



PLANO DIRETOR: A CONSTITUIÇÃO DO ORDENAMENTO URBANO E COMO A SUA HIERARQUIA MATERIAL DEVE GARANTIR EFICÁCIA AO DIREITO À CIDADE

Master plan: the urban order constitution and how its material hierarchy must ensure effectiveness to the right to the city

Rodolfo Vassoler da Silva

Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0869511817073187> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4249-6396>

E-mail: rodolfovassoler86@gmail.com

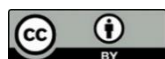
Miguel Etinger de Araujo Junior

Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3645279441325845> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2887-1524>

E-mail: miguel.etingergmail.com

Trabalho enviado em 12 de dezembro de 2021 e aceito em 11 de julho de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1162-1186.

Rodolfo Vassoler da Silva e Miguel Etinger de Araujo Junior

DOI: [10.12957/rdc.2023.64128](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64128) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Depois de décadas de experiência de instrumentos de planejamento urbano, a Constituição Federal de 1988 apostou no plano diretor para ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É a partir do atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas neste plano diretor que se tem como cumprida a função social da propriedade urbana, princípio base do direito à cidade. Na medida em que é aprovado por lei, o instrumento de planejamento passa a integrar o ordenamento jurídico e, por disposição constitucional, é parâmetro de validade para a existência das demais leis urbanísticas que tratam do ordenamento do território das cidades. Há necessidade de compreender o plano diretor enquanto instrumento, lei e microsistema normativo urbanístico, como sugere a legislação do Estado do Paraná. Através da metodologia exploratória, por meio de métodos dedutivos e indutivos aplicados sobre a revisão bibliográfica do tema e da decisão judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário 607.940/DF, com repercussão geral, o presente trabalho tem por objetivo apontar possibilidades de coordenação entre as leis urbanísticas e o plano diretor, a partir do exame da constitucionalidade das normas, seja antes da promulgação destas ou, uma vez promulgadas, as maneiras de excluí-las do ordenamento jurídico, caso estejam em desacordo com o plano diretor, a fim de garantir a efetividade do direito à cidade. A abordagem também destaca o controle de constitucionalidade através das Constituições dos Estados-membros, uma vez que os planos diretores e sua legislação correlata são espécies de leis municipais.

Palavras-chave: Plano diretor. Normas Urbanísticas. Hierarquia Material. Coesão Normativa. Constitucionalidade.

ABSTRACT

After decades of experience in urban planning instruments, the Federal Constitution of 1988 bet on the master plan to be the basic instrument of urban development and expansion policy. It is based on meeting the fundamental requirements of ordering the city contained in this master plan that the social function of urban property, the basic principle of the Right to the City, is fulfilled. To the extent that it is approved by law, the planning instrument becomes part of the legal system and, by constitutional provision, it is a validity parameter for the existence of other urban laws that deal with the ordering of the territory of cities. There is a need to understand the master plan as an instrument, law and urban normative microsystem, as suggested by the legislation of the State of Paraná. Through the exploratory methodology, by deductive and inductive methods applied to the bibliographic review of the theme and the judicial decision issued by the Supreme Federal Court, in the Extraordinary Appeal 607.940 / DF, with general repercussion, the present work aims to point out possibilities of coordination between the urban laws and the master plan, from the examination of the constitutionality of the norms, either before the promulgation of these norms, or, once enacted, the ways to exclude them from the legal system, if they are in disagreement with the master plan, in order to guarantee the effectiveness of the Right to the City. The approach also highlights the control of constitutionality through the Constitutions of the Member States, since the master plans and their related legislation are a species of municipal laws.

Keywords: Master plan. Urban Norms. Material hierarchy. Normative Cohesion. Constitutionality.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1162-1186.

Rodolfo Vassoler da Silva e Miguel Etinger de Araujo Junior

DOI: 10.12957/rdc.2023.64128 | ISSN 2317-7721

INTRODUÇÃO

O planejamento urbano envolve uma gama interdisciplinar de conhecimentos. Responder aos problemas das cidades não é – ou não deveria ser – monopólio de apenas uma área de conhecimento. Além do mais, são relevantes as contribuições de conhecimento não sistematizado, através da ampla participação popular na gestão democrática das cidades. Embora os problemas mais urgentes e visíveis aos cidadãos sejam resolvidos através de soluções de engenharia e arquitetura – por exemplo, a construção de tubulações para captação e tratamento de água e esgoto – é com a edição prévia de leis e regulamentos a respeito da matéria que tais obras se viabilizam no mundo jurídico.

Ou seja, na medida em que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, regido por um ordenamento jurídico que tem uma Constituição como fundamento, é através do Direito, tendo a lei como seu principal fenômeno, que este Estado age e que também diz como o particular deve se portar. É pela lei que se estabelecem os parâmetros de conformidade da propriedade urbana à sua função social, para que se possa efetivar o direito à cidade. A complexidade de um estado moderno demanda soluções também complexas de ordenamento jurídico.

Tendo por premissa nesse ponto inicial de reflexão que o Direito é sinônimo de ordenamento jurídico, ou sistema normativo que congrega diversas normas para disciplinar o comportamento humano, ressalta-se que a Constituição brasileira de 1988 estabelece o princípio da legalidade, impondo que só se pode fazer ou deixar de fazer algo em virtude de lei. Ao lado das normas de conduta que disciplinam comportamentos, convivem as normas de estrutura ou de competência que pavimentam o caminho para a validade das primeiras. (BOBBIO, 2017).

Neste ponto, se as normas urbanísticas impõem comportamentos para que as propriedades atinjam sua função social e garantam o bem-estar dos habitantes da cidade, é preciso articular o plano diretor com as normas de estrutura, a fim de assegurar a validade e efetividade deste microssistema urbanístico.

Uma vez que é através da edição de normas que se pode obrigar o proprietário da terra urbana a observar os princípios e disposições do microssistema urbanístico, para a consecução coletiva do direito à cidade, é preciso existir harmonia neste ordenamento, composto de instrumentos de planejamento que em seguida são transformados em leis, decretos e regulamentos. Em caráter específico, é preciso garantir que o plano diretor funcione ao mesmo tempo como instrumento de planejamento e lei paradigma para a edição dos atos normativos urbanísticos, sob pena de esvaziamento de sua missão constitucional.



Parte da doutrina tem identificado o plano diretor como o paradigma da legislação urbanística. Neste mesmo sentido, há seis anos o Supremo Tribunal Federal - STF julgou o Recurso Extraordinário nº RE 607.940/DF e firmou tese de repercussão geral no sentido de que as leis de ordenamento devem ser “compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (BRASIL, 2016). Mas ali se tratava de uma lei distrital, com possibilidade de ser analisada pela Suprema Corte em controle concentrado, o que não ocorre com os demais municípios da Federação brasileira.

A partir da análise de instrumentos de coesão de ordenamento jurídico, entre eles a constitucionalidade das normas, o presente estudo demonstrou a necessidade de existir harmonia entre as leis urbanísticas e o que foi planejado no plano diretor, sob pena de esvaziamento deste e consequente inefetividade do direito à cidade. Para tanto, a pesquisa abordou os seguintes tópicos: o histórico dos planos diretores; o plano diretor como norma central do microssistema de ordenamento urbano; o plano diretor como Constituição do ordenamento urbano, de acordo a decisão do STF; coesão das normas urbanísticas como condição de efetividade do direito à cidade e, por fim; propostas para tratar normas urbanísticas que contrariarem o plano diretor.

1. BREVE HISTÓRICO DOS PLANOS DIRETORES

O plano diretor não é o instrumento exclusivo de planejamento previsto na Constituição Federal de 1988. A disciplina do orçamento público também escolheu a ideia de um planejamento para a execução orçamentária, como no caso do plano plurianual. Além disso, quando são tratadas as regras fundamentais da ordem econômica e financeira, a Constituição Federal de 1988 estabelece que para atuar como agente normativo ou regular essa atividade econômica deverão ser utilizados instrumentos de planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, nos termos da redação do art. 174 (BRASIL, 1988).

Para Eros Grau (2010, p. 347), o planejamento não é, em si, a intervenção estatal, mas qualifica esta ação a partir de métodos sistematizados e racionais, através da “previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”, garantindo “consistência racional” à atuação estatal. No caso específico da política urbana, a Constituição Federal de 1988 elegeu o plano diretor para duas missões essenciais. Ele é o instrumento que define racional e politicamente as normas necessárias para o desenvolvimento e a expansão urbana traduzindo:



[...] metas para o setor público e privado, pretendendo a transformação dos espaços, ou o estímulo a certas atividades, ou a manutenção de determinadas áreas para que, vista no conjunto, a cidade se equilibre nas suas múltiplas funções. (DI SARNO, 2004, p. 55)

Além disso, é a partir ou com base nas suas exigências fundamentais que se poderá chegar à conclusão de que a propriedade urbana cumpre ou não a sua função social, atingindo um postulado constitucional e princípio fundamental do direito à cidade. Nelson Saule Júnior (2002, p. 78) lembra que “cabem às normas do plano diretor estabelecer os limites, as faculdades, as obrigações e as atividades que devem ser cumpridas pelos particulares referentes ao direito da propriedade urbana”.

Embora tenha sido alçado a um papel de relevante importância no contexto do planejamento urbano, em conjunto com a elevação do Município a ente federativo e também principal responsável pela política urbana, o plano diretor é fruto de várias experiências pré-constitucionais. Para Villaça (1999b), a história dos instrumentos de planejamento urbano pode ser dividida em três períodos: o primeiro iniciando-se em 1875, o segundo de 1930 até 1990 e o terceiro a partir de 1990.

O marco inicial do primeiro período é o ano de 1875, em razão do relatório produzido pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, ainda no Período Imperial. Destaca-se dessa época um urbanismo ligado ao discurso sanitarista, de embelezamento e de abandono da configuração dos povoados coloniais. É desta época, já no Período da República, que acontecem as obras de Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, com forte influência das intervenções feitas em Paris, por Haussmann, com uma ideologia de emancipação de um país periférico (BARIFOUSE, 2013).

Com relação ao segundo período (1930-1990), Villaça (1999b, p. 204) o subdivide em outros três subperíodos: “o do Urbanismo e do Plano diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e dos ‘Planos sem Mapa’ (1971-1992)”. Deste período, destacam-se os planos de Agache para o Rio de Janeiro e o Prestes Maia para São Paulo, os quais deixam em um segundo plano a função de “embelezamento” e “melhoramento” das cidades, buscando fixar um plano diretor multidisciplinar. É o denominado “plano intelectual”, com base científica e correto intelectualmente, sem se preocupar com operacionalização e exequibilidade.

Para compreender a atual quadra dos planos diretores, destaca-se a hipertrofia de assuntos existentes nos referidos “superplanos”, marcados pela “sofisticação técnica e de interdisciplinaridade”, (VILLAÇA, 1999b, p. 212). Os superplanos provocam o surgimento dos planos sem mapas, último subperíodo da segunda fase dos planos diretores. Esta fase tem por referência o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município e São Paulo (PDDI) (VILLAÇA, 199b, p. 220). Para a análise que



se pretende fazer no presente trabalho é relevante a reflexão de Villaça com relação ao Plano Diretor e ao Zoneamento da cidade de São Paulo, uma vez que:

A maioria dos seus 57 artigos não teve utilidade, embora a ideologia do planejamento queira fazer crer que ele teria sido importante para o zoneamento global da cidade de São Paulo, aprovado no ano seguinte. O zoneamento, como dissemos, tem sua própria história, e o de São Paulo vinha-se desenvolvendo havia décadas: o PDDI em nada interferiu nessa história nem nas propostas da Lei de Zoneamento de 1972. Há no plano menção a apenas um mapa: no final do item j do parágrafo único do art. 17. Esse mapa nunca foi divulgado. (VILLAÇA, 1999b, p. 220)

Por fim, a partir dos anos 1990, com a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, ressurgem os planos diretores com as experiências do embelezamento do primeiro período e da tecnicidade do segundo. Acrescenta-se a este período um traço fundamental do direito à cidade, que é a participação popular. Ainda que tenha delimitado o objeto do plano diretor ao espaço urbano e sua produção, limitando-se a aspectos físicos-territoriais e assuntos de competência municipal, Villaça (1999b; 1999a, p. 245) alerta que a “superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano”.

É no terceiro período que se encontra o plano diretor que foi escolhido pela Constituição Federal de 1988 como o instrumento basilar e fundante da política de desenvolvimento e de expansão urbana. E para além dos dispositivos constitucionais, ganhou contornos específicos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade que regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Outrossim, ganha relevância tratar a lei do plano diretor como norma central do microsistema de ordenamento urbano, alçando este instrumento a um papel paradigmático com relação às demais normativas que tratam do planejamento urbano.

2. O PLANO DIRETOR COMO NORMA CENTRAL DO MICROSSISTEMA DE ORDENAMENTO URBANO

Não há uma definição precisa de plano diretor a partir da leitura do texto constitucional de 1988. Dizer que é o instrumento que trata do desenvolvimento e expansão da cidade é ao mesmo tempo audacioso e hesitante. A imprecisão não desaparece por completo no Estatuto da Cidade, ainda que nesta lei geral sejam fixados conteúdos mínimos. As definições e procedimentos de produção desse documento ficaram a cargo da doutrina. Neste sentido, mais uma vez Villaça (1999a, p. 238):



Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura (sic) e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Como instrumento urbanístico, o plano diretor congrega diagnósticos e prognósticos constatados e elaborados a partir de vários ramos do conhecimento que se interconectam, como a economia, geografia, urbanismo, sociologia etc. Ao Direito cabe o papel de “tornar clara as regras do jogo para que os atores desse mosaico possam caminhar na busca de uma proposta que tenha respaldo jurídico a lhe garantir aplicabilidade” (ARAÚJO JR., 2011, p. 144).

Ainda assim, de acordo com o texto constitucional, não é possível dizer que o plano diretor é uma lei em sentido formal, ao menos no sentido das espécies normativas descritas no art. 59 da Constituição Federal de 1988. Nada obstante, o §1º do art. 182 diz que o plano é aprovado por uma lei, mas com lei não se confunde (BRASIL, 1988).

Portanto, somente através da sua aprovação, por lei, que o plano diretor ingressa no ordenamento jurídico. E, por não ser propriamente a lei, mas por lei ser veiculado, que o tratamento do planejamento urbano no ordenamento jurídico brasileiro merece uma reflexão do ponto de vista normativo e do ordenamento jurídico.

Sob essa perspectiva jurídica da necessidade da lei, não se pode olvidar que uma das funções primordiais do plano diretor é estabelecer as exigências fundamentais para determinar se uma propriedade está a cumprir ou não a sua função social. Serão restrições e imposições de comportamentos que incidirão sobre um direito fundamental que é o direito à propriedade, ainda que sob um viés funcionalista, consoante previsão combinada dos incisos XXII e XXIII, do art. 5º da Constituição Federal de 1988. A partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos já mencionados com o art. 182, §§ 1º e 2º da mesma Constituição, conclui-se que há “uma reserva de lei para a determinação das exigências fundamentais para a verificação ou não do alcance da função social da propriedade urbana” (ARAÚJO JR., 2011, p. 147).

Desta feita, tem-se em uma primeira interpretação que o plano diretor é um instrumento urbanístico interdisciplinar, cujas disposições nele prescritas, sobretudo aquelas que moldarão a propriedade à sua função social, apenas serão efetivas quando aprovadas por lei. Contudo, ainda que diferenciando tenuamente essas duas faces do plano, o instrumento e a lei, pode persistir o questionamento se o plano diretor se limita à norma que o instituir ou se, na verdade, ele é um

conjunto de leis ou um microssistema, na medida que é impossível esgotar toda a matéria urbanística em um único diploma legislativo.

Neste sentido, existe como exemplo a Lei Ordinária nº. 15.229, de 25 de julho de 2006, do Estado do Paraná (2006) que estabelece que o Plano Diretor deve estar constituído de:

Art. 3º Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e deverão ser constituídos ao menos de:

III – legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município.

No caso da lei paranaense, aponta-se para a conclusão de que, embora veiculados por textos legais separados, o plano diretor é um conglomerado legislativo, isto é, um microssistema do ordenamento urbano.

A partir das definições até aqui elencadas, também é possível concluir que as normas do plano diretor se caracterizam mais pelo conteúdo do que pela nomenclatura que carregam. Ou, como esclarece Victor Carvalho Pinto (2010, P. 191), “a caracterização de um documento como plano diretor não é feita pela denominação que lhe tenha sido atribuída, mas pelo seu conteúdo”.

Ainda assim, importa destacar que pela lógica vigente no ordenamento jurídico brasileiro é comum que os municípios aprovem e revisem as “leis do plano diretor” e editem, em separado, normas específicas que tratarão de temas correlacionados, sejam as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras e de posturas etc., e até mesmo com alterações pontuais.

O problema que aqui se analisa é a eventual falta de coerência destas leis específicas com relação ao plano diretor. Por exemplo, macrozoneamento em divergência com o zoneamento de uso da lei específica. Demasiadas exceções que isentam a cobrança de outorga onerosa na norma específica que a regulamente. Possibilidade de parcelamento de solo em áreas não indicadas no instrumento de planejamento. E tantas outras inconsistências possíveis.

Ou seja, diante de um cenário em que existe uma lei que aprova o plano diretor e outras legislações que em torno dele gravitam, é preciso compreender se há ou não uma centralidade deste plano diretor frente às demais normas urbanísticas. E, existindo essa centralidade, também é necessário garantir que as disposições de um instrumento, que deve ser ao mesmo tempo técnico e participativo, não sejam esvaziadas com a superveniência das demais leis urbanísticas e alterações pontuais.

Ora, o plano diretor pode não ser necessariamente uma lei, mas sendo aprovado por lei, há como hierarquizá-lo diante de outras normas, considerando o sistema normativo em vigência? Além do mais, é preciso investigar se o plano diretor diz respeito a todo o conteúdo tratado pela normativa urbanística, o que impacta na necessidade ou não de serem observados procedimentos qualificados para edição e alteração destas legislações que tratam da matéria urbana. Tratam-se de questionamentos corriqueiros àqueles que se colocam diante de normas urbanísticas que têm pouco ou nada a ver com o que foi planejado, através do plano diretor.

Justamente pela autonomia do direito urbanístico, e da singularidade de seus instrumentos, Victor Carvalho Pinto (2010, p. 211) aponta que o “plano diretor não precisa ser enquadrado nos conceitos tradicionais do direito constitucional ou administrativo”. Contudo, ao ser inserido dentro de um sistema normativo, também é possível encontrar nos conceitos tradicionais do direito constitucional a solução para os casos de conflitos normativos.

De qualquer sorte, Victor Carvalho Pinto (2010, p. 187), através do que denominou de reserva do plano diretor, destaca que:

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

No mesmo sentido, ou seja, da necessária e obrigatória compatibilidade entre as normas urbanísticas e o plano diretor, ao tratar do princípio constitucional da legalidade, Débora Sotto (2020, p. 31) diz que somente por lei e respeitando-se o processo participativo é que os parâmetros ou índices de parcelamento, uso e ocupação do solo podem ingressar no ordenamento jurídico. E, por razões constitucionais, essas leis precisam de aderência ao plano diretor, “como condição necessária para sua validade”.

A mesma autora conclui que a norma urbanística contrária às diretrizes do plano diretor não ingressa validamente no sistema normativo em razão de um defeito insanável do seu processo de produção, referente, portanto, à sua fonte material (SOTTO, 2020). É a partir desta perspectiva que se pretende abrir o caminho para a análise da constitucionalidade das leis urbanísticas, para fins solucionar a inconsistência das leis urbanísticas com o plano diretor, uma espécie de “constituição do ordenamento urbano”.

3. PLANO DIRETOR: A CONSTITUIÇÃO DO ORDENAMENTO URBANO

O “plano diretor é a constituição do ordenamento urbano, e as leis que forem tratar sobre isso têm que ser compatíveis com ele.” (BRASIL, 2016, p. 54) Foi assim que o Ministro Dias Toffoli, no julgamento do Recurso Extraordinário – RE nº 607.940/DF se referiu ao plano diretor nos debates travados durante as sessões. Os diálogos dos Ministros da Suprema Corte apontam que, dos pontos de vista formal e normativo, há algo de diferente no plano diretor, já que não há hierarquia formal da lei que o institui para as outras normas urbanísticas. Existe, no entanto, uma prevalência lógica e material dele a partir da perspectiva do planejamento urbano enquanto processo racional e participativo, bem como da leitura dos da Constituição Federal de 1988 e dos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Em 6 de setembro de 2005, o Distrito Federal editou a Lei Complementar Distrital nº 710. A norma em questão dispunha sobre “Projetos Urbanísticos com Diretrizes para Unidades Autônomas”. Tratava-se da lei a respeito dos condomínios fechados do Distrito Federal. A decisão é até certo ponto paradoxal, mas de grande importância para o tema tratado neste trabalho.

O Ministério Público Federal do Distrito Federal e Territórios ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o argumento de que a referida lei era substancialmente contrária aos dispositivos do Plano Diretor. Na instância inicial, sob o argumento de que a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecia a possibilidade de que outros instrumentos pudessem disciplinar o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano, a ação foi julgada improcedente. Ou seja, a tese vencedora analisou a questão a partir da classificação normativa contida na Lei Orgânica do Distrito Federal, não a partir da análise do plano diretor como instrumento básico da política urbana. (DISTRITO FEDERAL, 2008).

Remetida através de Recurso Extraordinário ao STF, o resultado final da ação foi pela negativa de provimento. Foi reconhecida a tese, com repercussão geral 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).

De acordo com o STF:

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. [...] 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”. (BRASIL, 2016, p. 1-2)

Desta vez, sob o aspecto da distribuição de competências, o STF entendeu que legislar sobre parcelamento do solo em ato normativo “separado do que disciplina o Plano Diretor” (BRASIL, 2016, p. 2) é válido, já que nem tudo se esgota no Plano Diretor. Ainda assim, foi estabelecida a tese de que as leis específicas devam guardar compatibilidade com diretrizes do plano diretor.

O relator do caso, Ministro Teori Zavascki, consignou que não há como a lei do Plano Diretor esgotar toda a normativa urbanística, razão pela qual considera legítima a edição de leis específicas, como no caso do Distrito Federal. Neste sentido, disse que a Constituição Federal de 1988 conferiu a este instrumento – o plano diretor – um “coeficiente de generalidade” que não lhe impõe a necessidade de detalhada regulamentação de cada uma das “formas admissíveis de aproveitamento do solo”. (BRASIL, 2016, p. 28)

Inobstante o resultado da decisão, o que se ressalta de relevante da decisão é, de fato, a tese de repercussão geral, seguida dos debates travados no julgamento, para se chegar à referida tese. Por exemplo, no seu voto-vista, o Ministro Luiz Fux ressaltou que:

[...] o Plano Diretor é o instrumento legal que dita a atuação do Município ou Distrito Federal quanto ao ordenamento urbano, traçando suas linhas gerais, porém a sua execução pode se dar mediante a expedição de outras leis e decretos, desde que guardem conformidade com o Plano Diretor. (BRASIL, 2016, p. 45)

Também o voto-vista do Ministro Dias Toffoli:

[...] defendo que a solução a ser adotada em repercussão geral, a fim de se evitarem maiores perturbações, seja a mais restrita possível, ficando claro, a despeito da tese abstrata a ser lançada, que, embora lei distinta do plano diretor possa vir a regular o ordenamento urbano, esse deverá sempre guardar obediência não apenas para com aquele diploma normativo, mas também para com as garantias constitucionais dos demais cidadãos, aqueles que residem fora dos muros do loteamento fechado (BRASIL, 2016, p. 52)

Para a análise do presente estudo do plano diretor enquanto norma de centralidade do microsistema urbanístico, são relevantes os debates das sessões de julgamento, já que os Ministros do STF se viram diante de um conflito entre entender o plano diretor como norma materialmente superior



às demais normas urbanísticas, sem que tal previsão se sustentasse dentro do aspecto de classificação das normas jurídicas.

Neste sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso questionou se a Corte estaria hierarquizando o plano diretor:

Do ponto de vista formal, pode ser uma lei de igual hierarquia, específica, mas, do ponto de vista material, ela tem que ser uma norma, no seu conteúdo material, que seja compatível com a política global de desenvolvimento urbano de uma cidade. (BRASIL, 2016, p. 57)

E continua:

[...] uma questão que eu acho que nunca se debateu, é uma reserva material para o plano diretor, atribuído pela Constituição. Mas, se nós não resolvermos o problema da hierarquia, nós vamos dizer que, por exemplo, uma lei ordinária, que seja o plano diretor, não pode ser modificada por uma lei complementar ou por uma lei ordinária superveniente. E isso é um pouco atípico. (BRASIL, 2016, p. 57-58)

Neste ponto, o Ministro Ricardo Lewandowski intervém e acrescenta que:

Talvez, Ministro, a questão não se resolva pela hierarquia, mas, sim, pela natureza do plano diretor. Ela tem uma natureza análoga às diretrizes orçamentárias, que são normas gerais que têm que ser observadas por qualquer outra norma que estipule disciplina específica para uma determinada porção do território do município. (BRASIL, 2016, p. 58)

Em seguida, o Ministro Dias Toffoli complementa que: “Não. A Constituição, no art. 182, deu um status diferenciado às leis de diretrizes.” (BRASIL, 2016, p. 58) O Ministro Luís Roberto Barroso acrescenta:

Ele está dizendo que uma lei de igual hierarquia superveniente, se for incompatível com o plano diretor, não vale. Está bem. Então, nós temos que encontrar um modo de alterar eventualmente o plano diretor, porque senão você nunca pode modificar a legislação nessa matéria. De modo que eu acho que a construção dogmática possível é: a edição de lei contrastante com o plano diretor depende de prévia e específica alteração do plano diretor. (BRASIL, 2016, p. 60)

O Ministro Ricardo Lewandowski contribui com um exemplo de inconsistência entre as leis urbanísticas e o Plano Diretor:

O que é muito comum, Ministro Barroso, é que isso acontece em São Paulo, capital, onde o espaço urbano é muito precioso, então, estabelece-se o plano diretor, com algumas restrições relativamente a áreas verdes ou bairros estritamente residenciais, aí vem a pressão da especulação imobiliária e, por uma lei ordinária, apossa-se dessas áreas que são não edificantes, em princípio, e conseguem construir espigões e, enfim, subtrair essas áreas preciosas da população. Então, eu creio que o que o Ministro Toffoli está propondo é exatamente isto: que não se admita uma lei extravagante, pontual, que contrarie as diretrizes gerais do plano diretor. (BRASIL, 2016, p. 63)

Mais uma vez, o Ministro Luís Roberto Barroso indica a implicação teórica da decisão:

Portanto, o que nós estamos dizendo é que qualquer medida incompatível com o plano diretor depende de prévia e específica alteração do plano diretor, com o que eu estou de acordo também. Mas, quando nós dizemos que uma lei superveniente não altera a anterior de igual hierarquia, nós precisamos ter uma explicitação de por que razão se está excepcionando a regra geral. A regra geral é uma reserva material do plano diretor para reformas específicas, uma lei genérica não pode modificá-lo. Eu estou de acordo. (BRASIL, 2016, p. 64)

De acordo com a decisão, o plano diretor prevalece sob o ponto de vista material com relação às demais normas urbanísticas que em torno dele gravitam. Não a partir de uma lógica hierárquica formal, já que via de regra as legislações urbanísticas, assim como aquela que aprova o plano diretor, são hierarquicamente equivalentes.

Para além de uma análise sob a perspectiva de uma hierarquia formal ou até mesmo material, é relevante investigar o porquê e qual a efetividade dessa proeminência da lei geral do plano diretor sobre as demais legislações urbanísticas. Considerando que a norma constitucional e o Estatuto da Cidade prescrevem que o planejamento urbano deve agregar os conhecimentos técnicos com a necessária participação popular, o próprio direito a essa forma de planejamento submerge como uma das características do direito à cidade, capaz de garantir as outras dimensões dessa mesma plataforma filosófica e política.

4. EFICÁCIA DO DIREITO À CIDADE SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR

Uma norma jurídica eficaz é aquela que é seguida pelas pessoas a quem é dirigida (BOBBIO, 2014). Assim, um plano diretor que não é implementado ou é sistematicamente ignorado para aplicação das regras urbanísticas significa um instrumento legal ineficaz na sua missão de conformar a propriedade urbana. E se considerar que conformar a propriedade urbana à função social é um dos pilares do direito à cidade, a ineficácia do plano diretor resulta na inefetividade dos princípios desta plataforma social, filosófica e política.

Nessa perspectiva de eficácia da norma jurídica e do conteúdo material que esta norma veicula, é importante trazer, preliminarmente, uma análise sobre as diferenças e convergências do direito urbanístico e do direito à cidade. Trata-se de um sutil, mas relevante destaque, na medida em que a interpretação de centralidade do plano diretor decorre do conteúdo deste. E o conteúdo, como se verá, converge com os princípios do direito à cidade.



Isto porque, o que se propõe no presente estudo é, sobretudo, uma análise de coordenação de regras jurídicas, ainda que seja a partir da sua base material. Assim, considerando o direito urbanístico como ramo do direito que disciplina o urbanismo, ou seja, as regras de uso e transformação do território (MEDAUAR, 2019), não há exata convergência com relação ao direito à cidade, sobretudo se considerado o último como plataforma sociopolítica ou filosófica.

O termo “Direito à Cidade” tem origem na obra do filósofo francês Henri Lefebvre, escrita em 1968, e diz respeito aos problemas da urbanização no cenário pós-industrial, em que a sociedade urbanizada vive o conflito entre o valor de uso e o valor de troca do espaço urbano. Com a mercantilização desse espaço urbano, sobrepõe-se a troca em detrimento do uso e, portanto, só usufrui da centralidade urbana quem possui recursos para intermediar essa transação. Os desprovidos materialmente de tais possibilidades são afastados da centralidade. A classe trabalhadora afasta-se da obra-cidade, desmobilizando sua capacidade criadora, dissipando a consciência urbana (LEFEBVRE, 2008, p. 25).

Esse afastamento se traduz em suburbanização, espraiamento das cidades, ocupação de áreas ambientalmente frágeis e sem infraestrutura adequada, o que também reflete na realização de longos trajetos em transportes públicos caros e precários. Diante deste cenário, Lefebvre (1999; 2008) desenvolve sua teoria de “Direito à Cidade”, que se desdobra tanto no campo do conhecimento, quanto da política. No que diz respeito à estratégia de conhecimento, Lefebvre (1999) destaca a necessidade de se criticar o que se denomina como “urbanismo”, bem como de se elaborar uma ciência do fenômeno urbano. Quanto à estratégia política, o autor destaca a necessidade de introduzir a problemática urbana na vida política, a elaboração de um programa de autogestão e a introdução do direito à cidade no sistema contratual, isto é, “o direito a não ser excluído da centralidade e de seu movimento” (LEFEBVRE, 1999, p. 137).

Assim, em que pese a introdução do direito à cidade no que Lefebvre (1999) denomina de sistema contratual, a sua teoria transcende a mera transformação das lutas urbanas em direitos reconhecidos pelo Estado. Para Lefebvre (2008, p. 118), o direito à cidade deve ser um “direito à vida urbana, transformada, renovada”, em que o “urbano, lugar de encontro” se priorize em relação ao valor de troca. Para tanto, Lefebvre (2008, p. 140) indica a necessidade de que a “revolução econômica (planejamento voltado às necessidades sociais)” e a “revolução política (controle democrático do aparelho estatal, autogestão generalizada)”, ocorra paralelamente a uma revolução cultural, permitindo a participação na construção de espaços urbanos.



Sob essa perspectiva da capacidade de mudança, Harvey (2012; 2014) também destaca que o direito à cidade deve ir além do direito individual de acessar recursos urbanos. Para o autor, o direito à cidade deve possibilitar o “direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”, exercendo um “poder coletivo de moldar o processo de urbanização”. Assim, reivindicar o direito à cidade é reivindicar um “tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas” (HARVEY, 2014, p. 30).

A proposta de Lefebvre (1999; 2008), que mais tarde é também articulada por Harvey (2012; 2014), aponta críticas às técnicas de intervenção no espaço urbano, o urbanismo, que se pretende fundamentado em critérios técnicos e racionais, mas apenas reproduzem um modelo de segregação e captura das centralidades urbanas. A mudança desse quadro, portanto, só é possível com a transformação de como as intervenções urbanas, isto é, o urbanismo, é colocado em prática. O planejamento, ainda que técnico, deve refletir os desejos da população e a cidade, em si, deve priorizar seu valor de uso em detrimento do valor de troca.

Diante dessa maneira de compreender as cidades e também das soluções propostas, surge um desafio ao Direito, enquanto sistema normativo estatal, que consiste na tradução das propostas feitas pelos autores que tratam do direito à cidade, isto é, destes valores políticos e filosóficos, para normas jurídicas. Segundo Fernandes (2007a) a compreensão da dimensão jurídica do direito à cidade é essencial para promover uma reforma legal, a fim de alcançar uma inclusão social e desenvolvimento sustentável.

A tradução do direito à cidade em um ordenamento jurídico fortemente influenciado por valores liberais é um desafio. Conforme pontua Fernandes (2007b), é preciso verter a legitimidade que nasce das lutas do direito à cidade, em legalidade. Mais que isso, os direitos estatais que surgem a partir desta plataforma política e filosófica merecem ser corretamente categorizados em um sistema já em vigência. Ou seja, é preciso compreender se se tratam de direitos humanos, direitos individuais, direitos sociais ou direitos coletivos, já que para cada uma dessas categorias podem existir tutelas jurídicas específicas. A falta desse tipo de reflexão pode fazer com que o direito à cidade seja tudo e nada ao mesmo tempo, dada uma generalidade mal compreendida (FERNANDES, 2007b).

A correta e adequada tradução dos princípios de direito à cidade às normas jurídicas também é imprescindível para evitar a captura de seus significados, desmobilizando o que a própria plataforma sociopolítica demandou e conquistou. A mera transformação desta luta para dentro da estrutura de um direito burguês, com fortes características liberais, fundamentado no contrato e na propriedade privada, apenas reforça e assegura “concretamente o poder jurídico do capital”, já que fornece a tradução para



uma linguagem da legalidade burguesa, que não coincide com o idioma das lutas sociais (EDELMAN, 2016, p. 27).

Considerando o direito à cidade como matriz do direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro, Fernandes (2006) aponta que esse direito urbanístico, inaugurado a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, implica na necessidade de em uma reforma jurídica que altere o paradigma do legalismo liberal e do planejamento tecnocrático, a fim de dar lugar à nova conformação da propriedade à sua função socioambiental, considerando-se os direitos coletivos para legitimar a propriedade, posse e uso da terra urbana. É a normatização do direito à cidade, como medida a proporcionar o direito de todos os habitantes da cidade em aproveitar a vida urbana com tudo que ela pode servir, seja o direito à moradia ou a participação na gestão urbana (FERNANDES, 2007a).

Pelo exposto, pode-se dizer que direito urbanístico é o ramo autônomo que produz e sistematiza um conjunto de normas que garantem a efetivação do direito à cidade (FERREIRA, 2020). E, ainda que tenham dimensões diferentes, o direito urbanístico e o direito à cidade “se complementam e se conformam na busca de cidades mais humanas, justas, igualitárias, onde o direito a ter direito encontre seu espaço de concretização” (PIRES, 2020, p. 190).

Além disso, lembra Sanches (2017, p. 8) ao destacar a complexidade do Direito à Cidade, que este:

não se compreende como mero acesso ao espaço urbano, mas conjuga em si a moradia digna, propriedade urbana, acesso à serviços e à infraestrutura pública, à participação de todos nos processos de planejamento e desenvolvimento urbano para que este seja direcionado a satisfação das necessidades coletivas.

Também é relevante a lição de Thiago Aparecido Trindade (2012, p. 160) quando insere o direito à cidade na dimensão de um direito social e destaca a importância da aprovação do Estatuto da Cidade como significativo passo para combater o “excludente modelo de urbanização brasileiro” mas que, a aprovação da lei não deve ser o ponto final da mobilização social.

A partir deste raciocínio que envolve compreender a matriz de direito à cidade em normas positivadas pelo direito urbanístico brasileiro, o plano diretor aparece com o relevante papel de ser ao mesmo tempo instrumento e norma jurídica. Importante lembrar: é a partir da análise das exigências fundamentais de ordenação da cidade, dispostas nesse plano diretor, que se chega à conclusão se uma propriedade urbana atende ou não a sua função social.

As normas constitucionais a respeito do plano diretor foram pormenorizadas no Estatuto da Cidade, que a partir em seu Capítulo III disciplina o regramento deste instrumento. Além de delimitar um conteúdo mínimo que deve constar deste documento, estudo ou lei, a lei federal dispõe sobre o



procedimento de sua confecção. Assim, aparece nessas normas positivadas alguns dos objetivos do Direito à Cidade, enquanto plataforma política.

Nesse ponto, além da função social da propriedade urbana, a gestão democrática da cidade é outro princípio que identifica o direito urbanístico na matriz já mencionada, garantindo-o como direito coletivo de reinventar a cidade. É através do “engajamento da sociedade na elaboração e condução das políticas públicas” que se alcança mais “eficazmente seus reais objetivos”. (ARAÚJO JUNIOR, 2006, p. 53)

Portanto, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), nos incisos do §4º, do art. 40, determina que no processo de elaboração e na fiscalização da implementação do plano diretor é necessário:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Através deste instrumento de gestão democrática participativa, é possível alterar outro paradigma que consiste na visão ultrapassada de um planejamento tecnicista, e que deve ser substituído por uma planificação construída a partir de participação popular no processo decisório das questões urbanas, pensando-se nas condições sociopolíticas e jurídico-institucionais da gestão da cidade (FERNANDES, 2005). Isso possibilita que neste processo participativo se possa entender as forças que controlam a cidade ao mesmo tempo que se incorpora sujeitos a um processo político e de controle social. (MARICATO, 2017)

É a partir deste processo participativo que se pode verificar quem participa dos processos de elaboração de leis, como se participa, quem tem o poder decisório. Tratam-se de questionamentos que, para Fernandes (2005), se revelam de fundamental importância para a compreensão do papel do direito e de sua relação com a ciência, política e sociologia na produção de conhecimento interdisciplinar. Neste sentido, é salutar a compreensão da participação popular não apenas como elemento de legitimidade, mas de condição de validade jurídica das leis urbanísticas (FERNANDES, 2021). Por tal inferência, conclui-se que as leis urbanísticas não podem se afastar de um plano diretor que efetivamente teve a participação de gestão democrática.

A construção deste espaço de debate democrático é, para Maricato (2015), a possibilidade de dar visibilidade a conflitos. É chance de participação social, de dar voz àqueles que nunca tiveram, para que diferentes interesses sociais se exteriorizem, “para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: um contraponto”. (MARICATO, 2015, p. 93). Assim, tem-se que os princípios do direito à cidade, como a concretização da função socioambiental da propriedade e a gestão participativa das



cidades, serão tão mais democráticos, quanto mais for exercida a cidadania a partir de canais de participação. (FERNANDES, 2005).

Construído sobre as bases de uma participação popular, é muito mais provável que o plano diretor congregue as aspirações dos cidadãos envolvidos nesse processo democrático, sem se olvidar do embate entre o capital privado e os direitos coletivos que existem nos processos legislativos. Portanto, a eficácia do Direito à Cidade, no que toca ao aspecto normativo, depende de que o particular e o poder público observem o plano diretor. E essa observância tem a ver com a edição de todas as leis que impliquem na ordenação do território, sejam aquelas congêntas à lei que aprova o plano diretor, sejam aquelas nascidas em um momento posterior da elaboração ou revisão deste plano diretor.

É em razão de o plano diretor ser um instrumento ao mesmo tempo técnico, conferido pela população através de um processo participativo e, ao final, aprovado por políticos (PINTO, 2010), que não se pode admitir que seu conteúdo seja esvaziado por normas legais que ignorem todo esse processo de construção de cidades mais justas.

As leis de zoneamento e parcelamento do solo, aquelas que tratam da implantação de edificações e mesmo as que disciplinam o uso de espaços públicos, devem ser compreendidas enquanto integrantes de um plano diretor e tendo este como elemento de centralidade, porque na sua construção coletiva estão inseridas as regras que conformam a propriedade à função social, “senão destrói o plano diretor”, conforme destacado pela Ministra Cármen Lúcia, no julgamento do RE nº 607.940/DF. (BRASIL, 2016, p. 57). Senão, destrói o direito à cidade.

5. PROPOSTAS PARA COORDENAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES URBANÍSTICAS E O PLANO DIRETOR

Até este ponto já foi demonstrada a importância do plano diretor no planejamento e a na consecução dos objetivos do direito à cidade. Se esse plano se confunde ou não com lei, também já foi abordado que para ter coercitividade, a própria Constituição Federal de 1988 determina sua aprovação pela Câmara de Vereadores. Também já foi tratado que nem sempre um único diploma normativo é suficiente para esgotar toda a matéria urbanística, sendo comum a existência de leis do plano diretor, ao lado das de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo e também o código de obras.

Outrossim, já foi demonstrado que tanto a doutrina, quanto o STF, duas importantes fontes do direito, indicam que o plano diretor exerce uma primazia sobre as demais normas urbanísticas, independentemente de gozar de hierarquia formal sobre demais leis. Resta, sem a pretensão de esgotar



o tema, sugerir formas de prevenir que leis contrárias aos planos diretores surjam ou, uma vez aprovadas, como retirá-las do sistema jurídico.

O que se propõe é que o exame de aderência das leis urbanísticas ao plano diretor ocorra a partir da análise de constitucionalidade, já que a matéria do plano diretor está estabelecida constitucionalmente, sem que isso seja entendido como um exame reflexo de constitucionalidade. É possível esse controle de forma preventiva ou repressiva. Portanto, uma vez que a plataforma do direito à cidade é traduzida para a linguagem da normatividade jurídica (legalidade), é preciso analisar a própria efetividade da legitimidade através da lógica do ordenamento jurídico, ainda que por bases positivistas ou pós-positivistas.

Assim, a respeito da constitucionalidade preventiva, é preciso analisar o ciclo de produção normativa. Nessa forma de análise, os órgãos de controle não declaram a nulidade da medida, mas propõem a “eliminação de eventuais inconstitucionalidades” (BARROSO, 2017, p. 64). No caso das Câmaras Municipais é possível a análise prévia de constitucionalidade a partir das procuradorias jurídicas, a fim de instruir tecnicamente os pareceres que serão exarados nas comissões de Constituição e Justiça, ainda que nestas últimas prevaleça o aspecto político.

Neste momento, portanto, um parecer técnico e as manifestações das referidas comissões podem realizar um exame pormenorizado sobre a aderência da proposta legislativa ao plano diretor, atendendo-se materialmente ao que dispõe o art. 182, §1º da Constituição Federal de 1988.

Ainda sob a perspectiva do controle preventivo, a não observância das leis urbanísticas ao seu plano diretor pode ser objeto de veto do Prefeito Municipal por razões de inconstitucionalidade. Mais uma vez, pelo viés material e não formal.

Uma vez promulgadas e integrantes de um ordenamento jurídico, cabe ao Poder Judiciário fazer o controle e eliminar as normas que sejam contrárias à Constituição Federal ou às Constituições dos Estados-membros.

Levando em consideração que as normas urbanísticas são leis municipais, o controle de sua constitucionalidade pode ser realizado tendo como parâmetro a Constituição Federal de 1988 de forma difusa. O controle de constitucionalidade concentrado, por sua vez, é realizado tendo como paradigma a respectiva constituição estadual.

No caso do controle difuso, é sabido que só cabe a declaração de inconstitucionalidade de forma incidental, sendo necessária a cumulação de pedidos de obrigação de fazer ou não fazer, que geralmente estão relacionados ao poder de licenciamento dos municípios. A norma, então, não deixa de existir para outras situações não abrangidas na ação judicial. Esse controle difuso pode ser exercido

tanto em ações singulares quanto nas ações coletivas, como no caso da ação popular e da ação civil pública.

A ação popular é um remédio constitucional que tem por objetivo controlar a Administração Pública através de um processo judicial (FERRI, 2009, p. 175) afastando atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, o que abrange a ordem urbanística. Consequentemente, pode ser utilizada para garantir a higidez do planejamento urbano tendo por parâmetro o plano diretor.

No mesmo sentido, a ação civil pública, que a partir do Estatuto da Cidade passou a prever a ordem urbanística como um dos objetos a serem defendidos através deste instrumento coletivo. Enquanto a ação popular é destinada às pessoas naturais, a ação civil pública tem como legitimadas pessoas jurídicas específicas, dentre elas as associações que costumeiramente já participam da construção democrática da cidade. Conforme pontua Delton (2007), uma interpretação sistemática leva à conclusão de que a defesa da ordem urbanística também pode ser uma das pertinências temáticas reservadas às associações para a defesa destes direitos difusos e coletivos através deste mecanismo processual, ampliando-se a garantia do microssistema urbanístico local.

Já o controle concentrado dessas normas urbanísticas depende da previsão no texto constitucional dos estados de que o plano diretor é o instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana. Em algumas constituições de Estado-membro, a expressão “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” é reproduzida, como no do Acre (art. 174, §1º) (ACRE, 1989), Amapá (art. 195) (AMAPÁ, 1991), Goiás (art. 85) (GOIÁS, 1989), Rio de Janeiro (art. 231) (RIO DE JANEIRO, 1989) e Santa Catarina (art. 140, parágrafo único) (SANTA CATARINA, 1989), por exemplo. No Paraná (1989), agrega-se o desenvolvimento econômico e social (art. 152).

Em alguns casos, o planejamento urbano, através do plano diretor, aparece como norma de competência, fixando-se conteúdos mínimos, como no caso do Ceará (art. 290) (CEARÁ, 1989), Espírito Santo (art. 235, incisos) (ESPÍRITO SANTO, 1989) e Minas Gerais (art. 171 e incisos) (MINAS GERAIS, 2021). Nas constituições de Rondônia e Roraima, por exemplo, não existe menção ao plano diretor. (RONDÔNIA, 1989; RORAIMA, 1989).

No caso da Constituição do Estado de São Paulo (1989), embora o texto da Constituição Federal não tenha sido reproduzido, há dispositivo no sentido de que as leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo devam ser estabelecidas em conformidade com as diretrizes do plano diretor (art. 181). Na Constituição do Piauí (2013), há dispositivo no sentido de que é o Plano Diretor que estabelece normas de parcelamento, uso e ocupação, até mesmo de proteção ao meio ambiente. (art. 192).



Assim e a depender dos textos das constituições dos Estados-membros, é possível o controle da coesão das normas urbanísticas com o seu respectivo plano diretor, através das representações de inconstitucionalidade, de competência dos Tribunais estaduais, nos termos do art. 125, §2º da Constituição Federal.

CONCLUSÕES

Uma das maneiras de se garantir a coesão de um ordenamento jurídico é exercer o controle de constitucionalidade. Considerada como norma fundamental do Estado de Direito, a Constituição Federal é a norma paradigma da qual todas as demais irradiam e com ela devem guardar coerência, sob pena de sua invalidade. O exame dessa constitucionalidade é feito a partir do conteúdo das normas ou das regras de estrutura e competência. Quanto a este último aspecto, consideram-se as atribuições de cada espécie normativa e, por consequência, a hierarquia que cada uma exerce sobre a outra.

É também a Constituição Federal de 1988 que estabelece os parâmetros fundamentais do planejamento urbano. Determina que a política urbana seja realizada pelo Município através de um instrumento: o plano diretor. Segundo o texto constitucional, esse é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de onde se conclui que as normas que disciplinam esta matéria devam estar em consonância com este plano diretor que ingressa no ordenamento jurídico ao ser aprovado por lei.

Como foi analisado, nem todas as normas urbanísticas são esgotadas pela lei que aprova o plano diretor, sendo comum que várias outras matérias relacionadas ao urbanismo sejam veiculadas em outros diplomas legislativos. Inexistindo hierarquia formal entre tais legislações, chega-se à conclusão que a subordinação entre uma lei que trate de urbanismo e o plano diretor enquanto norma jurídica deva existir quanto à sua matéria. Seja uma lei posterior e mesmo específica, é preciso que esta tenha aderência ao plano diretor como condição de validade, pois é a Constituição Federal que trata este como instrumento básico de planejamento.

O papel do plano diretor como centralidade do microssistema de ordenamento urbano é relevante para garantir a eficácia do direito à cidade, na medida que sua construção a partir da participação popular pode agregar os princípios desta plataforma política e filosófica que foram positivados pelo direito urbanístico brasileiro, seja pelas disposições do capítulo específico da Política Urbana, seja pelos dispositivos que depois foram previstos no Estatuto da Cidade.



Neste sentido, o próprio planejamento urbano surge como uma das facetas do direito à cidade. É através deste planejamento, observando-se regras de gestão democrática das cidades, que se podem alcançar parâmetros legítimos para considerar atendida a função social da propriedade urbana.

Por tais motivos, é necessária a coesão do microsistema do ordenamento urbano municipal, tendo como parâmetro um plano diretor, sob o risco de que leis posteriores àquela que institui o plano diretor possam esvaziá-lo, com o intuito de esvaziar as exigências fundamentais de ordenação da cidade nele expressas, que devem expressar o bem-estar dos seus habitantes.

REFERÊNCIAS

- ACRE [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Acre**. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf. Acesso em 25 abr. 2021.
- AMAPÁ [Constituição (1991)]. **Constituição do Estado do Amapá**. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional nº 0062, de 30.04.2020. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em 25 abr. 2021.
- ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de. Algumas considerações sobre o Plano Diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. **Revista de Direito Público**. Londrina. v. 1. n.1 p. 45-62, jan./abr. 2006.
- ARAUJO JR., Miguel Etinger de. **Regiões metropolitanas brasileiras e autonomia municipal: eficácia da norma constitucional brasileira e da experiência na gestão dos interesses regionais**. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2011.
- BARIFOUSE, Leonardo. O planejamento urbano entre a ordem e o caos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 5. n. 1, p. 146-169. 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução: Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista; apresentação de Alaôr Caffé Alves. São Paulo: EDIPRO, 5. ed. rev. 1. reimpr. 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Ari Marcelo Solon; prefácio de Celso Lafer; apresentação de Tercio Sampaio Ferraz Junior. São Paulo: EDIPRO, 2. ed. 2. reimpr. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 abr. 2021.
- BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). **Lei Federal nº 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 25 abr. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. 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. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recorrido: Distrito Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki, julgado em 29 de outubro de 2015, **DJE nº 36**. Publicado em 26 de fevereiro de 2016. Disponível em:



<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308771403&ext=.pdf>. Acesso em 10 mai. de 2020.

CEARÁ [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em 15 mai. 2020.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007.00.2.006486-7**. 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. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Requerido: Presidente da Câmara Legislativa. Rel. Desembargador Dácio Vieira. Julgamento 15 de abril de 2008. *DJE*, p. 7. Publicado em 16 de julho de 2008.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. Tradução: Marcus Orione. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESPÍRITO SANTO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Edição do texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1989 com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 01/1990 a 114/2019. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em 15 mai. 2020.

FERNANDES, Edésio. “A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil”. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 03-23.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right to the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, v. 16. i. 2, p. 201-219, jun. 2007a.

FERNANDES, Edésio. **Desafios para uma Agenda Metropolitana**. Fórum Direito à Cidade. Youtube, 18 mai. 2017b. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=UsR8EDlj2M4>. Acesso em 11 jun. 2022.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum ensaios**. Campinas, Revista de Arquitetura e Urbanismo. n. 4. p. 16-33, 2005.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In FERNANDES, Edésio (Org.) **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. Direito à cidade e direito urbanístico: limites e relações recíprocas. In: LIBORIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 229-244.

GOIÁS [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Goiás**. Governo do Estado de Goiás. Gabinete Civil da Governadoria. Superintendência de Legislação. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988_compilada.htm. Acesso em 10 mai. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na Constituição de 1988**. *Interpretação e crítica*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.



- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.
- MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno (Coord.) **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte, Fórum, 2019.
- MEIRELLES, Delton R. S; GOMES, Luiz Cláudio de Moreira. Cidade, processo e participação: legitimidade das associações na tutela coletiva urbanística. **Confluências**. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, p. 97-124, 2007.
- MINAS GERAIS [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 27 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em 25 abr. 2021.
- PARANÁ [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Paraná**. Casa Civil. Sistema Estadual de Legislação. Diário Oficial nº 3116, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em 15 mai. 2020.
- PARANÁ. **Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006**. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. 2006. Paranacidade. Disponível em <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>. Acesso em 25 abr. 2021.
- PIAÚÍ [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Piauí**. 24 anos. Revisada e Adequada à Constituição Federal/1988 – 25 anos. Assembleia Legislativa. 17ª Legislatura. 2. ed. 2013.
- PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Direito urbanístico e direito a cidade: divergências e convergências. In: LIBORIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 181-191.
- RIO DE JANEIRO (Estado) [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em 25 abr. 2021.
- RONDÔNIA [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Rondônia**. Texto atualizado até a Emenda Constitucional nº 143/2021. Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Secretaria Legislativa. Departamento Legislativo. Divisão de Publicação e Anais. Disponível em: https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/CE1989_EC143.pdf. Acesso em 25 abr. 2021.
- RORAIMA [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Roraima**. Atualizada até a EC 068/s2018. Assembleia Legislativa. Disponível em: <https://al.rr.leg.br/constituicao-estadual-regimento-interno-ale/>. Acesso em 25 abr. 2021.
- SANCHES, Jussara Romero. ARAÚJO JR., Miguel Etinger de. Multidimensionalidade do Direito à Cidade no Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Brasília. v. 3. n. 1. p.1-18. jan/jul, 2017.
- SANTA CATARINA [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Atualizada até a EC/80, de 2020. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em 25 abr. 2020.
- SÃO PAULO (Estado) [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de São Paulo**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 49, de 06 de março de 2020. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em 25 abr. 2021.
- SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**:



Novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 77-119.

SOTTO, Debora. A participação popular e a aderência ao Plano Diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. *In: LIBORIO, Daniela Campos (Coord.) Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade.* Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 19-34.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova.** São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 de mai. 2020.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. Dilemas do plano diretor. **Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM.** O município no século XXI : cenários e perspectivas. p. 237-247. [S.l: s.n.], 1999a.

VILLAÇA, Flavio Jose Magalhães. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.) O processo de urbanização no Brasil.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999b.

Sobre os autores:

Rodolfo Vassoler da Silva

Mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina.

Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0869511817073187> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4249-6396>

E-mail: rodolfovassoler86@gmail.com

Miguel Etinger de Araujo Junior

Doutor em Direito da Cidade pela UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor adjunto da UEL - Universidade Estadual de Londrina.

Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3645279441325845> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2887-1524>

E-mail: miguel.etinge@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

