PROJETO DE LEI Nº_____/2024

Cria política municipal de consulta popular prévia e esclarecida sobre intervenções urbanas estruturais.

O PREFEITO MUNICIPAL DE NATAL,
Faço saber que a Câmara Municipal aprovou, e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta Lei cria a política municipal de consulta popular prévia e esclarecida sobre intervenções urbanas estruturais.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, considera-se intervenção urbana de caráter estrutural toda obra pública tendente a suprimir determinados equipamentos públicos para edificação de outros ou a modificar significativamente vias urbanas e suas vizinhanças, bem como espaços onde existam comunidades tradicionais, com impacto no modo de vida das populações locais.

Parágrafo único. No âmbito desta Lei, entendem-se como:

I – Vizinhança: grupo de pessoas que habitam, comercializam ou trabalham na região afetada pela obra pública;

II – Comunidades tradicionais: grupos que, por razões sociais, culturais ou econômicas, reconhecem-se nos termos de uma mesma tradição, possuindo formas próprias de produção e organização social, além de possuírem vínculo com territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

III – Modo de vida: hábitos de locomoção, cultura e produção econômica social e espacialmente determinados.

Art. 3º. A Prefeitura do Natal, por meio da Secretaria responsável pela obra, deverá promover, nos termos do art. 2º, XIII, do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), audiências públicas sempre que o projeto de alguma de suas obras assumir as características de intervenção urbana estrutural.

§ 1º. As audiências públicas de que trata esta Lei objetivarão informar a população sobre o projeto proposto no intuito de viabilizar a execução e o desenvolvimento pactuados, visando a minimizar ou impedir a ocorrência de impactos sociais negativos.

§ 2º. As audiências públicas convocadas pela Prefeitura poderão ser compostas por representantes de conselhos comunitários, associações de moradores, instituições de ensino e pesquisa, representações das comunidades tradicionais e de associações cuja finalidade social tenha relação com o território a ser alterado pela intervenção urbana estrutural, bem como por vereadores e vereadoras no desempenho do mandato na Câmara Municipal do Natal, assim como os moradores dos locais mais afetados, garantindo-se a possibilidade de tais representações apresentarem projetos alternativos de intervenção.

§3º. As audiências públicas consultivas deverão ser efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, buscando-se chegar a um acordo e conseguir o consentimento popular acerca da intervenção proposta em sua versão mais definitiva.

§ 4º. Caberá ao Executivo Municipal, por meio da Secretaria responsável pelo projeto da obra, divulgar em seus portais oficiais, redes sociais, carros de som ou demais meios de comunicação apropriados à comunidade alvo, a convocatória da audiência pública, permitindo a inscrição nos termos de regulamentação posteriormente editada mediante decreto, e disponibilizar a íntegra do projeto para consulta pública.

§5º. Fica autorizada a ocorrência em formato híbrido (presencial e remoto) da audiência pública, preferencialmente em horários compatíveis com a jornada

de trabalho da classe trabalhadora, possibilitando-se a transmissão nos canais oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal do Natal.

Art. 4º Ao final da audiência pública, deverá ser produzida e disponibilizada ata circunstanciada constando os argumentos de cada um dos participantes, bem como o link das gravações.

Art. 5º A Prefeitura poderá modificar o projeto apresentado a partir das considerações populares decorrentes da audiência pública.

Parágrafo único. A decisão acerca da realização da obra ainda será de discricionariedade do gestor público.

Art. 6º Esta Lei passa entra em vigor 60 (sessenta) dias após sua publicação.

Justificativa

Desde que assumimos o cargo de vereador da cidade do Natal, as grandes intervenções urbanas, popularmente discutidas sob a temática das "grandes obras", têm sido uma das principais frentes de atuação do mandato. Além do natural e esperada importância desse tema para a tradicional função parlamentar de fiscalização[1], ao longo da nossa atuação percebemos que intervenções dessa natureza ocorrem, quase como regra, "pelas costas" da população.

Opacidade, falta de transparência, ausência de discussão democrática sobre o projeto (sua finalidade e seus meios) e de preocupações ambientais: estas são características presentes, a rigor, em todos as intervenções urbanas estruturais que até agora fiscalizamos – vale dizer: sempre instigados por representantes do povo; isto é: não foi o mandato quem as procurou, senão o povo que, acossado pelos efeitos delas, acionou nosso mandato.

Exemplifiquemos alguns desses episódios.

O primeiro caso foi o do projeto de santuário de Nossa Senhora de Fátima. Até hoje, mesmo após pedido realizado há meses, o mandato não conseguiu obter acesso ao projeto. Nossas ações decorreram de informações do povo, ao qual chegavam palavras esparsas, nunca definitivas, mas que davam conta de que a Escola Municipal Maria Alexandrina e o CMEI Santa Cecília seriam derrubados para dar lugar ao santuário.

Foram semanas de intensa mobilização da comunidade, às quais o mandato se somou, para que, enfim, a prefeitura recuasse na medida[2], sendo que uma suposta "apresentação" do projeto teria sido feita numa missa na paróquia local[3], em foro, desnecessário dizer, absolutamente inadequado para uma questão de natureza pública, em afronta à laicidade do Estado.

---

[1] Instituto brasileiro de administração municipal. **O vereador e a câmara municipal**. 6. Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015.
[2] Após pressão, Prefeitura de Natal desiste de demolir duas escolas em local que será construída estátua religiosa - Saiba Mais
[3] Prefeito Álvaro Dias apresenta projeto do Santuário de Fátima aos devotos (natal.rn.gov.br)

Outro exemplo são as obras de requalificação da orla da Redinha. Mesmo com a necessidade, por força do Plano de Gestão Integrada (PGI) da orla[4], de discussão aprofundada com a comunidade para se dirimirem os efeitos da intervenção, que previu um conjunto de obras, isso não aconteceu, consoante relataram diversas dessas pessoas ao mandato, de forma abrangente, efetivamente ouvindo os moradores da comunidade ou as categorias de trabalhadores afetadas.

Novamente, restou à comunidade se organizar para lutar por seus direitos: impactados pelo avanço das obras, pescadores precisaram acionar o mandato para iniciar as tratativas para a construção de um novo rancho de pesca; quiosqueiras permissionárias da orla tiveram de passar por uma sequência e exaustiva negociação judicial, com rodadas de mobilização, para elevar a insignificante oferta de indenização inicialmente apresentada pela prefeitura (de R$ 4mil) a um patamar minimamente digno (de R$ 25mil), abrindo-se a possibilidade de retorno à orla requalificada[5].

Em resumo, deixada à revelia da opinião popular, as ações do Poder Público, por mais bem-intencionadas que sejam, necessariamente não darão conta de compreender os interesses do povo e, com isso, eventualmente, ajustar seus projetos de modo a acolher tais interesses, antecipando-se e acautelando-se ante os efeitos da intervenção, a maioria dos quais previsíveis.

Nesse sentido, o presente PL vem para impedir que não seja necessário, em intervenções urbanas de caráter estrutural, sempre "trocar o pneu com o carro andando". A consulta popular deve ser parte central direta, indispensável de toda ação do Estado, o que decorre do princípio democrático estabelecido pela Constituição Federal em seu art. 1º, *caput*.

Ainda que existam mecanismos de participação popular indireta, mediante conselhos (como o CONPLAM, consoante atribuições previstas no art.

[4] PGINATAL-PlanodeGestaoIntegrada.pdf
[5] Últimos quiosques são retirados da praia da Redinha; comerciantes que querem ficar no local após obra têm permanência incerta - Saiba Mais

128 e ss.[6]) do Novo Plano Diretor de Natal, é certo que precisam ser complementados por formas de consulta popular direta, com ampla possibilidade de participação, para s discutirem as intervenções urbanas estruturais.

No artigo 2º deste Projeto de Lei, tentamos criar um conceito geral e abstrato de "intervenções urbanas de caráter estrutural" que abarcasse as situações concretas com as quais nos defrontamos, considerando aspectos como o direito das vizinhanças, das comunidades tradicionais (inspirado na definição prevista no art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) e de preservação, tanto quanto possível, dos modos de vida das populações locais.

Após estabelecermos os atores que aparecem rotineiramente afetados pelas intervenções urbanas estruturais, firmamos e disciplinamos o dever de promoção de audiências públicas nestes casos.

E nem se fale tratar-se de ausência de atribuição desta CMN, por suposta quebra ao princípio da separação dos poderes, pois a presente proposta decorre de diretriz geral prevista na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), segundo a qual se deve realizar "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. 2º, XIII, do Estatuto das Cidades).

Não é outra a preocupação da Constituição Federal quando, ao versar sobre política urbana, dispõe que esta deve objetivar "ordenar o pleno

[6] A exemplo, o referido Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – CONPLAM, deve analisar o Projeto Urbano Local – PUL, que deve apresentar, nos termos dos incisos do art. 131, os seguintes elementos: "**I –** proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários; **II –** modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários; **III –** definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para o monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto do estudo".

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, *caput*, da CF).

Destaque-se, ainda, ao permitir que a Administração Pública possa ser confrontada e influenciada pela opinião popular, eventualmente melhorando seus projetos para atender aos anseios do povo, cumpre-se um relevante princípio da Lei Complementar Municipal nº 055/2004 (Código de Obras), previsto no art. 2º, II, de acordo com o qual a valorização dos equipamentos públicos deve ter como norte o usuário, assegurando-lhe o "uso universal, condizente com a dignidade humana".

Outra fonte do presente PL é a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho[7], internalizada no direito brasileiro por força do Decreto Legislativo nº 5.051/2004[8], cujo objeto é a proteção de "povos indígenas ou tribais", estes entendidos como aqueles "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais" (art. 1º, alínea *a*, da Convenção nº 169 da OIT).

Nesta Convenção, exige-se dos governos que consulte, "os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente", a teor de seu artigo 6º, 1, alínea *a*.

Assim, entendemos que a política de consulta popular que ora apresentamos constitui um primeiro passo rumo ao controle democrático da forma como edificamos e vivemos a cidade, um direito que é condição de possibilidade para uma vida digna e plena.

---

[7] Convenção 169 OIT (iphan.gov.br)
[8] DUPRAT, Débora et al. **Convenção nº. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), 2015, p. 251. Disponível em: <convencao-169-da-oit_web.pdf (mpf.mp.br)>.

Oxalá os colegas vereadores e as colegas vereadoras compreendam a importância de instituirmos essa política para avançarmos nesse rumo, com ganhos, inclusive, de eficiência na gestão pública (art. 37, *caput*, da CF), pois possibilitará o mapeamento prévio, anterior à execução das obras, dos efeitos da intervenção, como, por exemplo, eventuais "danos que vier a causar aos vizinhos e terceiros"[9].

Natal/RN, 07 de março de 2024.



Daniel Araújo Valença

Vereador de Natal (PT)

[9] MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 20. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 306.