso às áreas; (b) ausência de fiscalização regular, com raras exceções, em geral por provocação do Ministério Público, como se constatou no Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº 31.16.0024.0208578.2025-17, em que se apurou, inicialmente, que **a Prefeitura de Belo Horizonte sequer dispunha de cadastro exato e atualizado das áreas submetidas a esse regime**; (c) desvios na concessão do benefício, com processos judiciais e anulação de outorgas, como na Ação Popular nº 8601386-92.2005.8.13.0024 (Associação Comunitária do Bairro Mangabeiras III/"Clube dos Caçadores") e na Ação Civil Pública nº 5075317-38.2022.8.13.0024 (Associação dos Moradores do Residencial Granja Verde); (d) utilização irregular da autorização legal, como no acesso ao "Mirante da Caixa D'Água"/"Mirante da Copasa", no Bairro Comiteco, pela Rua Alcides Pereira Lima

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

(Ação Civil Pública nº 5126201-37.2023.8.13.0024); e (e) estímulo a **fechamentos clandestinos**, como os da **Rua Calábria** e da **Rua João Camilo de Oliveira Torres**, objeto de novas judicializações, no caso da segunda via, e de investigação ainda em curso nesta Promotoria de Justiça, no caso da primeira.

51. Se a Administração, em duas décadas, não conseguiu fiscalizar adequadamente um universo restrito de permissões, não há razão para supor que conseguirá fazê-lo em relação a um universo potencialmente muito maior, sob lei mais genérica e com menos instrumentos de controle. A pergunta formulada aos Vereadores permanece sem resposta: por que a implantação e a gestão dos loteamentos de acesso controlado serão melhores, e que garantias a população belo-horizontina tem disso?

V.2. Impactos urbanísticos: segurança, mobilidade e segregação

52. A recomendação aos Vereadores expôs, com apoio na literatura urbanística, os efeitos negativos do modelo, que aqui se resumem. Quanto à **segurança**, o controle de acesso produz segurança localizada, com efeitos limitados sobre a criminalidade em escala urbana, e pode deslocar oportunidades de delito para as áreas vizinhas, menos protegidas, além de enfraquecer a vigilância natural exercida pela circulação espontânea de pessoas – os "olhos da rua" de **Jane Jacobs**[3]. Quanto à **mobilidade**, cancelas, portarias e procedimentos de identificação reduzem a permeabilidade da malha viária, alongam percursos, criam pontos de retenção e afetam especialmente pedestres e ciclistas, em uma cidade de malha consolidada. Quanto à **segregação socioespacial**, o modelo estimula a formação de enclaves, a apropriação privada de espaços formalmente públicos e a valorização imobiliária seletiva, aprofundando desigualdades territoriais.

V.3. Transferência de funções públicas e fragmentação da gestão urbana

53. O art. 2º justifica a proposição de lei pela "economia nos gastos com conservação e vigilância". A economia, contudo, é aparente. A transferência da manutenção e da segurança a associações privadas fragmenta a gestão urbana, reforça a diferença entre áreas que podem pagar por serviços de melhor qualidade e áreas que dependem exclusivamente do Poder Público e desloca o Município do papel de provedor para o de mero autorizador. Os custos, por sua vez, não desaparecem: migram para a fiscalização das outorgas, para a mediação de conflitos entre moradores, associações e terceiros e para a defesa judicial do Município.

[3] JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: Random House, 1961.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

V.4. Riscos práticos para o Município

54. Sancionada a lei, é previsível que o Município enfrente, entre outros: (a) pressão simultânea de numerosas associações por autorizações, sem critérios técnicos claros para deferi-las ou negá-las; (b) conflitos entre moradores favoráveis e contrários ao fechamento, inclusive quanto ao custeio, à vista do Tema 492 do Supremo Tribunal Federal; (c) reclamações de não residentes, entregadores, prestadores de serviços e usuários de equipamentos públicos situados no interior das áreas; (d) pedidos de conversão das áreas da Lei nº 8.768/04, com reflexos na Ação Civil Pública nº 1102983-77.2025.8.13.0024; (e) investimentos privados em guaritas e cancelas que, diante do art. 6º, poderão ser perdidos sem indenização, gerando frustração e litígios; e (f) **judicialização caso a caso, já que esta Promotoria de Justiça examinará minuciosamente cada outorga e adotará as medidas cabíveis diante de qualquer irregularidade, inclusive a série de situações alinhadas neste despacho**. Somam-se a isso o **desgaste institucional e o risco reputacional de associar a gestão municipal ao fechamento de espaços públicos em favor de poucos**.

V.5. O veto como decisão responsável

55. O veto não impõe ao Município qualquer perda. A Lei nº 8.768/04 continua vigente para as hipóteses que disciplina; a Conferência Municipal de Política Urbana e a revisão do Plano Diretor oferecem o foro adequado para que o tema, se for o caso, seja tratado de forma técnica, participativa e restrita a contextos urbanísticos específicos, exatamente como sugeriu a SMPU. A sanção, ao contrário, introduz, às vésperas da revisão do plano, instituto que o próprio Executivo considerou dependente dessa revisão, com elevado potencial de litígio e de insegurança jurídica.

56. A Capital de Minas Gerais precisa decidir se quer se tornar uma cidade elitizada ou inclusiva e igualitária. A introdução dos loteamentos de acesso controlado em sua realidade urbana, da forma e no momento propostos, é um passo decisivo nesse sentido. A decisão, agora, está nas mãos do Prefeito.

VI. DISPOSITIVO

Ante o exposto:

A. Com cópia deste despacho, do Ofício SMPU/SUASP-DALE nº 006/2026 (ID 6605536) e do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.010032-3/000, pelos fundamentos nele destacados, recomende-se ao Prefeito de Belo Horizonte, pessoalmente, que **vete integralmente** a proposição de

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

lei resultante do **Projeto de Lei nº 576/2025**, com fundamento no art. 92, II, da Lei Orgânica do Município, por **inconstitucionalidade** e por **contrariedade ao interesse público**, em razão:

1. **da avaliação técnica da Secretaria Municipal de Política Urbana, no Ofício SMPU/SUASP-DALE nº 006/2026**, de que o loteamento de acesso controlado não está previsto no Plano Diretor, constitui nova modalidade de parcelamento do solo e não pode ser estendido a novos loteamentos nem aplicado à regularização de situações já configuradas sem previsão expressa no Plano Diretor, devendo a matéria ser discutida na revisão desse plano (item II);
2. **da vinculação da alteração do conteúdo do Plano Diretor ao prazo mínimo de oito anos e ao projeto de lei resultante dos debates da Conferência Municipal de Política Urbana** (Lei nº 11.181/19, arts. 4º, XVII, "a", e 86), reconhecida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.010032-3/000, **a partir de tese sustentada pelo próprio Prefeito de Belo Horizonte**, e da necessária compatibilidade das leis urbanísticas com o plano diretor e com a gestão democrática da cidade (CF, art. 182, § 1º; Lei nº 10.257/01, art. 2º, II; STF, Tema 348) (item III);
3. da tensão com a liberdade de locomoção, a igualdade no acesso aos bens de uso comum do povo e a intimidade, agravada pela abrangência do art. 1º, § 2º, que alcança todos os loteamentos registrados e permite a migração das áreas da Lei nº 8.768/04 sem revisão das plantas de parcelamento (itens IV.1 e IV.2);
4. do **caráter demasiadamente genérico do projeto, da imprecisão quanto à natureza jurídica do ato de outorga e da ausência de quórum de adesão, de consulta à vizinhança, de estudos de impacto, de fiscalização e de sanções** (item IV.3);
5. da **ausência de contrapartidas efetivas à população extramuros e do potencial de conflitos quanto ao custeio da manutenção** (item IV.4); e
6. da experiência de Belo Horizonte com a Lei nº 8.768/04, dos impactos urbanísticos sobre segurança, mobilidade e segregação socioespacial, da transferência de funções públicas a associações privadas e dos **riscos práticos, jurídicos e reputacionais para o Município** (item V).

B. Encaminhe-se cópia deste despacho, para conhecimento, ao Secretário Municipal de Política Urbana, ao Secretário Municipal de Governo e ao Procurador-Geral do Município, órgãos que participam da instrução da decisão de sanção ou veto.

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

No mais, observe a Secretaria o previsto na IN 01/2026.

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2026

FABIO FINOTTI
Promotor de Justiça

Validação Eletrônica na Última Página do Documento

MPe

ASSINADO ELETRONICAMENTE POR:

FABIO FINOTTI, Promotor de Justiça, em 26/11/2026, às 21:38

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO:
AAB1A-13FC0-644F8-6897D
Para verificar as assinaturas leia o QR code ao lado ou acesse
https://mpe.mpmg.mp.br/validar