

PLANO DIRETOR E ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO: COMPATIBILIDADE A PARTIR DA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 607.940/DF**MASTER PLAN AND URBAN SPACE PLANNING: COMPATIBILITY DUE TO GENERAL REPERCUSSION OF SPECIAL FEATURE N. 607.940/DF****Fábio Scopel Vanin¹**
Gerusa Colombo²**RESUMO**

O tema da pesquisa é o plano diretor, delimitado nos parâmetros de sua compatibilidade com outras normas municipais de ordenamento do espaço urbano. O objetivo geral é analisar a tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF, proferida em 2015, que definiu a possibilidade de o Município legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis esparsas, que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. Para o alcance de tal objetivo, examinou-se o instituto do plano diretor e sua articulação com outras normas municipais. Na segunda etapa, analisaram-se os argumentos do julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. Por fim, verificou-se a Repercussão Geral frente à compatibilidade entre Leis e Planos Urbanísticos. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, confirmou-se a hipótese de que a tese do STF é insuficiente para fundamentar o protagonismo do plano diretor no ordenamento do espaço urbano, indicando-se a necessidade de uma observação em três perspectivas: Plano/Plano, Lei/Lei e Lei/Plano, sendo que a decisão somente observou a primeira. O trabalho contribui com os estudos de Direito Urbanísticos ao debater a problemática da tipicidade dos planos urbanísticos no país.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Plano diretor. Política urbana. Repercussão Geral. Leis de Ordenamento Territorial.

¹ Doutor em Direito pela UNISC, com bolsa do Lincoln Institute. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário da Serra Gaúcha. Centro Universitário da Serra Gaúcha – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0001-6812-7874> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6613057234042177> E-mail: fabioscopelvanin@outlook.com

² Mestre e Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), com bolsa CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (UCS). Universidade de Caxias do Sul – Brasil. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0002-3965-5923> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6762400819943294> E-mail: colombogerusa@gmail.com

ABSTRACT

The research theme is the master plan, delimited in the parameters of its compatibility with other municipal norms for the organization of urban space. The general objective is to analyze the thesis of general repercussion in Extraordinary Appeal No. 607,940 / DF, issued in 2015, which defined the possibility for the Municipality to legislate specific programs and projects for the organization of urban space through sparse laws, which are compatible with the guidelines set out in the master plan. To achieve this objective, the master plan institute and its articulation with other municipal norms were examined. In the second stage, the arguments for the judgment of Extraordinary Appeal No. 607,940 / DF were analyzed. Finally, there was a general impact on the compatibility between Laws and Urban Plans. The hypothetical-deductive method was adopted, with a bibliographic and documentary research procedure. As a result, the hypothesis that the STF thesis was insufficient to substantiate the protagonism of the master plan in the planning of urban space was confirmed, indicating the need for observation in three perspectives: Plan / Plan, Law / Law and Law / Plan, the decision only observing the first. The work contributes to the studies of Urban Law by discussing the issue of the typicality of urban plans in the country.

Key-words: General Repercussion. Master Plan. Urban law. Urban politics. Planning Laws.

1 INTRODUÇÃO

O plano diretor é indicado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como principal instrumento de política urbana do município, que deve ser aprovado por lei e integrar o processo de planejamento local. Seu conteúdo tende a ser complementado com a regulamentação de outros instrumentos e matérias, tais como, parcelamento de solo, posturas, obras dentre outras, que deverão estar em consonância com suas diretrizes.

Assim, a pesquisa investiga a possibilidade de municípios legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano para além do plano diretor municipal. Com relação à articulação do plano com outras leis municipais, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 607.940 do Distrito Federal (BRASIL, 2016), discutiu a legitimidade, sob o aspecto formal e material, da Lei Complementar Distrital nº 710/2005 (BRASIL, 2005). A norma dispôs sobre formas diferenciadas de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados.

Na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940 do Distrito Federal (BRASIL, 2016) por deliberação majoritária do Plenário, o STF aprovou a tese com repercussão geral no sentido de 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” (BRASIL, 2016, p. 02).

A pesquisa tem importância em razão do impacto da decisão do STF no planejamento urbano local: o Brasil, segundo dados do IBGE Cidades (BRASIL, 2021) possui mais de 5.000 municípios, sendo que o plano diretor, instrumento básico da Política Urbana, é obrigatório em todos aqueles com mais de 20.000 habitantes (BRASIL, 1988). Desta forma, o artigo tem sua justificativa na necessidade de qualificar as reflexões jurídicas sobre o tema a partir da repercussão geral, visto que é dada uma nova dinâmica na relação entre o plano diretor e as demais leis de ordenamento do espaço urbano.

Ao mesmo tempo em que a tese traz um direcionamento e reforça o papel central do plano diretor no contexto da política urbana dos municípios, uma observação mais aprofundada da matéria pode remeter a outros questionamentos, entre os quais, se a compatibilidade legal indicada pelo Supremo Tribunal Federal também vincula tecnicamente os planos urbanísticos que eventualmente integrarem as leis específicas.

Portanto, a investigação visa responder à questão: em que medida a tese de repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF (BRASIL, 2016) contribui para a afirmação do plano diretor como norma central de ordenamento do espaço urbano dos municípios? O marco teórico utilizado no estudo são os conceitos gerais de direito urbanístico, tendo como base a doutrina brasileira, em especial dos autores Silva, Meirelles, Fernandes, Pinto, Aparecido Junior, entre outros.

Para responder ao problema de pesquisa adotou-se o método hipotético-dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica e documental. Tal método é utilizado uma vez que, para explicar o problema da compatibilidade legislativa, se parte da hipótese de que a tese de repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF (BRASIL, 2016) é insuficiente para fundamentar o protagonismo do plano diretor no ordenamento do espaço urbano.

A pesquisa é organizada de modo que, em um primeiro plano, examina-se o instituto do plano diretor e a articulação com as normas de ordenamento do espaço urbano; na segunda etapa, analisa-se a compatibilidade das normas ao plano diretor, com base no julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF (BRASIL, 2016) e, por fim, verifica-se a Tese de Repercussão Geral (BRASIL, 2016, p. 02) frente à compatibilidade entre Leis e Planos Urbanísticos.

2 O PLANO DIRETOR E A ARTICULAÇÃO COM AS NORMAS DE ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO

O plano diretor é norma central na promoção da Política Urbana nos Municípios, consoante disposições constitucionais (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Como instrumento básico do planejamento urbano, a norma possui um conteúdo mínimo e algumas regras de aprovação e vigência, como a necessidade de participação popular no seu processo de elaboração e um indicativo de revisão periódica a cada dez anos. O presente tópico visa enfatizar outra função relevante do plano diretor: o papel na articulação normativa com as demais normas municipais.

A função articuladora do plano diretor tem inúmeros desdobramentos. Sua observação ganha especial relevância jurídica a partir da tese de repercussão geral atribuída no julgamento do Recurso Extraordinário n. 607.940/DF (BRASIL, 2016, p. 02), que define: “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”.³

Os debates firmados pelos Ministros até a definição dessa tese judicial serão detalhadamente observados no segundo tópico deste artigo. Neste ponto importa destacar que a decisão reforçou o protagonismo do plano diretor ao afirmar que os programas e projetos de ordenamento do espaço

³ Para contextualizar a decisão judicial (BRASIL, 2016), é relevante apresentar a íntegra da ementa do julgamento: EMENTA: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de 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”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese com Repercussão Geral. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em: 29/10/2015, DJE: 25/02/2016. Publicação: 26/02/2016.

urbano exigem leis compatíveis com as suas diretrizes. O objetivo deste tópico é demonstrar as diferentes complementações normativas ligadas ao ordenamento do espaço urbano e que podem ser alcançadas pelo teor da tese de repercussão geral.

Em linhas gerais, o plano diretor⁴ deve ser aprovado por lei municipal, sendo expressamente definido no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”⁵. Por força legal, como conteúdo mínimo, a norma deve conter⁶: delimitação das áreas urbanas (onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios); previsão de um sistema de acompanhamento e controle; o direito de preempção; da outorga onerosa do direito de construir; uso do solo; as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir⁷.

Uma função do plano diretor é operacionalizar a Política Urbana em âmbito local. Neste contexto, a norma está vinculada aos objetivos fundamentais de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, na forma descrita no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁸ e nas diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)⁹.

⁴ Ao articular a ideias de alguns autores, verifica-se que a nomenclatura Plano Diretor pode ser vista da seguinte forma: é denominado plano, pois “estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-la” (ALOCHIO, 2010. p. 117). A questão das diferenças entre Lei e Plano, dentre outras, serão retomadas no tópico final deste artigo. Ainda, é intitulado diretor, “porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município” (SILVA, 2012. p. 139). Importante destacar que há outros nomes utilizados pelos Municípios brasileiros, como: Plano Diretor Sustentável, Plano Diretor Estratégico, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Tais regulamentações se darão com base em estudos técnicos de diferentes áreas do conhecimento. Alochio (2010. p. 118) ainda ressalta distinções quanto a extensão da regulamentação, vez que “há planos municipais extensos, sufocantes, que aspiram ao total regramento da cidade” e que “há planos mais consentâneos com a própria natureza planificadora que se lhes deseja (já que são planos)”.

⁵ Conforme o art. 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

⁶ Conforme art. 42 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) “O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle”.

⁷ Rech e Rech (2016, p. 195) complementam a ideia de conteúdo mínimo, reforçando a perspectiva urbano/rural do Plano Diretor. Na opinião dos autores a norma deverá conter, entre outros aspectos: os princípios, as diretrizes; o zoneamento urbano; o zoneamento rural; a estrutura viária macro/urbana e rural; a definição do zoneamento ambiental (urbano e rural); a definição das áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural.

⁸ Conforme o art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) “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.”

⁹ Na forma sugerida por Vanin (2015, p. 94) as diretrizes devem ser compreendidas como um caminho a ser seguido, para que sejam atingidos os objetivos da Política Urbana. Leal (2010, p. 136) argumenta que as diretrizes

Para efetuar a operacionalização, consoante proposição de Fernandes (2006, p. 350-351), a norma do plano diretor deverá materializar quatro dimensões do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001): os critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana¹⁰; a identificação de instrumentos urbanísticos; a criação de mecanismos de regularização de assentamentos informais¹¹; e a regulamentação da participação social¹².

Nesta pesquisa, que se delimita na funcionalidade de articulação normativa do plano diretor, cabe uma atenção especial aos instrumentos jurídico-urbanísticos. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), em seu art. 4º, ao mesmo tempo em que reforça a regulação constitucional que aponta o plano diretor como o mais relevante dos seus instrumentos, elenca outros, que vão complementá-lo na promoção da Política Urbana: disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social, entre tantos outros.¹³

representam “verdadeiras opções políticas fundamentais do legislador e da comunidade nacional” sendo de observância obrigatória. No mesmo sentido, Rech e Rech (2010, p. 43-45) que o Estatuto estabelece normas gerais, que deverão ser contextualizadas segundo a realidade local, mas “o município, independentemente dos interesses locais, não tem como, ao elaborar o Plano Diretor ou praticar atos administrativos, deixar de observar as diretrizes dispostas no art. 2º do Estatuto da Cidade”, que são “normas gerais de direito urbanístico, que visam a assegurar o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e “essas diretrizes constituem direito do cidadão”

¹⁰ De acordo com o § 2º do art. 182, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Tal disposição é complementada pelo art. 39 do Estatuto da Cidade, que dispõe que “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”. Rech e Rech (2010, p. 40) explicam que a função social da cidade é definida no Plano Diretor por cada cidade, “mediante princípios e diretrizes, os quais se concretizam na medida em que estabelecer zoneamentos, incentivos ou restrições de ocupação e atividades”.

¹¹ Uma abordagem do tema, que destaca o avanço histórico e consequências práticas das decisões governamentais pode ser observada em Vanin e Hermany (2017).

¹² O tema é apresentado de maneira geral, explicando aspectos das audiências públicas e dos conselhos municipais em Vanin (2012).

¹³ O amplo elenco previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é o seguinte: “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; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de

Nesse contexto, a partir das disposições do plano diretor, haverá uma articulação destes diversos instrumentos, sendo que alguns estarão totalmente previstos no próprio plano, já outros terão apenas regras gerais descritas no plano diretor, e muitos estarão tipificados exclusivamente em legislações esparsas, mas deverão guardar relações com o plano diretor de alguma forma. Há diferentes contextos e abrangências nesta articulação.

Fernandes (2006, p. 351) destaca a fragilidade na visão fragmentada dos instrumentos e normas que regulamentam a política urbana e afirma que eles devem estar conectados ao plano diretor, pois “têm de estar a serviço de um amplo projeto de cidade: essa é a questão mais importante”. O autor complementa sua ideia com a seguinte afirmação:

O Plano Diretor é a lei municipal que, ao expressar um projeto de ordenamento e desenvolvimento territorial para os Municípios, afirma a função social da propriedade, as condições de gestão do solo e de recursos naturais, e a qualidade política do processo de planejamento e gestão municipal. A adequação do Estatuto da Cidade às realidades socioeconômicas, político institucionais e administrativas locais deve refletir na escolha dos instrumentos urbanísticos e na simplificação dos critérios legais (FERNANDES, 2006, p. 351).

O papel central do plano diretor na articulação dos instrumentos e normas que regulamentam a Política Urbana é evidente, mas precisa ser observado de forma qualificada. A título de ponderação, Vanin (2015, p. 103) faz importante ressalva: embora seja designado como instrumento básico do planejamento urbano, “não se pode permitir que um otimismo exacerbado em relação ao instituto acabe por ocultar alguns problemas inerentes à aplicação”, nem tampouco vê-lo “como a solução de todos os problemas das cidades contemporâneas”.

Leitão (2006, p. 321) aponta pelo menos três deficiências, que tornam um plano diretor ineficaz: (i) uma imprecisão conceitual, explicitada nas diferentes abrangências dadas ao seu conteúdo, distanciando o instrumento de sua funcionalidade central; (ii) as diferentes realidades dos municípios brasileiros e, ainda, (iii) a desconsideração de características e vícios culturais presentes na gestão da coisa pública brasileira. Embora sejam destacadas inúmeras possibilidades de insuficiência do plano, o enfoque do presente trabalho é a observação de um tema em específico: a articulação do plano diretor

moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.”

com a legislação complementar que versa sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano.

O próprio elenco de instrumentos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) tem uma abrangência maior, para além da questão do ordenamento do espaço. A articulação com instrumentos de outras políticas setoriais previstas na norma geral, como, por exemplo, a financeira (art. 4º, III, d, e, f) ou ambiental (art. 4º, VI e III, c), são de extrema relevância, mas não serão objeto deste estudo.

Entre as normas de competência do município, inerentes a programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano, que se desdobram do plano diretor, podem ser citadas: a lei do parcelamento do solo; o código de posturas; o código de obras; zoneamento urbano; operações urbanas; transferência e outorga onerosa do direito de construir; mecanismos de regularização fundiária, entre outros.

Nesse cerne, ganha relevância a proposta teórica do princípio da proeminência do plano diretor, diretamente ligada a tese de repercussão geral do STF (BRASIL, 2016, p. 02). Conforme apresentado por Bruno Filho (2015, p. 188-189), “a proeminência conduz a invalidação da legislação urbanística municipal que não seja recepcionada pelo plano diretor”. Tal aferição, segundo o autor, diz respeito ao aspecto material da norma, vez que é esperado que “o Plano Diretor reflita efetivamente as condições materiais, políticas, e históricas de um dado município”.

Mais precisamente: o plano diretor deve traduzir o “aparato necessário a superar os dados que impedem a cidade de cumprir a função social da cidade, determinando o cumprimento da função social da propriedade urbana” ao agregar elementos definidos pela comunidade e poder público municipal. Segundo tal perspectiva, o plano diretor funciona como uma reserva material apta a aferir a legalidade das demais normas que tratam de programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano. (BRUNO FILHO, 2015, p. 188-189).

O autor Pinto (2005, p. 221), embora não trate especificamente do tema, traz reflexões que podem servir como um conceito para o “princípio da proeminência do plano diretor”, ao retratar a relação do plano diretor com outras normas:

O Plano Diretor não é apenas uma lei entre tantas outras, mas o único instrumento jurídico apto a dispor sobre as matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório. Isto não impede que suas normas sejam posteriormente detalhadas por outros instrumentos, como os projetos de loteamento ou de obras públicas. Este detalhamento só poderá ocorrer, entretanto, após previsão no plano e respeitadas suas disposições (PINTO, 2005, p. 221).

O “princípio da proeminência do plano diretor” guarda relação com o “princípio da unicidade do plano diretor” que, Conforme Custódio (2020, p. 65-66), não “obsta que planos urbanísticos parciais detalhem em menor escala (em nível de bairro ou de conjunto de bairros) as normas do plano diretor”. Ele tem como função tornar “defesa a fragmentação do plano diretor em múltiplos diplomas legais” quando incompatível com suas disposições indelegáveis.

Em síntese, nas palavras de Custódio (2020, p. 66), o princípio da unicidade define que, quando “entender necessário, o município, ou o Distrito Federal quando for o caso, pode alterar ou revisar a lei do plano para garantir que este permaneça conectado às exigências fundamentais de ordenação da cidade”¹⁴, o que reforça sua identidade com o princípio da proeminência do plano.

Assim, a conclusão parcial é que a decisão do STF no RE 607.940/DF (BRASIL, 2016), embora não tenha sido expressa neste sentido, reconheceu o princípio da proeminência do plano diretor ao definir que é necessária a compatibilidade das leis de ordenação do espaço urbano ao seu conteúdo. Embora signifique certo avanço, a hipótese é que tal fato não contribui em definitivo na solução do problema de relação do plano diretor com as demais normas municipais. A observação mais apurada da decisão judicial mantém em aberto algumas questões. Uma delas é a ausência de precisão na distinção entre lei e plano urbanístico no direito brasileiro.

Para avançar nas observações, buscando-se uma qualificação na abordagem do tema para futuras decisões judiciais e governamentais, passa-se à análise do inteiro teor dos votos dos ministros, cuja observação é necessária para uma compreensão do sentido e das lacunas decorrentes da tese de repercussão geral firmada pelo STF (BRASIL, 2016, p. 02).

3 A COMPATIBILIDADE DAS LEIS AO PLANO DIRETOR: UMA ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 607.940/DF

A controvérsia jurídica que vai redundar no Recurso Extraordinário tem início com a proposição de Ação que visava declarar inconstitucional a Lei Complementar Distrital nº 710, de 6 de

¹⁴ Embora tenha sido dado destaque ao aspecto de compatibilidade normativa, no que diz respeito ao princípio da unicidade do plano diretor, percebe-se que seu conceito também traz uma preocupação de ordem técnica-urbanística. Segundo Custódio (2020, p. 65) o princípio “é uma aplicação particular daquilo que em Portugal convencionou-se chamar de obrigação de unidade externa do plano”, que se refere a impossibilidade de aplicabilidade de planos urbanísticos distintos sobre uma mesma localidade. O tema será objeto de observação quando tratada da perspectiva plano-plano.

setembro de 2005 (BRASIL, 2005). A ação foi proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, julgada improcedente pela maioria dos votos do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (BRASIL, 2008)¹⁵.

A Lei Complementar Distrital nº 710/2005 (BRASIL, 2005) dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas e dá outras providências no âmbito do Distrito Federal. O principal escopo da lei foi instituir padrões normativos para projetos de condomínios fechados ao regulamentar, no âmbito do parcelamento do solo do Distrito Federal, a possibilidade de instituir ocupações com unidades autônomas e áreas comuns condominiais, nos termos da Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964).

O art. 2º da Lei Complementar (BRASIL, 2005) estabelece expressamente que o texto “incorpora as diretrizes estabelecidas no Plano diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal”, sendo que à época vigia o instituído pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997 do Distrito Federal (BRASIL, 1997). Estes são os pontos centrais do problema jurídico: a) se, em tese, um regramento esparso de ordenamento territorial deve ser compatível com o plano diretor; e b) se, no caso concreto, fica aferida tal compatibilidade¹⁶.

Para o esclarecimento de tais questões, inconformado com a decisão do Tribunal de Justiça, o Ministério Público propôs Recurso Extraordinário face aos recorridos Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal. No STF atuaram como *Amicus Curiae* o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná e o Município de Belo Horizonte (BRASIL, 2016, p. 13).

A relatoria do Recurso Extraordinário coube ao Ministro Teori Zavascki, que atribuiu repercussão geral com a delimitação do tema como “348 - Plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2016, p. 13). Em seu relatório (BRASIL,

¹⁵ Importante destacar a ementa do referido julgamento, proferido pelo Tribunal do Distrito Federal em 2008: Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL Nº 710/2005 - PROJETOS URBANÍSTICOS COM DIRETRIZES ESPECIAIS PARA UNIDADES AUTÔNOMAS - PDEU - ESTABELECIMENTO DE CONDOMÍNIOS FECHADOS VERIFICAÇÃO DE INSTRUMENTOS BÁSICOS NO TOCANTE AO ORDENAMENTO TERRITORIAL E DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL NO ART. 325, I, 'c' DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Processo nº 2007.00.2.006486-7.

¹⁶ Em artigo que também analisa esta decisão judicial, Batistela (2017, p. 250) reforça que a decisão “toca pelo menos quatro temas relevantes para o direito urbanístico: a) se a obrigatoriedade de aprovação de planos diretores alcança municípios ou cidades com mais de 20 mil habitantes; b) a possibilidade jurídica de aprovação de programas ou projetos urbanísticos por atos normativos diferentes de lei; c) a relação que deve existir entre o plano diretor e as leis urbanísticas posteriores; o reconhecimento da regulamentação de loteamentos fechados, condomínios horizontais ou condomínios fechados por leis locais”. O autor destaca que que o julgamento “concentrou-se na constitucionalidade da edição de lei urbanísticas extravagantes e, especialmente, no fundamento constitucional para vinculação das leis posteriores às disposições do plano diretor”.

2016, p. 04-14) foram explanados os fundamentos do Ministério Público, em especial a arguição de “violação ao art. 182, §§ 1º e 2º da Constituição Federal”, uma vez que o acórdão impugnado considera “que a lei complementar distrital está em harmonia com a Lei Orgânica do Distrito Federal” o que, segundo o recorrente, desobedeceria diretamente aos dispositivos constitucionais citados.

De acordo com o Ministério Público (BRASIL, 2016, p. 12-13), a decisão do Tribunal de Justiça tolerou a continuação de “projetos urbanísticos isolados e desvinculados da exigência constitucional do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana de municípios com mais de vinte mil habitantes”. Com base nessas alegações, o MP postulou “a reforma do acórdão recorrido, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar Distrital nº 710, de 6 de setembro de 2005”¹⁷.

No voto, o Relator Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 21) reforçou a importância do plano diretor no planejamento urbano ao indicar que se trata de “um instrumento de política urbana, com natureza de norma jurídica de ordem pública, cujo conteúdo deverá sistematizar a existência física, econômica e social da cidade”. Nele, segundo o Ministro, devem ser o definidos:

Os objetivos gerais a serem perseguidos na sua administração e instituindo normas que limitam as faculdades particulares de disposição inseridas no direito de propriedade em nome do aproveitamento socialmente adequado dos espaços urbanos. (BRASIL, 2016, p. 21)

Ao enfrentar a questão central deste artigo, que visa relacionar a compatibilidade entre o plano diretor com as demais normas de ordenamento territorial do município, o Ministro Teori Zavascki referiu que a Lei Complementar Distrital nº 710/2005 (BRASIL, 2005), tem como objetivo a “disciplina de projetos urbanísticos em lotes integrados por unidades autônomas e áreas comuns condominiais”, dispondo sobre temas relacionados ao parcelamento do solo.¹⁸ (BRASIL, 2016, p. 21).

¹⁷ O Ministério Público do Distrito Federal, arguiu ainda que “a aprovação da Lei Complementar Distrital 710/2005 teria corrido de modo extravagante, desacompanhada de quaisquer estudos urbanísticos globais e sem a participação efetiva da população” (BRASIL, 2016, p. 26). O enfoque do artigo é na relação entre o Plano Diretor e as demais normas, sendo assim, não serão abordados os temas da ausência de estudos técnicos e da participação social.

¹⁸ Entre os temas regrados na lei, segundo o Relator (BRASIL, 2016, p. 21), estão: “(a) demarcação das unidades autônomas e área de uso comum dos condôminos (art. 4, I); (b) implantação de sistema viário pavimentado e infraestrutura básica, constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação das áreas condominiais, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável e de energia elétrica (art. 4º, II); (c) manutenção das redes de infraestrutura instaladas nas áreas do projeto; (art. 5º, I); (d) manutenção e limpeza das vias e outras áreas de uso comum dos condôminos (art. 5º, II); (e) custo com serviços de energia elétrica, água potável, esgotos e drenagem de águas pluviais (art. 5, III e IV); (f) coleta de resíduos sólidos (art. 5º, V); (g) limitação de acesso mediante o cercamento dos limites externos do projeto e da colocação de guarita

Na opinião do relator, Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 22), “ao disciplinar os condomínios a partir do conceito previsto na Lei Federal nº 4.591/64”, o Distrito Federal dispôs sobre uma espécie “diferenciada de parcelamento de lotes particulares fechados, tratando da economia interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos que eles deverão conter”, o que aproxima essa disciplina jurídica à figura do loteamento prevista na Lei Federal nº 6.766/79, com pequenas diferenciações.¹⁹

De acordo com o Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 22), a proposta da Lei Complementar do Distrito Federal visava o “estabelecimento de um padrão normativo mínimo a ser aplicado a projetos de futuros ‘loteamentos fechados’”²⁰, visto que inexistem tais parâmetros na legislação federal. A intenção da administração consistiu em impedir que “situações de ocupação irregular do solo, frequentes no perímetro urbano do Distrito Federal, venham a se consolidar à margem de qualquer controle pela Administração Distrital”²¹, o que não divergia do plano diretor.

O Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 26-27), embora tenha reconhecido o papel central do plano diretor, entendeu que “nem toda a matéria urbanística deve estar necessariamente contida nesse plano, cujo conteúdo material não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional”. Assim, não há obrigatoriedade “de que todas as formas de parcelamento, uso ou ocupação do solo devam estar inteiramente disciplinadas pela Lei do Plano Diretor”, pois existem “determinados modos de aproveitamento do solo urbano que, pelas suas singularidades, podem, legitimamente, receber disciplina jurídica autônoma”.

na entrada principal (art. 6º, I e II); (h) procedimentos e requisitos para obtenção de licença urbanística (arts. 7º a 11); (i) avaliação de impacto ambiental (arts. 13 a 15); e (j) necessidade de compatibilização com o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal (arts. 2º e 17).

¹⁹ As distinções apresentadas pelo Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 22) foram as seguintes: “(a) possibilidade de fechamento físico e da consequente limitação de acesso da área a ser loteada; e (b) pela transferência, aos condôminos, dos encargos decorrentes da instalação da infraestrutura básica do projeto e dos gastos envolvidos na administração do loteamento, tais como consumo de água, energia elétrica, limpeza e conservação”.

²⁰ Com base nos ensinamentos de Silva (2012, p. 344), os “loteamentos fechados” são uma “forma de divisão de gleba em lotes para edificação que, embora materialmente se assemelhe ao loteamento, na verdade dele se distancia no seu regime como nos seus efeitos e resultados”. Em razão disso, não é “instituto do parcelamento urbanístico do solo, ainda que possa ser considerado uma modalidade de urbanificação, porque se traduz num núcleo populacional de caráter urbano”. O “loteamento fechado” na realidade “constitui modalidade especial de aproveitamento condominial de espaço para fins de construção de casas residenciais térreas ou assobradadas ou edifícios”.

²¹ Na opinião do Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 25-26), “tendo em vista o crescimento desenfreado do número de condomínios irregulares criados nos arredores do plano piloto nas últimas décadas”, a Câmara Legislativa do Distrito Federal se viu compelida a “criar um suporte legal capaz de viabilizar um maior controle do poder público sobre essas áreas. O resultado desse empreendimento legislativo foi a Lei Complementar Distrital 710/2005”.

Entendeu o Ministro Teori Zavascki (BRASIL, 2016, p. 28), que “não há como afirmar, portanto, apenas à luz dos §§ 1º e 2º do artigo 182 da Constituição, que a matéria tratada na Lei Distrital 710 deveria necessariamente estar contida no regime jurídico próprio do Plano Diretor”, ressaltando que “o Capítulo III do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) também não incluiu os modos de parcelamento, uso e ocupação do solo como parte do conteúdo mínimo dos planos diretores”. Assim, para o Relator, seria suficiente “para manter a coesão do planejamento da cidade, que o plano diretor considerasse, em seu interior, os zoneamentos da cidade habilitados a receber parcelamentos diferenciados como aquele previsto na Lei Complementar 710/2005”.

O voto-vista do Ministro Dias Tóffoli (BRASIL, 2016, p. 50) trouxe um aprofundamento da análise, lançando importantes reflexões acerca das implicações locais aos Municípios, vez que o “loteamento e o parcelamento do solo urbano sob a forma de condomínios fechados, interferem decisivamente na organização, na dinâmica de funcionamento e na vida da municipalidade”²². Em razão disso, destacou que é importante que a legislação esparsa obedeça ao estabelecido no plano diretor e sugeriu a aprovação de uma tese de repercussão geral que atente para tal requisito. Na defesa do seu posicionamento, o Ministro fez afirmação central para este estudo: “É que o plano diretor é a constituição do ordenamento urbano, e as leis que forem tratar sobre isso têm que ser compatíveis com ele”.

A partir das argumentações apresentadas pelo Ministro Dias Tóffoli (BRASIL, 2016, p. 50), ressaltando a importância da compatibilidade das demais normas de ordenamento territorial com o plano diretor, outros membros da Corte se manifestaram em sentido semelhante, dando ênfase a força material do instrumento. Nessa construção, são elementos centrais as dúvidas do Ministro Roberto Barroso (BRASIL, 2016, p. 60) sobre hierarquia normativa entre o plano diretor e as demais leis municipais de ordenamento territorial, até aferir que “a regra geral é uma reserva material ao plano diretor para normas específicas, uma lei genérica não pode modificá-lo”.

De acordo com o Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2016, p. 57), “as outras leis têm que seguir esse instrumento básico” e mesmo que as demais normas de ordenamento territorial tenham

²² O Ministro Dias Tóffoli (BRASIL, 2016, p. 50) destacou que existe uma série de outros debates sobre o tema, e que não são objetos do recurso extraordinário em estudo, dentre os quais, a “possibilidade de uma lei municipal poder ou não contrariar lei federal que regule o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), lei de condomínio em edificações e incorporações imobiliárias (Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964) e até disposições sobre relações condominiais e de vizinhança estabelecidas pelo Código Civil”.

uma mesma hierarquia do ponto de vista formal, se observado o viés material ela deverá ser “compatível com a política global de desenvolvimento urbano de uma cidade”²³, que é o plano diretor.

Ao final ficou assentada a tese de repercussão geral, já citada no início deste artigo²⁴. A definição da tese (BRASIL, 2016, p. 02), no entanto, não foi suficiente para eximir outras controvérsias do caso em julgamento, tanto é que a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade teve resultado distinto da aprovação da tese, pois o Ministro Ricardo Lewandowski somou-se a minoria que negava provimento ao recurso.²⁵

Um ponto de divergência está exatamente na aferição de compatibilidade no caso em concreto, entre a Lei Complementar atacada e o plano diretor. Uma contradição entre a repercussão geral e a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi referida expressamente por dois ministros. O Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2016, p. 76), afirmou que se trata de “regularização genérica de todos os loteamentos irregulares de Brasília, por meio de uma única lei, sem atentar para aquilo que o plano diretor estabelece”. O Ministro Marco Aurélio Mello (BRASIL, 2016, p. 78), ainda mais enfático, destacou que o teor da repercussão geral conduziria ao provimento do recurso, e não o contrário; e destacou: “em última análise – perdoem-me, vou utilizar expressão forte –, a tese consubstancia, para mim, um faz de conta”.

Tal problema ficou evidente, pois na decisão não foram analisados quais seriam os requisitos a serem observados na aferição de compatibilidade entre o plano diretor e a legislação em geral. Considerou-se que a análise de tal matéria era infraconstitucional, estando fora do âmbito de competência do Supremo Tribunal Federal, que se limitou a apreciação da controvérsia.

No caso restou firmado que o escopo do julgamento era somente decidir se a Lei Complementar nº 710/2005 do Distrito Federal (BRASIL, 2005) seria compatível, ou não, com o art. 182, §§ 1º e 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sem adentrar na questão material da lei, ou seja: apenas decidir sobre a possibilidade de uma lei complementar regular matéria atinente à política

²³ Importante ressaltar que momentânea incompatibilidade com o Plano Diretor, não torna uma proposta isolada totalmente inviável, mas apenas muda seu procedimento de aprovação, sendo necessária prévia alteração do Plano Diretor, para somente após, possibilitar a aprovação da proposta. Nestes termos o Ministro Roberto Barroso (BRASIL, 2015, p. 60) indicou que “a edição de lei contrastante com o plano diretor depende de prévia e específica alteração do plano diretor”.

²⁴ O tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, aprovou a seguinte tese: “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”. (BRASIL, 2016, p. 02)

²⁵ No julgamento da ADIN, o tribunal, por maioria, acompanhou voto do relator pela improcedência da ação, vencidos os ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Ministro Ricardo Lewandowski. (BRASIL, 2016)

urbanística, alheia ao plano diretor. Em estudo sobre a decisão Batistela (2017, p. 255) reforça uma posição dita “restritiva” ou “minimalista” do STF:

O resultado do julgamento, no entanto, em especial a tese aprovada em repercussão geral, tem implicações relevantes em vários ramos do direito. Não é possível em estudo limitado desenvolver todas as questões suscitadas. Um ponto interessante diz respeito a divergência que ocorreu no final do julgamento sobre o efeito da tese aprovada pela maioria no caso concreto: o mesmo entendimento da questão de direito levaria a um resultado diferente ou outro no caso a depender da análise dos fatos subjacentes (a compatibilidade ou não da Lei Distrital 710/05 com o plano diretor do Distrito Federal), a indicar que em casos semelhantes poderia ocorrer uma mitigação da súmula 280 do Supremo Tribunal Federal (“Por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário”) quando se tratar de exame de compatibilidade de legislação de ordenamento territorial com o plano diretor (BATISTELA, 2017, p. 255).

Assim, mesmo com a manifestação do STF e com a tese de repercussão geral (BRASIL, 2016, p. 02), carecem de precisão os temas considerados diretrizes do plano diretor, aptos a vincular uma compatibilidade das demais legislações municipais sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano. Questiona-se: qualquer tema regulado pelo plano pode ser considerado uma diretriz da qual desdobra-se a necessidade de compatibilização? Os aspectos técnicos nele previstos também estão inseridos ou somente suas disposições legais?

O tópico a seguir visa apresentar fundamentos jurídicos aptos a distinguir, de maneira mais precisa, os conceitos de lei e plano com o objetivo de qualificar as decisões jurídicas, tanto administrativas como judiciais, tomadas com base na repercussão geral aqui tratada. A decisão do STF (BRASIL, 2016) exige uma observação mais aprofundada, que possibilite identificar se sua redação alcança somente aspectos meramente legais ou abrange questões técnicas dos diferentes planos urbanísticos que também irão complementar o plano diretor.

4 OBSERVANDO AS DISTINÇÕES ENTRE LEI E PLANO URBANÍSTICO: CONTRIBUIÇÕES PARA QUALIFICAR DECISÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 607.940/DF

Fica claro que a repercussão geral em análise confirmou o plano diretor como elemento central do planejamento urbano²⁶ em âmbito local, sendo que as leis que versam sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano devem ser compatíveis com as diretrizes nele fixadas. Por outro lado, a tese trouxe algumas controvérsias, como verifica-se na leitura do próprio acórdão no qual os ministros divergem sobre seu efeito prático: alguns entenderam que a tese demandaria o provimento do recurso, outros o seu indeferimento, posição que saiu vitoriosa.

Existem muitas questões que permanecem em aberto a partir da repercussão geral: embora diminua a complexidade na compreensão de uma posição protagonista do plano diretor frente as demais normas municipais de ordenamento do espaço urbano, a tese escancara uma série de dúvidas na aplicação do direito urbanístico e na implementação da política urbana, as quais necessitam esclarecimentos²⁷.

Este trabalho observa, de forma detalhada, duas dúvidas que emergem da decisão: ela alcança exclusivamente o texto das normas jurídicas ou também diz respeito aos planos urbanísticos, que são documentos técnicos tradicionalmente integrados a tais leis municipais? E, ainda: ao tratar da necessidade de respeito as diretrizes do plano diretor, o Supremo Tribunal Federal está a referir somente as normas legais ou incluem-se as diretrizes técnicas do plano urbanístico que o integram?

Para possibilitar a elucidação de tais indagações serão observados alguns temas de Direito Urbanístico, em especial, o regime jurídico do plano diretor, os conceitos de Plano e Projeto e os

²⁶ Para referir em definitivo tal posicionamento, Ministro Dias Toffoli (BRASIL, 2016, p. 79) destaca que o regime constitucional e o Estatuto da Cidade “permitem que haja leis específicas para determinadas áreas e para determinados empreendimentos específicos”, ao mesmo tempo que “traz a nobreza do plano diretor, que deve ser respeitado por essas leis específicas”. Ministro Roberto Barroso (BRASIL, 2016, p. 64) destaca que “o que nós estamos dizendo é que qualquer medida incompatível com o plano diretor depende de prévia alteração do plano diretor”.

²⁷ Em artigo que também analisa esta decisão judicial, Batistela (2017, p. 250) reforça que a decisão “toca pelo menos quatro temas relevantes para o direito urbanístico: a) se a obrigatoriedade de aprovação de planos diretores alcança municípios ou cidades com mais de 20 mil habitantes; b) a possibilidade jurídica de aprovação de programas ou projetos urbanísticos por atos normativos diferentes de lei; c) a relação que deve existir entre o plano diretor e as leis urbanísticas posteriores; o reconhecimento da regulamentação de loteamentos fechados, condomínios horizontais ou condomínios fechados por leis locais”. O autor destaca que que o julgamento “concentrou-se na constitucionalidade da edição de lei urbanísticas extravagantes e, especialmente, no fundamento constitucional para vinculação das leis posteriores às disposições do plano diretor”

Princípios Tipicidade e da Reserva de Plano. A hipótese é que as questões de compatibilidade podem ser observadas em três perspectivas: Plano/Plano, Lei/Lei e Lei/Plano, sendo que a decisão do STF somente observou uma delas, o que é insuficiente para garantir um protagonismo definitivo do plano diretor frente aos programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano.

As três perspectivas (Plano/Plano, Lei/Lei e Lei/Plano) são explicadas por Vanin (2020, p. 229), sendo que a primeira diz respeito à relação entre os documentos técnicos que integram o plano diretor e outros estudos técnicos, em especial, planos e projetos urbanísticos em geral; a segunda trata da interação entre normas jurídicas específicas e esparsas e a lei do plano diretor; e a terceira, da relação entre os textos legais e os planos técnicos urbanísticos diversos.

A importância das perspectivas justifica-se pela natureza técnica e jurídica do plano diretor, referida por autores como Meirelles (2017), Pinto (2005) e Aparecido Junior (2017), em especial através com abordagem das distinções entre lei, plano e projeto, e ainda, do princípio da tipicidade e reserva de plano, como será explicitado ao longo deste tópico, ao detalhar-se da repercussão de cada uma das três perspectivas.

A ausência de uma observação nestas três perspectivas repercute negativamente na implementação da política urbana, vez que o planejamento da cidade perde força cogente, transformando-se em uma espécie de discurso normativo, cujo conteúdo legal não se concretiza. Para a efetivação desta política pública, faz-se necessária uma integração coerente dos aspectos técnicos e jurídicos, com o objetivo de que as prescrições dos planos técnicos sejam exigíveis aos cidadãos nas normas jurídicas, sem contradições evidentes.

Parte-se da premissa de que a forma como foi descrita a repercussão geral (BRASIL, 2016, p. 02), somada ao efeito de considerar a lei distrital (BRASIL, 2005) atacada compatível com o plano diretor (BRASIL, 1997), poderá abrir brecha para que leis diversas de ordenamento do espaço urbano não acompanhem as diretrizes do plano diretor, especialmente as de cunho técnico. Ao que tudo indica, a decisão baseia-se tão somente em uma análise do texto normativo (perspectiva Lei/Lei) sem observar a consonância de planos urbanísticos técnicos ou a relação entre a lei e plano técnico. Tal preocupação origina-se no fato de que o plano diretor é uma lei com regime jurídico distinto, não limitado a um texto jurídico.

Meirelles (2017, p. 575-576), em obra clássica sobre o tema, destaca que o plano diretor “é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município” e que se trata de “instrumento técnico-legal”. Pinto (2005, p. 235-236) reforça tal visão, ao referir que o plano diretor deve estar “submetido a um regime jurídico próprio, distinto do regime

geral dos atos legislativos” e que tem por finalidade “de um lado, a adequada ponderação de todos os interesses que incidem sobre o território, e de outro, a racionalidade e coerência das regras urbanísticas”. Em mesma visão, Prestes (2018, p. 163) afirma que “nos termos do sistema vigente a norma urbanística é daquelas mais complexas, que exige elementos técnicos aliado à decisão política”.

Pinto (2005, p. 246) destaca que “no direito urbanístico ocorre uma fusão do direito com a técnica, que altera sua forma de atuação, distinguindo-o dos ramos tradicionais do direito”. Desta forma, segundo o autor, “a maioria das normas jurídicas contidas em planos, projetos, leis e decretos urbanísticos nada mais faz senão positivar ou aplicar normas técnicas”. Apesar de tal constatação, Pinto (2005, p. 240-241) retrata que no país vigora uma visão focada na natureza legislativa do plano diretor:

A doutrina brasileira não estabelece qualquer regime específico para o estabelecimento das normas de ordenamento territorial. Como quaisquer outras leis, elas podem ser emendadas e alteradas independente de qualquer preocupação técnica. As obras públicas são realizadas por meio de atos administrativos discricionários. Qualificado como uma lei, o plano diretor só poderia ser questionado diretamente por meio de ação direta de inconstitucionalidade (PINTO, 2005, p. 240-241).

Avançando nas suas ideias, Pinto (2005, p. 242) destaca que “o componente técnico comparece apenas como um elemento assessorio do processo decisório, que pode ou não ser solicitado” pelos diferentes atores do processo político, o que remete o ordenamento do espaço urbano a uma situação de “colcha de retalhos, que se altera quotidianamente por projetos”, que podem, inclusive, ser de iniciativa parlamentar²⁸. Tal visão, baseada somente na relação lei/lei, parece ter sido o enfoque do Supremo Tribunal Federal ao julgar a matéria (BRASIL, 2016), o que não soluciona alguns problemas aqui estudados.

Dentre os conceitos jurídicos e doutrinários que permitem uma melhor observação do tema, para além da relação lei/lei e que contribuem com a qualificação das decisões jurídicas decorrentes da repercussão geral, estão os significados de planos e projetos. Aparecido Junior (2017, p. 42) destaca

²⁸ O autor trabalha suas reflexões com forte crítica na ausência de uma iniciativa reservada ao poder executivo, em especial em temas como o zoneamento urbano, onde “a prática tem consagrado a lei como veículo das normas de ordenamento territorial”. (PINTO, 2005, p. 242) A participação isolada do poder legislativo, como possibilidade alterar por completo a rede de atos técnicos do poder executivo também é vista com ressalva por Prestes (2018, p.163), onde afirma que “não basta substituir a decisão do Executivo pela do Legislativo e assim obter uma lei formalmente válida, há que ser materialmente válida. Por isso, o percurso da norma desde seu nascedouro integra o conteúdo de legalidade e constitucionalidade desta, não bastando sua aprovação formal”.

que o plano urbanístico é o resultado de um processo de planejamento e não pode ser confundido com projetos urbanísticos.

Mais precisamente, Aparecido Junior (2017, p. 44) explica que o plano urbanístico é um documento que “veicula disposições gerais e fundamentais da regulação urbanística, conforma em linhas gerais a propriedade urbanística e os instrumentos jurídico-urbanísticos aplicáveis no município e estabelece padrões e metas de desenvolvimento urbano, etc.”. Os projetos, segundo o autor, referem-se a uma atuação mais concreta no território “utilizando-se o ferramental disponibilizado pelo plano urbanístico ou dele decorrente, interferindo de forma mais aguda no processo de transformação e qualificação urbana”.

Ao observar a descrição da repercussão geral (BRASIL, 2016, p. 02), verifica-se que somente traz a necessidade de compatibilidade de “projetos e programas”, sem referir os planos. Entende-se que, com tal opção, o STF acaba por não enfrentar um problema central da relação do plano diretor com as demais normas de ornamento territorial: a relação técnica plano/plano. Como visto, o regime jurídico do plano diretor é distinto e não segue os ditames de uma norma jurídica tradicional. Nesse contexto, seria oportuno que a tese tivesse orientado a compatibilidade dos elementos técnicos de planejamento urbano.

Caso tivesse sido incluído na tese repercussão geral, ao lado de “legislar sobre programas e projetos específicos”, que os municípios e o distrito federal pudessem “desenvolver planos e legislar sobre (...)” abrir-se-ia espaço para o reconhecimento judicial definitivo dos princípios da tipicidade do plano e da reserva de plano. Esses princípios são indicados pela doutrina como mecanismos para garantir uma afirmação jurídica e técnica do plano diretor na sua relação com outras normas de ordenamento do espaço urbano, aptos a garantir compatibilidade não só nas relações lei/lei, mas nas interações plano/plano e lei/plano.

A importância do plano urbanístico é destacada na obra de Di Sarno (2004, p. 62), que defende tratar-se de “instrumento básico de atuação”, que traz “segurança para a iniciativa privada e responsabilidade para o Poder Público”. A autora afirma ser “imprescindível a elaboração de planos urbanísticos para uma urbanificação real”, que incluía aspectos concretos de implementação da política urbana.

A compatibilidade plano/plano é tradicionalmente consagrada no direito urbanístico espanhol²⁹ e português³⁰, mas já existem estudos no direito brasileiro, em especial com enfoque no princípio da tipicidade. Silva (2018, p. 103-105) destaca que a ausência de compatibilidade de planos é um dos motivos do fracasso do planejamento urbanístico brasileiro. Em posição crítica à realidade nacional, Pinto (2013, p. 4231-4232) defende uma organização compatível entre os planos urbanísticos, que tenha por base o princípio da tipicidade, como pode ser verificado nos seguintes argumentos:

Planos não tipificados não têm um conjunto de matérias a eles reservadas. Desvinculados do sistema de planejamento, eles são inócuos, sem capacidade de influir na administração pública. Isso não impede, naturalmente, que sejam elaborados planos, projetos, ou quaisquer outros documentos, técnicos, políticos ou administrativos não previstos em lei. Esses documentos não integrarão, no entanto, o sistema de planejamento territorial. Ainda que possa subsidiar a elaboração dos planos tipificados, não poderão substituí-los, nem vincularão a administração pública ou os particulares (PINTO, 2013, p. 4231-4232).

Apparecido Junior (2017, p. 44) também reforça que “o plano urbanístico deverá atentar para a necessidade da organicidade e coerência material de suas disposições”. Batistela (2017, p. 259-260), como sugestão e referência para a superação do entrave da “existência de uma hierarquia entre planos destacada da existência de hierarquia entre os atos normativos em âmbito urbanístico”, sugere a observância do sistema de planos no direito financeiro onde, por exemplo, “é proibida expressamente a aprovação de emenda ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias que seja incompatível com o plano plurianual”³¹.

²⁹ Díez e Rodríguez (2012, p. 553-554) destacam que deve ser observada uma hierarquia entre os planos urbanísticos vez que “*un instrumento de planeamiento que sea desarrollo de otro de rango o ámbito superior no puede contravenir las determinaciones vinculantes de éste*”.

³⁰ A obra do português Silva (2013, p. 11496) trata da “nulidade do plano urbanístico”. O autor afirma que a relação entre os Planos em Portugal é de compatibilidade e envolve uma “rede complexa, mas fechada de planos” em âmbito urbanístico. Afirma ainda existem planos “situados fora do sistema” – ou seja, não tipificados, mas que também precisam ser observados pois “compromete o eficaz funcionamento” de suas estipulações.

³¹ Valendo-se das indicações de outros autores, Batistela (2017, p. 260) destaca ainda que há dois critérios centrais na definição da hierarquia entre planos: o território alcançado e a função desempenhada por cada um. Na opinião do autor, no direito brasileiro, tais orientações devem observar o regime de competências e, portanto, “somente se pode cogitar a existência de hierarquia entre planos em uma mesma esfera de governo (federal, estadual, municipal). Com base na doutrina de direito português, Correia (2001, p. 296) “O princípio da hierarquia impõe também a obrigação de revisão de um plano urbanístico se, posteriormente à sua entrada em vigor, for aprovado um plano hierarquicamente superior que consagre soluções incompatíveis ou desconformes às daquele”.

Desta forma, ao não prever a compatibilidade de planos, a tese de repercussão geral acaba por esvaziar parte do seu alcance, que fica limitado a questões legais. Fica em aberto a questão da hierarquia técnica entre o plano urbanístico do plano diretor e os planos que vão embasar projetos e programas específicos como, por exemplo: de renovação de bairros; operações urbanas; regularizações; mudanças de uso; entre outros. A incompatibilidade técnica pode ser mais gravosa do que a jurídica, se observados os efeitos concretos.

Além da omissão sobre a compatibilidade técnica do plano diretor frente aos demais planos urbanísticos do município, outro ponto não respondido pela tese de repercussão geral é: como as diretrizes técnicas previstas no plano diretor comunicam-se com as demais normas municipais? Tal observação pode ser feita com base no princípio da reserva de plano, que dá subsídios para verificar a relação lei-plano.

Apparecido Junior (2017, p. 45-47) relaciona o princípio ao “planejamento urbanístico”, que consiste em “um processo técnico instrumentado” e apresenta-se como “condição indispensável para que as informações, fundamentações e decisões deste sejam aptas a se transformar em normas jurídicas de ordem pública”. Acrescenta o autor que “toda e qualquer decisão adotada em termos de elaboração e implantação da política de desenvolvimento urbano, desta forma, passará por este crivo”.

Pinto (2005, p. 217-218) destaca que o princípio da reserva de plano “consiste na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas”. Segundo o autor, tal princípio “permite a articulação entre o ordenamento jurídico e o planejamento” e, sendo assim, “opera não tanto pela imposição de obrigações aos agentes públicos e privados, mas pela proibição de ações não planejadas”. Por meio deste princípio ficam reservadas determinadas matérias para o plano urbanístico, o que “impede a aprovação de medidas isoladas, aumentando a segurança jurídica”.

Ainda segundo Pinto (2005, p. 222), “não se pode, portanto, confundir reserva de plano com reserva de lei”, pois “diferem quanto ao instrumento adequado para veiculá-las”. Nesse contexto, “a reserva de lei não garante qualquer coerência técnica entre as diversas limitações instituídas”. Os argumentos tornam ainda mais evidente que, ao dispor sobre a tese de repercussão geral (BRASIL, 2016, p. 02), o Supremo Tribunal Federal não observou a abrangência da matéria, em especial a reserva de plano, que garante o caráter peculiar, técnico-jurídico, distinto e específico do plano diretor como norma de direito.

Assim, embora a decisão judicial aparentemente reforce simbolicamente o papel do plano diretor no ordenamento do espaço urbano, verifica-se um protagonismo frágil quando observada frente ao regime jurídico, aos princípios da tipicidade e de reserva de plano. Mesmo com a repercussão geral, alguns questionamentos ainda permanecem sem resposta, tais como, a possibilidade de qualquer tema regulado no plano ser considerado diretriz da qual desdobra-se a necessidade de compatibilização ou, ainda, a dúvida sobre a necessidade de observação dos aspectos técnicos.

5 CONCLUSÃO

Em análise à tese de 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” (BRASIL, 2016, p. 02), a qual teve repercussão geral reconhecida, conclui-se que o julgamento, embora represente um avanço nos estudos jurídicos urbanísticos, não respondeu algumas questões fundamentais.

O avanço está no reconhecimento do Plano Diretor como principal norma da política urbana dos Municípios. A insuficiência é evidenciada nos votos quanto à atribuição de repercussão geral, mas que foram divergentes quanto ao provimento do recurso, o que manteve a controvérsia sobre como fazer uma aferição de compatibilidade entre a legislação de ordenamento territorial e o plano diretor (BRASIL, 2016).

Verificou-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016), respaldou superficialmente o princípio da proeminência do plano diretor pois, ao passo que considerou a norma como elemento básico, central e com reserva material do seu conteúdo, somente observou o plano como lei tradicional, sem atenção as especificidades técnicas do seu regime jurídico, em especial, a vinculação com um plano urbanístico.

Constatou-se que a ausência da inclusão da palavra plano - em sentido de plano urbanístico técnico - no texto da tese de repercussão geral acaba por não reconhecer judicialmente os princípios da tipicidade e da reserva de plano, o que garantiria, para além da compatibilidade legal, a possibilidade de aferição dos elementos técnicos na relação do plano diretor com as demais normas urbanísticas.

Observou-se a tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF (BRASIL, 2016) como forma de qualificar as decisões jurídicas, tanto administrativas como judiciais, verificando-

se o julgado a partir dos princípios da prominência do plano, da tipicidade e da reserva do plano, usuais na doutrina de direito urbanístico, mas pouco explorado pelos tribunais e pelo poder público.

Como resultado, confirmou-se a hipótese de que a tese do STF (BRASIL, 2016, p. 02) é insuficiente para fundamentar o protagonismo do plano diretor no ordenamento do espaço urbano, como uma norma jurídica de natureza distinta, técnico-jurídica. Como contribuição, indicou-se a necessidade de uma observação em três perspectivas: Plano/Plano, Lei/Lei e Lei/Plano, por entender que a decisão somente observou a primeira.

Importa destacar que é necessário o reforço da posição do plano diretor como elemento central do planejamento urbano, em especial, com o reconhecimento de uma força normativa aos planos urbanísticos. O fortalecimento desta vinculação técnica passa por uma tipicidade cada vez maior dos planos, vez que hoje há grande discricionariedade na estipulação de sua forma, conteúdo e hierarquia.

REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: medidas cautelares e moratórias urbanas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. *Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

BATISTELA, Marcos. Plano Diretor e conformidade da legislação urbanística. In: VIEIRA, Bruno Soeiro (coord.). *Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL (Distrito Federal). *Lei Complementar Distrital nº 710, de 6 de setembro de 2005*. Dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas e dá outras providências. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/52537/Lei_Complementar_710_06_09_2005.html. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL (Distrito Federal). *Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997*. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/51847/Lei_Complementar_17_28_01_1997.html. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. *Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 05 mai. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *RE 607940 DF*. Tese com Repercussão Geral. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em: 29/10/2015, DJE: 25/02/2016. Publicação: 26/02/2016. Brasília: STF, 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348#>. Acesso em: 21 mai. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL, DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA, TJ DF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007.00.2.006486-7*. Relator: Desembargador Dácio Vieira. Julgamento em: 15/04/2008, DJE: 16/07/2008. Brasília: TJDF, 2008. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2015.

CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina Editora, 2001.

CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Princípio da reserva de plano: comentários ao acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 19, n. 110, p. 58-68, mar./abr. 2020.

DI SARNO, Daniela Campos Liborio. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Malone, 2004.

DIEZ, Ricardo Santos; RODRIGUEZ, Julio Castelao. *Derecho Urbanístico: Manual para Juristas y Técnicos*. 8ª ed. Madrid: La Ley, 2012.

FERNANDES, Edésio. A Nova Ordem Jurídico-Urbanista no Brasil. p. 03-23. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios*. Brasília: ENFAM, 2010.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. p. 219-329. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coordenadores e co-autores). *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualizado por Giovani da Silva Corralo. 18ª Ed. São Paulo – SP: Malheiros Ed., 2017.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PINTO, Victor Carvalho. O Princípio da Tipicidade dos Planos Urbanísticos e a Institucionalização do Urbanismo no Brasil. p. 4181-4578. In: *Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: Objeto, Teoria e Prática*. Rio de Janeiro, Livre Expressão, 2013.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

RECH, Adir Ubaldó; Rech, Adivandro. *Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento*. Caxias do Sul: Educs, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Mário Tavares. *A Nulidade do Plano Urbanístico: Contributo para a Compreensão das Relações de Compatibilidade conforme à luz de um novo princípio da legalidade*. Coimbra: Almeida, 2013.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2015.

VANIN, Fábio Scopel. *A política pública de intervenção urbanística e o regime jurídico dos grandes projetos urbanos: os limites e as possibilidades de inovação no exercício da competência municipal*. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2020.

VANIN, Fábio Scopel. Os Desafios da Gestão Democrática da Cidade na Garantia de um Município Ambientalmente Sustentável: Apontamentos sobre a Audiência Pública e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia* (UniBrasil), v. 12, p. 125-142. Curitiba: Unibrasil, 2012. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/307>. Acesso em: 05 jun. 2020.

VANIN, Fábio Scopel; HERMANY, Ricardo. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 482-516, abr. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233>. Acesso em: 05 jun. 2020.

Trabalho enviado em 22 de janeiro de 2021

Aceito em 17 de fevereiro de 2021