

PARECER TÉCNICO

Conflito entre os arts. 110 e 165 da Lei 11.181/2019 – Implantação de HIS em AGEE – Bairro Califórnia – COMPUR

I – RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR – acerca de suposto conflito entre os arts. 110 e 165 da Lei 11.181/2019 (Plano Diretor de Belo Horizonte), em razão de proposta de implantação de empreendimento de Habitação de Interesse Social – HIS – em imóvel situado na Rua Clemente Nascimento Pires, Bairro Califórnia, classificado como Área de Grandes Equipamentos Econômicos – AGEE.

O art. 110, ao tratar das Áreas de Grandes Equipamentos, subdivide-as em Ageuc e Agee, dispondo, em seu § 2º, que é **proibido o uso residencial em Agee**, ao passo que o art. 165 estabelece a possibilidade de adoção dos parâmetros urbanísticos de AEIS-1 para empreendimentos de interesse social, vedando apenas sua aplicação em zonas de preservação ambiental.

A Diretoria de Legislação Urbanística – DILU/SMPU – encaminhou ofício ao COMPUR destacando a dúvida interpretativa e solicitando orientação quanto à melhor solução, à luz da dinâmica urbana e dos objetivos do Plano Diretor. A relatoria apresentada em plenário sustenta interpretação integradora segundo a qual, em nome da primazia do interesse social e da função social da cidade, seria admissível autorizar HIS em AGEE, aplicando-se os parâmetros de AEIS-1 ao caso concreto do Bairro Califórnia.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Do alcance dos arts. 110 e 165 da Lei 11.181/2019

O art. 110 define as Áreas de Grandes Equipamentos e, em seu § 2º, estatui, de forma clara e categórica, a proibição de uso residencial nas AGEE, reservando-as à instalação de atividades econômicas de grande porte e geradoras de impactos urbanísticos ou ambientais relevantes.

O mesmo dispositivo prevê hipóteses de flexibilização apenas para AGEUC, públicas ou privadas, inclusive admitindo HIS, desde que observados critérios específicos (§§ 3º a 6º), não havendo qualquer ressalva correspondente para as Agee.

Por sua vez, o art. 165 tem natureza diversa: dispõe que, "na implantação de empreendimento de interesse social, o empreendedor poderá optar pela adoção dos

parâmetros de parcelamento e ocupação do solo previstos para as AEIS-1", vedando tal faculdade apenas em zonas de preservação ambiental. Trata-se de norma que disciplina **parâmetros urbanísticos** aplicáveis a um tipo de empreendimento (HIS), e não de regra que, por si, amplia ou modifica a lista de usos permitidos em cada zoneamento.

Dessa forma, o art. 165 não autoriza, por sua literalidade, a instalação de uso residencial onde ele é expressamente proibido por norma especial, como ocorre nas AGEE.

2. Da inexistência de antinomia insanável e da aplicação dos critérios clássicos de solução de conflitos

Para que se caracterize verdadeiro conflito normativo, seria necessário que duas normas, simultaneamente vigentes, prescrevessem comandos incompatíveis sobre a mesma situação fática. No caso, o art. 110, § 2º, proíbe o uso residencial em AGEE; o art. 165 apenas faculta a adoção de parâmetros de AEIS-1 para empreendimentos de interesse social, sem determinar sua localização nem afastar proibições específicas de uso.

Aplicando-se o critério da **especialidade**, tem-se que o art. 110 regula de modo específico uma porção territorial determinada (AGEE), enquanto o art. 165 apresenta caráter geral quanto ao território, voltado a todo e qualquer empreendimento de interesse social em áreas onde o uso residencial seja admitido. A norma especial (art. 110) restringe o âmbito de incidência da norma geral (art. 165) no que se refere à possibilidade de uso residencial em AGEE.

Não há, portanto, antinomia insanável, mas sobreposição de campos normativos: o art. 165 aplica-se aos empreendimentos de interesse social situados em zonas que permitam o uso residencial; nas AGEE, a vedação específica do art. 110, § 2º, impede que tais empreendimentos se implantem, de modo que os parâmetros de AEIS-1 não chegam a incidir.

3. Da impossibilidade de "flexibilização" casuística pelo COMPUR

A interpretação sustentada em relatoria busca conferir ao art. 165 um papel de norma "derrogatória" de vedações de uso em nome do interesse social, notadamente para viabilizar o projeto de HIS no Bairro Califórnia, em AGEE. Embora louvável na intenção de promover moradia bem localizada, tal interpretação extravasa os limites da hermenêutica e aproxima-se de verdadeira modificação do regime de zoneamento sem alteração da lei.

A Lei 11.181/2019 foi elaborada com clara estrutura de reserva de funções para determinadas zonas (arts. 8º e seguintes, incluindo a destinação de áreas exclusivamente econômicas), condicionando alterações relevantes a processos legislativos e participativos formais, dentre os quais se destaca a Conferência Municipal de Política Urbana, prevista como instância quadrienal de revisão do Plano Diretor (art. 2º, XVII, b).

Atribuir ao COMPUR a prerrogativa de, por deliberação pontual, inverter o regime de usos de uma AGEE – ainda que sob a justificativa de HIS – implicaria:

- exercício indireto de função legislativa por órgão colegiado sem competência para alterar a lei;
- quebra da isonomia entre agentes, ao criar exceção em benefício de caso personalíssimo;
- fragilização da coerência do Plano Diretor e da confiança dos agentes que pautaram seus investimentos na vocação econômica das AGEE.

Faz-se necessário recobrar funções legais do COMPUR, relacionadas à matéria da solicitação feita ao Conselho:

I - monitorar a implementação das normas contidas na legislação urbanística municipal, sugerindo alterações em seu conteúdo sempre que julgar pertinente, por meio do encaminhamento de propostas à Conferência Municipal de Política Urbana;

II - convocar, quadrienalmente, o órgão municipal responsável pela política de planejamento urbano para realizar a Conferência Municipal de Política Urbana;

III - promover fóruns, apresentações, palestras, audiências públicas, seminários ou cursos voltados para o debate de temas afetos à política urbana do Município;

IV - debater normas e políticas voltadas ao meio urbano e propor formas de aplicação à dinâmica do Município;

(...)

É certo compreender que o COMPUR pode subsidiar o debate proposto. Porém, a "flexibilização" pretendida não se sustenta juridicamente como mera interpretação sistemática; configura, na prática, alteração do Plano Diretor por via infralegal, sem respaldo normativo expresso.

4. Dos riscos institucionais, heurísticos e de política urbana

Sob perspectiva de meta-análise institucional, destaca-se ainda que:

- O forte apelo social da HIS pode induzir a um viés cognitivo da "causa nobre", levando a relativização indevida de limites normativos em nome de fins socialmente desejáveis, criando entendimentos jurídicos e processuais imprudentes que podem abrir precedentes para outras propostas de interpretação que tenham as mesmas fragilidades;
- A adoção de solução casuística em ano em que já se prevê conferência para revisão do Plano Diretor transmite mensagem institucional de que temas estruturantes podem ser decididos "por exceção", esvaziando o papel da conferência e abrindo espaço para captura regulatória por agentes com maior poder de influência.

Em síntese, ao definir uma solução interpretativa voltada a um suposto caso específico (sem lastro na realidade concreta) - uma vez que não foi apresentado qualquer estudo de viabilidade para além da planta de situação, o COMPUR corre o risco de criar precedente informal de ampla repercussão, capaz de reconfigurar a função das AGEES sem debate público adequado.

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, opina-se:

1. **Não há conflito insanável entre os arts. 110 e 165 da Lei 11.181/2019.** O art. 165 disciplina parâmetros urbanísticos para empreendimentos de interesse social, enquanto o art. 110, § 2º, estabelece, de forma especial e específica, a proibição de uso residencial em AGEES, limitando o campo de incidência do art. 165 nessas áreas.
2. **A implantação de HIS em AGEES, tal como proposta para o Bairro Califórnia, não pode ser autorizada por mera interpretação do COMPUR,** sob pena de violação aos princípios da legalidade, da reserva de lei urbanística e da segurança jurídica, bem como de desvirtuamento do papel do Conselho em relação ao processo de revisão do Plano Diretor.
3. **A eventual alteração da política de uso das AGEES para admitir HIS deve ser discutida e deliberada em processo legislativo próprio, preferencialmente no âmbito da conferência municipal de política urbana e da revisão do Plano Diretor,** com definição transparente de critérios, limites, contrapartidas e mecanismos de controle.
4. **Recomenda-se, portanto, que o COMPUR se manifeste pela impossibilidade jurídica de flexibilizar, no caso concreto, a vedação de uso residencial em AGEES prevista no art. 110, § 2º,** sugerindo, em contrapartida, que o tema seja incluído como ponto de pauta prioritário na próxima conferência e nos debates de revisão da Lei 11.181/2019.

É como votamos.

Belo Horizonte, 24 de março de 2026.

Edneia Aparecida d Souza Conselheira representante dos Setor Popular

Silvio Romero Fonseca Motta Conselheiro suplente representante do Setor Técnico

Tulio Colombo Corrêa Conselheiro suplente representante do Setor Técnico

Wallace Oliveira dos Santos Conselheiro representante dos Setor Popular