



## PLANOS DIRETORES INEXISTENTES: QUE FAZER PARA TRANSFORMAR LEIS VAZIAS EM EFETIVOS PROJETOS DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

*Nonexistent master plans: what can be done to transform empty laws into effective projects for sustainable cities*

**Francisco das Chagas de Vasconcelos Neto**

Universidade de Fortaleza

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1774-7936>

E-mail: [chagasneto01@gmail.com](mailto:chagasneto01@gmail.com)

**Ronald Fontenele Rocha**

Universidade de Fortaleza

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7867-1213>

E-mail: [ronald.fontenele@bol.com.br](mailto:ronald.fontenele@bol.com.br)

Trabalho enviado em 29 de fevereiro de 2024 e aceito em 18 de dezembro de 2025



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.02., 2025, p. 190-210

Francisco das Chagas de Vasconcelos Neto e Ronald Fontenele Rocha

DOI: [10.12957/rdc.2025.82397](https://doi.org/10.12957/rdc.2025.82397) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

Os planos diretores estão como peças sem eficácia diante da ausência de substância técnica que considere dados concretos da cidade. São planos meramente formais, que se resumem em uma lei sem projeto urbanístico de base. Este artigo traz o seguinte problema: que condições são necessárias para se obter um plano diretor efetivamente apto a produzir seus efeitos no projeto de cidades sustentáveis? Trabalha-se com a hipótese de que os benefícios de um plano diretor não são obtidos pela mera aprovação e validade jurídica da lei que o institui. Como objetivo geral tem-se a análise das condições mínimas de eficácia dos planos diretores para o efetivo projeto de cidades sustentáveis. O artigo será dividido em duas seções, cada qual abordando um objetivo específico. O primeiro investiga os aspectos materiais indispensáveis ao conteúdo dos planos diretores. O segundo objetivo analisa os aspectos procedimentais suficientes a levar lisura e maior efetividade ao planejamento e execução dos planos diretores. Trata-se de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, realizada no campo teórico por meio do método dedutivo. Concluiu-se que o estado de coisas inconstitucionais gerado por planos diretores meramente formais prejudica o programa de sustentabilidade da cidade e de todos os outros planos urbanísticos essenciais.

**Palavras-chave:** Urbanismo – Plano diretor – Cidades sustentáveis – Estatuto da Cidade – Planejamento urbano.

## ABSTRACT

Master plans have become ineffective due to the lack of technical substance that takes into account concrete city data. These are merely formal plans, which can be summarized as a law without a basic urban project. This article poses the following problem: what conditions are necessary to achieve a master plan that is effectively capable of producing its effects in the design of sustainable cities? We work with the hypothesis that the benefits of a master plan are not obtained by the mere approval and legal validity of the law that establishes it. The general objective is to analyze the minimum conditions of effectiveness of the master plans for the effective project of sustainable cities. The article will be divided into two sections, each addressing a specific objective. The first investigates the material aspects that are indispensable to the content of master plans. The second objective analyzes the procedural aspects that are sufficient to bring smoothness and greater effectiveness to the planning and execution of master plans. This is a qualitative, bibliographic and documental research, carried out in the theoretical field by means of the deductive method. It was concluded that the unconstitutional state of affairs generated by merely formal master plans undermines the city's sustainability program and all other essential urban plans.

**Keywords:** Urbanism - Master plan - Sustainable cities - City Statute - Urban planning.

**Contents:** Introduction. 1. Material aspects: the normative delineation of the planning duty and the risk of the merely formal master plan. 2. Formal aspects: procedure for implementing the master plan and the adequacy of the entire municipal planning system. Final considerations. References.



## INTRODUÇÃO

Não é difícil observar que as cidades brasileiras possuem sérios problemas de planejamento urbano. A desorganização na distribuição das atividades pelo território, a ausência de controle nas obras e edificações, a falta de embelezamento da paisagem, a insegurança do trânsito, até problemas crônicos como as insistentes ocupações irregulares e o deficiente serviço de saneamento básico são vistos e sentidos por todos. O Estatuto da Cidade traz como uma diretriz da política urbana a garantia do direito a *cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I).

Na rotina dos variados órgãos estatais de fiscalização, chegam conflitos urbanos dos mais variados tipos. Algumas vezes são embates entre particulares, proprietários ou possuidores de imóveis; outras, são conflitos entre particulares e poder público. Há ainda um vasto campo de trabalho em que se pode atuar na defesa dos interesses difusos quanto à melhoria das condições de vida nas cidades. A prática tem mostrado que a atuação concentrada somente em demandas pontuais, na busca do solucionamento de um conflito específico, é insuficiente se não for adotada uma política de trabalho estruturante, direcionada ao primor e indispensabilidade do planejamento técnico geral.

Portanto, é preciso de forma urgente intensificar ações em demandas estruturais do direito urbanístico coletivo, e a primeira abordagem deverá ser o fomento da atividade de planejamento técnico pelos municípios, o que se faz por meio do plano diretor municipal, instrumento *básico* da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Utiliza-se como base normativa principal o artigo 182 da Constituição da República e o Estatuto da Cidade, em cuja aplicação os gestores públicos têm enfrentado dificuldades.

Especialmente as capitais dos Estados, muitas cidades já avançaram, ainda que tardiamente, na criação de seus respectivos planos diretores e órgãos de controle e planejamento urbanos; mas a grande maioria dos municípios são administrados sem qualquer espécie de plano. Quando muito, verifica-se que o município possui sim um plano diretor em vigência, mas não passa de uma peça sem eficácia, diante da ausência de substância técnica que desconsidera dados concretos da cidade. Nessas condições, esses planos diretores são meramente *formais* e em várias situações resumem-se em uma lei sem um projeto urbanístico de base.

Tomando-se essa realidade como premissa, este artigo traz como problema o seguinte questionamento: que condições mínimas são necessárias para se obter um plano diretor juridicamente e efetivamente apto a produzir seus efeitos esperados no projeto de cidades sustentáveis? Trabalha-se com a hipótese de que os benefícios de um plano diretor não são obtidos pela mera aprovação e validade



jurídica da lei que o institui. Como objetivo geral tem-se a análise das condições mínimas de eficácia dos planos diretores para o efetivo projeto de cidades sustentáveis. Este artigo será dividido em duas seções, cada qual abordando um objetivo específico. O primeiro investiga os aspectos materiais indispensáveis ao conteúdo dos planos diretores. O segundo objetivo analisa os aspectos procedimentais suficientes a levar lisura e maior efetividade ao planejamento e execução dos planos diretores.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, realizada na base de dados *google scholar*, em livros e artigos científicos especializados em direito urbanístico, sustentabilidade, cidades e planejamento urbano. A pesquisa também é documental, por meio do uso de fontes legais de criação e regulamentação do plano diretor, e realizada no campo teórico por meio do método dedutivo. Em termos de abordagem, a pesquisa é qualitativa, pois se ocupa do caráter intenso (e não extenso) de fenômenos.

## 1. ASPECTOS MATERIAIS: O DELINEAMENTO NORMATIVO DO DEVER DE PLANEJAR E O RISCO DO PLANO DIRETOR MERAMENTE FORMAL

A Constituição da República exige que os municípios estabeleçam e executem suas políticas de desenvolvimento urbano. A execução dessas políticas urbanísticas pressupõe como critérios o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar de seus habitantes. Segundo seu artigo 182, *“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”*.

Com poucas exceções, os efeitos de planejamentos urbanísticos, quando ocorrem, parecem ser nulos ou prejudiciais ao ordenamento urban. A cidade brasileira em geral, comparada com políticas urbanas de países desenvolvidos, não é planejada; gera-se espontaneamente, com erros *“perpetuados na política do varejo, de anistias e regularizações daquilo que é insuscetível de ser regularizado”* (Nalini, 2015, p. 193). Segundo Nalini, por ter o Brasil uma população quase que integralmente urbana, o ambiente da cidade é talvez a primeira preocupação da cidadania (2015, p. 205).

Bento *et al.* (2018, p. 484) entendem que o maior desafio e a força mais importante deste século para solucionar as problemáticas da cidade e do planeta estão representados pela cidade de hoje. O espaço urbano interfere diretamente na qualidade de vida das pessoas e o que pretende a norma constitucional é evitar que a dinâmica urbana (o crescimento da cidade, a distribuição das funções urbanísticas, deslocamentos etc.) ocorra inteiramente alheia ao planejamento técnico. O planejamento urbano é um elemento fundamental para promover o desenvolvimento sustentável, o qual deve ser entendido também como um caminho para se proporcionar condições de habitabilidade ao longo do tempo (Bento *et al.*, 2018, p. 484-485). Ainda que as cidades se formem por variados fenômenos sociais



espontâneos, não é por isso que os municípios podem dispensar o planejamento técnico e racional do espaço urbano e a correta organização das atividades socioeconômicas na cidade.

Tudo isso faz parte da concretização do direito a uma cidade sustentável, pensado como uma diretriz da política urbana pelo artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade. Uma cidade planejada e sustentável é o primeiro passo para a concretização da justiça distributiva, do equilíbrio das relações dos atores sociais e ainda implica o desenvolvimento econômico em acordo com a preservação ambiental e a qualidade de vida dos seus habitantes (Welter; Pires, 2010, p. 64). O direito à sustentabilidade é, portanto, o eixo central do Direito Urbanístico para onde convergem outros direitos fundamentais civis e sociais (Pinheiro; Rodrigues, 2012, p. 378).

Para Kerkhoff (2012, p. 180), a política urbana deve condicionar o uso da natureza a sistemas produtivos que não a coloquem em risco; e o crescimento sustentável da cidade exige a redução do uso de matérias-primas e demais produtos com o aumento da reutilização pela reciclagem, por exemplo. Outras ações fazem parte do processo de construção sustentável da cidade, como a educação ambiental, o consumo consciente, e o desenvolvimento social e cultural da coletividade. Tudo isso pode ser projetado e fomentado direta ou indiretamente pelo plano diretor ou legislação análoga. Como reforça Bento *et al.* (2018, p. 485), faz parte do desenvolvimento sustentável a inclusão da cultura dos indivíduos como um elemento-chave, pois as cidades são produto de manifestações ou atitudes humanas.

A condição mínima para se efetivar o comportamento sustentável é o planejamento, cuja deficiência pode ser uma das causas por que Prado (2015, p. 95) entende estar se tornando a ideia de desenvolvimento sustentável um mito, algo intangível, porquanto, mesmo ao reconhecer alguns avanços, a cidade seria a mesma de meio século atrás. Em se tratando de cidades, o planejamento do seu território é uma atividade que deve ocorrer concomitante ao funcionamento da urbe. Nas palavras de Silva (2015, p. 66), incumbe ao plano diretor ordenar a utilização do solo municipal, tanto da área urbana, quanto da rural (para onde se expandirá a cidade). É pelo plano diretor que se define o melhor modo de ocupar o território, com a previsão dos pontos onde se localizarão atividades e demais uso do espaço. Para tanto, é indispensável traçar-se um correto diagnóstico para se conhecer a estrutura fundiária local e suas tendências de desenvolvimento, com a projeção, a longo prazo, da possibilidade de uso do solo para edificações residenciais, comerciais e industriais, bem como para uso de ruas, vias e espaços livres.

No Brasil, por norma prevista na Constituição, o plano diretor é o principal instrumento de planejamento urbano:

Art. 182. § 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função



social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

No campo infraconstitucional, a principal lei que trata do plano diretor é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), o qual traz regras mais detalhadas sobre sua implementação e obrigatoriedade nos municípios. Segundo o artigo 41 do Estatuto, o plano diretor é obrigatório para as cidades: a) com mais de vinte mil habitantes; b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. f) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Verificada qualquer das hipóteses do artigo 41, surge a obrigação da criação do respectivo plano diretor. Isso não quer dizer que os municípios de fora dessas hipóteses não possam providenciar seu respectivo planejamento por plano diretor ou outro instrumento similar. É sempre recomendado que qualquer intervenção urbanística, em qualquer município, seja realizada lastreada em prévio planejamento técnico.

Pelo artigo 50 do Estatuto da Cidade, os municípios obrigados pelo artigo 41 a instituir seu plano diretor deveriam tê-lo feito até 30 de junho de 2008. Dessa forma, constatado que algum dos municípios ainda se encontra em grave mora – uma vez passados quase 12 anos dessa prorrogação –, órgãos de controle, como o Ministério Público, podem provocar o gestor municipal para essa urgente implementação, sem desconsiderar a possibilidade de efetuar medidas com mais rigor perante essa séria omissão (como, por exemplo, responsabilizar o prefeito por ato de improbidade administrativa – art. 52 do Estatuto da Cidade). Para os municípios que já implementaram seu plano diretor, o Estatuto da Cidade ainda exige que a lei que instituiu o plano deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos (art. 40. §3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos).

Na prática, no entanto, tem-se evidenciado que a maioria dos municípios brasileiros que se encaixam em algum perfil do artigo 41 dispõem de seu respectivo plano diretor, cumprindo a obrigação legal e constitucional, mas esse instrumento é praticamente inexistente e inoperante por conter dispositivos sem autoaplicação e sem amparo em projeto técnico. Villaça (1999, p. 237) expõe essa realidade defendendo o ponto de vista de que o planejamento urbano pelo plano diretor existe somente na teoria, no discurso, no empirismo, diferentemente do que ocorre com as leis de zoneamento e loteamentos, que têm tido uma existência real de aplicação. O que não falta, segundo Villaça, são planos diretores carregados de princípios, diretrizes e políticas gerais – “retóricas inconsequentes” –, nada que

seja autoaplicável, e isso seria, segundo o autor, a situação perfeita para os interesses exclusivamente imobiliários (1999, p. 241).

É difícil considerar aceitável a ideia de que o município se desincumba de seu ônus com a aprovação de um plano meramente formal (aqueles criados sem rigor técnico e que não atendam os requisitos da Constituição e Estatuto da Cidade). No intuito de evitar esse fenômeno, os municípios devem trabalhar na criação de planos diretores efetivos. Essa diferenciação (plano diretor formal x plano diretor efetivo) é explicada por Pozzebon e Franco da seguinte maneira:

O plano diretor meramente formal é aquele elaborado por empresas do ramo de arquitetura e engenharia contratadas pelas prefeituras, aquele que se adéqua a qualquer município mediante algumas poucas adaptações. Esses planos diretores meramente formais são geralmente encaminhados pelo Poder Executivo à apreciação do Legislativo, e por este acolhidos, sem que a população sequer tenha conhecimento de seu conteúdo quando, em verdade, deveria ter ativamente participado de sua elaboração. Nesses casos, os destinos da cidade não são definidos pelos cidadãos, mas sim pelos políticos de plantão. O plano diretor efetivo é aquele aprovado por lei municipal, que tenha o conteúdo mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto da Cidade, que englobe o território do município como um todo, que espelhe a realidade sanitária, política, territorial, sócio-econômica, demográfica do município, com identificação de potenciais e limites do meio físico, devendo, sobretudo, ser elaborado com a real participação da população e de associações representativas da comunidade, sempre no sentido de promover a melhoria da qualidade de vida através da erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais. (2005, p. 425).

Sales Júnior (2002, p. 268) defende que aquele prazo de cinco anos para a concretização do plano diretor não é direcionado somente aos municípios que não dispõem de plano diretor, mas também àqueles que possuem plano diretor que não atendem aos requisitos constitucionais do artigo 182 da CF88 e os critérios para sua aprovação previstos no artigo 40 do Estatuto da Cidade, bem como àqueles que não dispõem do conteúdo mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto. Reforça o autor que a aprovação do plano diretor sem participação da comunidade local deve ser revisado também neste prazo de cinco anos, e, seguindo essa lógica, outras hipóteses obrigam o município a adequar seu plano diretor nesse mesmo prazo, como a ausência de delimitação das áreas urbanas, que inviabiliza o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação para fins de reforma urbana.

Vê-se que todos esses exemplos de omissão constituem um estado de inadimplência por parte do poder público municipal. Assim sendo, tanto a inexistência de plano diretor quanto a sua existência inadequada e inservível são omissões jurídicas que podem ser provocadas inclusive judicialmente. Destarte, mesmo dentro do prazo de vigência admitido, alguns planos diretores podem não possuir mínimas condições de aplicabilidade.

Fontes (2023) destaca de forma precisa que a partir dos anos 2000 a legislação urbanística brasileira teve um incremento com a criação de inúmeros instrumentos previstos não só no Estatuto da



Cidade como também decorrentes de novas políticas urbanas setoriais de âmbito nacional, que tratam, por exemplo, de regularização fundiária, saneamento, mobilidade urbana e desastres ambientais. Fontes (2023) conclui que a regulação dessas políticas urbanas setoriais deveria reconhecer, de maneira geral, o plano diretor como principal instrumento de planejamento e ordenamento urbano a nível de município. Pode-se retirar desse raciocínio que a inadequação ou inexistência do plano diretor prejudica toda a cadeia de planejamento urbano da cidade.

Do ponto de vista ambiental e ecológico, tomando como base o raciocínio de Freitas e Pompeu (2019, p. 250), a sustentabilidade das cidades vem sendo tutelada por um sistema normativo apenas *simbólico*. Ao se considerar o art. 182 da CF88, o Estatuto da Cidade e os dispositivos retóricos dos planos diretores brasileiros, constata-se uma falsa impressão de que o sistema de planejamento urbano brasileiro está em pleno progresso. Segundo as autoras, tratam-se de símbolos jurídicos dotados de função manipuladora, uma vez que criam expectativas e apazíguam de algum modo a opinião pública, ou seja: criam uma “realidade fictícia, uma falsa conscientização”.

Como se observa, do ponto de vista material, o plano diretor deve prever alguns conteúdos obrigatórios sem os quais ele é praticamente inoperante. O Estatuto da Cidade prevê um conteúdo mínimo do plano diretor, algo que não impede que outras legislações regionais e locais possam acrescentar outros elementos indispensáveis conforme as particularidades do local<sup>1</sup>. Esses são conteúdos mínimos explícitos. Todavia, como será abaixo mostrado, pode-se entender que também existe um conteúdo mínimo previsto fora do artigo 42. São outras exigências normativas que não podem ser desprezadas, até pela própria lógica do sistema legal/administrativo.

O conteúdo mínimo do artigo 42 apresenta-se dessa forma:

---

<sup>1</sup> Um exemplo disso é o artigo 290 da Constituição Estadual do Ceará: “O plano diretor do Município deverá conter: I – a delimitação de áreas destinadas à implantação de atividades com potencial poluidor hídrico e atmosférico, que atendam aos padrões de controle de qualidade sanitária estadual; II – a delimitação de áreas destinadas à habitação popular, que atenderão aos seguintes critérios: a) contiguidade à área de rede de abastecimento de água e energia elétrica, no caso de conjuntos habitacionais; b) localização acima da cota máxima de cheias; c) declividade inferior a trinta por cento, salvo se inexistirem no perímetro urbano áreas que atendam a este requisito, quando será admitida uma declividade de até cinquenta por cento, desde que sejam obedecidos padrões especiais de projetos, a serem definidos em lei estadual; III – a identificação das áreas urbanas para o atendimento ao disposto no art. 182 § 4º da Constituição Federal; IV – o estabelecimento de parâmetros máximos para parcelamento do solo e para a edificação, que assegurem o adequado aproveitamento do solo; V – as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, consignando prioridades da administração pública, metas e indicação de recursos necessários para os programas de duração continuada, em benefício das pessoas portadoras de deficiência, menores carentes e idosos; VI – a eliminação das barreiras arquitetônicas em logradouros e edifícios de uso público extensivo aos terminais rodoviários, ferroviários, metroviários, aeroviários e portuários, bem como aos veículos de transporte coletivo; VII – a exigência, para a liberação de toda e qualquer obra pública, de estrita observância das necessidades e dos direitos das pessoas deficientes ao acesso a banheiros adaptados e rampas, com indicação em braile ou altorrelevo; VIII – a garantia de participação dos deficientes através de seus movimentos representativos, em sua feitura, bem como no acompanhamento de sua execução.”



Art. 42. 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.

A primeira hipótese é autoexplicativa, mas não se pode olvidar o fato de ser uma diligência muito mais técnica que jurídica. Portanto, o texto da lei do plano diretor deveria ser fundado em pareceres técnicos que avaliem os dados concretos da cidade. A delimitação da área urbana deve ser precisa, e servir como parâmetro seguro da divisão territorial que vai lastrear as políticas e atividades urbanas.

O inciso II fala de alguns dos instrumentos da política urbana que devem obrigatoriamente estar previstos no plano diretor: a) preempção; b) outorga onerosa do direito de construir; c) operações urbanas consorciadas; d) transferência do direito de construir. Sobre essa obrigatoriedade, há a interpretação de que essa exigência só valeria para os municípios que planejem colocar em prática esses instrumentos (art. 41, III do Estatuto da Cidade). Assim, não seria obrigatório um município qualquer (geralmente aqueles de pequeno porte) regulamentar operações urbanas consorciadas; mas, uma vez que surja essa necessidade e oportunidade, isso só será permitido caso haja a devida previsão no plano diretor. Esse seria o sentido da obrigatoriedade prevista no inciso II.

O inciso III trata da obrigatoriedade de o município implementar seu sistema de acompanhamento e controle. É uma medida de estruturação administrativa local, que cria órgãos e cargos que exerçam a tarefa de monitoramento urbano e fiscalização do cumprimento do plano diretor, sem os quais o plano não passaria de uma letra morta sem eficácia e operacionalização de fato.

Por fim, o Estatuto da Cidade foi alterado pela Lei 12.608/12, que adicionou o artigo 42-B, trazendo novas exigências de conteúdo ao plano diretor:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais<sup>2</sup>;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a

recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

O art. 42-B não é propriamente direcionado ao conteúdo mínimo do plano diretor, mas considera como indispensável que se elabore um projeto específico pelos municípios que pretendem ampliar seu perímetro urbano. O §2º permite que esse projeto seja contemplado no plano diretor. Nesse caso, sem prejuízo da hipótese em que o projeto é feito em separado, deve-se ter atenção para a previsão obrigatória dos itens previstos nos incisos I a VII. Todos eles devem estar claramente delimitados espacialmente sob pena de se gerar insegurança jurídica ao poder público e aos particulares. A partir disso, deve-se velar para que a nova delimitação do perímetro urbano, a demarcação dos trechos de urbanização restrita ou sujeitos a controle especial, enfim, todas essas novas exigências, sejam atendidas de forma tecnicamente clara.

Ainda, não podem ser esquecidos – como geralmente ocorre – os conteúdos obrigatórios previstos em outros dispositivos do Estatuto da Cidade. Quando o Estatuto estipula os itens obrigatórios no artigo 42, reputa-os de importância tal que sua ausência inviabiliza a implementação plena do plano diretor. Mas há outros itens cuja importância decorre da ideia de política urbana pensada para o país. Assim, por exemplo, comete omissão o plano diretor que não faz referência às diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade, perdendo a chance de densificá-las conforme as realidades locais. Portanto, parece ser logicamente inadmissível que um plano diretor deixe de considerar aspectos do saneamento básico da cidade, mobilidade, poluição, proteção do patrimônio histórico ou degradação ambiental, por exemplo. Chama atenção a norma do artigo 39, pelo qual devem ser respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º quanto às exigências fundamentais de ordenação da cidade, que devem vir expressas no plano diretor. Como a exigência de previsão desse conteúdo não é claramente expressa, a ilegalidade dessa omissão pode ser de difícil aferição. Geraria, no mínimo, um plano diretor com aspecto definhado. A depender da gravidade, caberia a correção pela via do controle judicial ou extrajudicial de legalidade, ou por meio do diálogo institucional com os poderes locais. Com efeito, é inevitável pensar que as diretrizes da política urbana (artigo 2º) e outros aspectos mais gerais do urbanismo devam ser acomodados no instrumento que a lei diz ser básico ao planejamento urbano.

O artigo 4º do Estatuto também indica algumas previsões que podem vir no próprio plano diretor ou em lei avulsa (desde que conforme ao plano). São eles: disciplina do parcelamento, do uso e da

ocupação do solo; zoneamento; institutos tributários; institutos jurídicos. Cada município analisará a necessidade de adoção de um ou de outros desses instrumentos. Uns, como o zoneamento, podem ser indispensáveis para o ordenamento da cidade; outros, como alguns dos institutos jurídicos e políticos, muito dependem das circunstâncias locais. Cite-se, por exemplo, o EIV – estudo prévio de impacto de vizinhança (inciso VI). Alguns municípios são tão pequenos, e de vocação tão rural, que a inexistência de previsão regulamentadora do EIV não traz prejuízos tão sérios. Ao contrário, é preocupante a ausência de previsão do EIV em municípios de razoável porte, ou que, ainda que pequenos, têm em seu território zonas de indústrias, de comércio ou atividades eminentemente turísticas.

É oportuno frisar outros conteúdos que, ainda que não obrigatórios, são úteis ao planejamento da cidade. O conteúdo do plano diretor não é moldado apenas pelas diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade, mas também pelas demandas do município que traçam diretrizes adequadas e particulares para o desenvolvimento de sua expansão urbana (Kerkhoff, 2012, p. 176). A seguir, arrolam-se temas que merecessem ser tratados no ordenamento jurídico urbano local. Eles podem estar previstos tanto no plano diretor como em atos normativos que guardam com ele conformidade: 1- Revisão da lei de parcelamento, zoneamento, uso e ocupação e dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade; 2- Planos setoriais (mobilidade urbana, habitação e regularização fundiária, conservação do meio ambiente, saneamento básico, projetos de revitalização, abertura de espaços públicos); 3- Planos estratégicos (ciclovário, paisagem urbana, infraestrutura, calçadas, acessibilidade, arborização urbana, cultura, turismo, esporte e lazer); 4- Planos regionais a depender das necessidades específicas de cada bairro ou localidade; 5- Demarcação de prédios de valor cultural.

## **2. ASPECTOS FORMAIS: PROCEDIMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR E A ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

O plano diretor é muito mais que a nomenclatura dada à lei municipal que trata do planejamento urbano. A aprovação da lei é apenas parte do processo; nem seu início, nem seu final. Pode-se dizer, portanto, que o plano diretor começa já na fase mais incipiente de sua criação: o primeiro despacho que determina sua elaboração. É por isso que o acompanhamento do plano diretor se mostra mais importante ainda nessa fase inicial, pois nesse momento o planejamento já está em pleno acontecimento. Assim, ainda que não tenha sido finalizado e aprovado por lei, não é errado dizer que o plano diretor tanto já existe quanto também já opera efeitos na realidade local ainda durante os trabalhos de sua preparação. Portanto, o processo de elaboração já é o próprio plano diretor a surtir efeitos, e talvez seja esta a fase mais importante de todas. Silva (2018, p. 137) retrata bem isso ao afirmar que *“o processo de planejamento é mais importante que o plano”*.



O plano diretor também não é somente um texto de lei; é um documento eminentemente técnico, que não dispensa os mapas, tabelas, cálculos etc. O planejamento urbano inicia-se muito antes da publicação da norma. É antes dela que ocorrem os estudos, diagnósticos, audiências públicas e consultas. A conclusão dos trabalhos se materializa num documento propriamente técnico, um projeto urbanístico pronto e concebido pelo poder público, subscrito por equipe técnica, e cancelado pela opinião popular. Meirelles (2017, p. 577) resume esse processo da seguinte forma:

A elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo, por isso mesmo, ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população. As fases principais de elaboração do plano são três: coleta de dados, interpretação dos dados e fixação de objetivos.

Essa é, portanto, a fase de criação do plano ainda sob responsabilidade do Poder Executivo. Com o fim de coibir que o projeto resulte em um plano diretor meramente formal, deve-se cuidar para que haja efetivamente as três fases citadas acima: coleta de dados, interpretação dos dados e fixação de objetivos.

Há ainda a sistematização em quatro etapas de elaboração do plano diretor pensada por Silva: 1) estudos preliminares; 2) diagnóstico; 3) plano de diretrizes 4) instrumentalização do plano. Elas têm muito em comum com as fases elaboradas por Meirelles, vejamos:

I – Estudos preliminares, que avaliam de forma sumária a situação e os problemas de desenvolvimento do Município e estabelecem as características e o nível de profundidade dos estudos subsequentes; estabelecem, assim, a política de planejamento municipal. II – Diagnóstico, que pesquisa e analisa em profundidade os problemas de desenvolvimento selecionados na etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê suas perspectivas de evolução. III – Plano de diretrizes, que estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial. IV – Instrumentalização do plano, que compreende a elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos. (SILVA, 2018, p. 144-145)

Todos os dados e objetivos levantados nestas fases darão conteúdo à lei que será aprovada. Deve esse projeto, então, ser submetido dessa vez à aprovação pelo Poder Legislativo municipal. Isso quer dizer que não é propriamente a lei que concebe o projeto urbanístico: ela se restringe à função de dar ao documento legitimidade e força normativa cogente. A lei aprovada coloca em texto as diretrizes traçadas no projeto e as eleva ao patamar de direitos e obrigações aos particulares e ao poder público; ou seja, dá ao plano um caráter impositivo. De acordo com Silva (2015, p. 65-66), com a aprovação da lei, pode então o Município aplicar os dispositivos sobre limitações urbanísticas à propriedade urbana, determinar

obrigações de fazer ou não fazer do proprietário de imóvel urbano, e estabelecer medidas visando o cumprimento da função social da propriedade.

A aprovação da lei ainda não é a fase final do plano diretor. Ele se perpetua até o fim da sua vigência, pois, a partir de sua promulgação, passa-se à etapa da *aplicação* do plano. Nesta etapa, verificam-se as obrigações de fazer ou não fazer criadas para o poder público, bem como os parâmetros regulatórios de comportamento dos particulares.

Na primeira fase, de planejamento, convém cuidar para que sejam abordados no projeto todas as problemáticas reais da cidade, com previsão de correções nas falhas e criação de oportunidades de desenvolvimento da qualidade de vida local. Para se chegar a estas conclusões, não é preciso dizer que os estudos e análises devem ser exaustivos, e competem, por óbvio, a uma equipe multidisciplinar, por exemplo: engenheiros, arquitetos, urbanistas, procuradores, antropólogos, sociólogos etc. O nível de complexidade da cidade deverá pautar o número e o grau de especialização desses profissionais.

Quanto ao projeto urbanístico, deve-se verificar se é subscrito por arquitetos ou urbanistas, a quem pertence a atuação privativa pela Lei nº 12.378/10. Por meio da RRT (Registro de Responsabilidade Técnica), estes profissionais especializados tornam-se responsáveis técnicos pelo empreendimento de arquitetura e urbanismo, a partir da definição da autoria e da coautoria dos serviços (artigos 45 e 46). Assim, segundo o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 12.378/10, as atividades e atribuições do arquiteto e urbanista englobam: o planejamento urbano e regional, planejamento físico-territorial, planos de intervenção no espaço urbano, metropolitano e regional fundamentados nos sistemas de infraestrutura, saneamento básico e ambiental, sistema viário, sinalização, tráfego e trânsito urbano e rural, acessibilidade, gestão territorial e ambiental, parcelamento do solo, loteamento, desmembramento, remembramento, arruamento, planejamento urbano, plano diretor, traçado de cidades, desenho urbano, sistema viário, tráfego e trânsito urbano e rural, inventário urbano e regional, assentamentos humanos e requalificação em áreas urbanas e rurais

Ainda quanto aos aspectos formais do plano diretor, alguns apontamentos devem ser feitos com relação à sua *publicidade* e à *gestão democrática da cidade*. Segundo Bento *et al.* (2018, p. 485) os modelos de governança da política urbana devem ser participativos e inclusivos, com a articulação de diferentes grupos de interesses em uma dimensão capaz de permear todos os pilares da sustentabilidade, com agregação de conhecimento de diferentes indivíduos para soluções mais inteligentes. O Estatuto da Cidade exige que durante o processo de elaboração do plano diretor os munícipes sejam consultados. Coloca-se em prática a ideia da gestão democrática da cidade, somando à vontade do poder público a vontade e pontos de vistas de seus habitantes.

Há, no processo de elaboração do plano diretor, três grupos de participantes: a) o Poder Executivo, com colaboração de corpo técnico; b) o Poder Legislativo; c) a população da cidade. Depois que o Executivo elabora o plano diretor, submete-o ao crivo do Poder Legislativo, que o transforma então em lei para produção dos seus efeitos. A participação popular é obrigatória em ambas as fases: na elaboração técnica do documento e na aprovação do texto legal. Trata-se, portanto, de garantia prevista no Estatuto da Cidade:

Art. 40, §4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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.

Essa participação deve ser feita da forma mais ampla e democrática possível. Para Silva (2015, p. 68), as formas de participação podem ser divididas em duas perspectivas: o envolvimento efetivo e intervenção nas decisões e acesso às informações produzidas e conhecimento a respeito do processo. O cidadão deve apropriar-se das informações inerentes à vida na cidade, como atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano. Nenhuma informação referente ao plano diretor deve ser sonegada ao público. A interpretação que se faz do inciso II deve ser no sentido de que essa publicidade quanto aos documentos e informações deve ser *irrestrita*. O mesmo pode-se dizer quanto ao seu acesso (inciso III).

Somente com publicidade e acesso irrestritos a opinião pública pode se posicionar sobre todos os aspectos do plano diretor. Deve-se entender pelo termo “irrestrito” o acesso às informações e documentos da forma mais fácil e conveniente a qualquer cidadão. Não é difícil chegar-se à conclusão de que as mídias sociais e os portais eletrônicos na internet são os meios mais eficientes, baratos, de livre acesso a qualquer tempo e a qualquer pessoa. É obrigação do poder público criar portais eletrônicos organizados e atualizados.

Quanto ao inciso I, deve-se tomar medidas que garantam o sucesso das audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Deve-se evitar o mero cumprimento formal desses eventos. O primeiro cuidado: torna-se difícil participar de qualquer debate quando as informações e documentos não são suficientemente publicizados. Assim, a primeira condição do cumprimento do inciso I é a correta observância dos outros dois incisos. Só munida de todas as informações a população pode dispor de conteúdo para bem debater e emitir sua opinião. Além disso, outros cuidados podem ser tomados em relação às datas e locais dos

eventos, bem como em relação à sua ampla divulgação prévia e a correta forma de registro (gravação, atas, etc.).<sup>2</sup>

Os assuntos e informações abordados nas audiências públicas, apresentações e debates, não podem ser seletivos. Por isso, devem os organizadores atentar para, ainda que de forma geral, não deixar de abordar todos os pontos técnicos e jurídicos do plano diretor, principalmente aqueles que possam causar maior divergência de opinião.

Vale reforçar o texto do §4º do artigo 40, que exige que esses eventos ao público sejam proporcionados tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Poder Executivo. Não se pode interpretar desse dispositivo que a iniciativa de um poder exime a do outro. Na verdade, como há etapas distintas em cada uma dessas instâncias, para cada uma deverá haver participação popular. Obviamente, as audiências públicas podem ser mais intensas na fase de elaboração técnica enquanto o projeto tramita no Executivo. Na fase em que o plano diretor tramita na câmara dos vereadores, como o projeto técnico está concluído, e espera-se tão somente a aprovação do texto normativo, deve-se seguir o rito de procedimento legislativo conforme a lei orgânica ou regimento interno local, garantidos pelo menos uma ampla audiência pública e vasto debate antes da votação final pelos vereadores.

As dificuldades de logística ou de organização não podem ser impostas como obstáculos à concretização da norma do §4º do artigo 40. Trata-se de regra de relevante seriedade, ao ponto de sua inobservância ser encarada como ato de improbidade administrativa pelo artigo 52, inciso VI, do Estatuto da Cidade. Com efeito, fica evidente a gravidade dessa exigência quando de sua inobservância decorrem invasivas sanções a seus responsáveis.

Uma última observação quanto a este tema: o artigo 44 do Estatuto da Cidade condiciona a aprovação das leis orçamentárias locais (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual) aos debates, audiências e consultas públicas, no que essa lei classifica como *gestão democrática orçamentária*.

E, nesse ponto, há propriamente um diálogo de fontes pela relação da lei do plano diretor com outras leis urbanísticas e leis orçamentárias. Tomando por analogia a teoria da pirâmide kelseniana, é possível entender que há uma hierarquia de leis no ordenamento urbanístico municipal, pela qual o plano diretor é superior a todas as demais normas de matéria urbanística no município. Assim, o código de obras e posturas, a lei de zoneamento, planos setoriais de saneamento ou mobilidade urbana, todos devem guardar compatibilidade com o plano diretor. Essa prevalência do plano diretor sobre as outras leis,

---

<sup>2</sup> No ano de 2005, o Conselho das Cidades elaborou a Resolução 25/2005, em que recomenda e orienta algumas boas práticas a serem observadas na convocação popular.



aponta Vassoler da Silva e Etinger de Araujo Junior (2023), é pautada numa hierarquia material, e não formal, pois em regra as legislações urbanísticas são aprovadas dentro dos mesmos critérios de formalidade do processo legislativo.

Para Machado (2009, p. 393), o plano diretor tem prioridade sobre outros planos municipais, daí porque é chamado de “diretor”, porquanto dirige todas as outras normas correspondentes. Com isso entende-se que a aprovação do plano diretor requer a revisão de todo o arcabouço normativo desse tema. Alguns municípios têm abordado todas essas matérias no próprio plano diretor, ou promovem a revisão integralizada de toda a legislação.

Dessa forma, um tópico que é de expressa exigência do Estatuto da Cidade é a sistematização conjunta entre plano diretor e as leis orçamentárias municipais. Trata-se de medida legislativa que reforçou a eficácia material do plano diretor para retirá-lo do campo dos projetos abstratos e das meras intenções. Assim, o planejamento urbano e suas tomadas de decisões devem receber suporte orçamentário para sua viabilização. Segundo o §1º do artigo 40 do Estatuto, *“o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”*. Com isso, todos os pontos do plano devem ter seu planejamento orçamentário a ser executado pela Administração Pública, inclusive com possibilidade de comprometer o programa de governo de gestões futuras. Disso se retira que incorrem em omissão as leis orçamentárias que não consideram as disposições do plano diretor durante sua vigência de 10 anos.

Com a aprovação da lei do plano diretor, passa-se à fase de sua *execução*. Concluído o plano diretor, tem-se como materializado e apto à produção de efeitos um projeto técnico de ordenamento urbano aprovado pela câmara municipal e com participação popular. Torna-se evidente que todo esse procedimento confere obrigação ao poder público de executar o planejamento feito, principalmente depois de estabelecidas as previsões orçamentárias. Nessa etapa, cabe à população e aos órgãos encarregados – como o Ministério Público – fiscalizar o cumprimento das normas proibitivas de ordenamento territorial e das normas que estabelecem obrigações ao poder público. O plano diretor passa a ser base de referência não só do controle da ordem urbanística, mas também do controle de legalidade de outras normas e do controle orçamentário. São temas, portanto, de grande abrangência, os quais apenas aqui se registra para evitar ampliação do escopo deste artigo.

Apenas um tópico atinente à fase de execução vale ser frisado, pois exige atenção de cuidados na fase inicial de elaboração. Trata-se da necessidade da previsão de *sistema de controle e monitoramento do plano diretor e de gestão democrática da cidade*, ou propriamente da implementação de setor administrativo encarregado da análise permanente da efetivação do plano local. Isso se faz com a

elaboração de um organograma com previsão de cargos e distribuição de suas funções, bem como com a normatização dos fluxos e procedimentos administrativos internos.

O Estatuto da Cidade não discrimina que tipos de profissionais devem integrar o corpo técnico, mas é possível entender que o mesmo perfil de colaboradores da fase de elaboração do plano deve corresponder ao máximo a essa fase de execução e acompanhamento. Seriam eles arquitetos, engenheiros e advogados, além dos fiscais. Nesse ponto há um campo de liberdade de atuação do poder público para utilizar as próprias secretarias ou autarquias existentes, ou criar órgão dedicado exclusivamente ao acompanhamento do plano diretor. Importa mais a concretização do trabalho desse monitoramento, do qual se espera inquestionável regularidade e eficiência, provados, por exemplo, por relatórios, histórico de fiscalização, instrumentos de acompanhamento etc. Portanto, consciente de que o plano diretor é uma peça técnica de complexa efetivação, a inexistência de um dedicado sistema de monitoramento urbano pode ser causa de ineficácia de sua execução.

Não se pode afastar a fiscalização, acompanhamento e participação dos próprios munícipes no cumprimento do plano diretor. O Estatuto da Cidade traz um programa de exigências quanto ao controle social das políticas urbanas pela *gestão democrática da cidade*, definida como a descentralização da tomada de decisões, antes originadas exclusivamente do poder público, para os outros setores da sociedade. Pelo artigo 43 do Estatuto da Cidade, a gestão democrática deve ser garantida pelos seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>3</sup>

Por fim, especificamente quanto às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deve-se criar um método de participação popular direta no órgão gestor do plano diretor. Trata-se de mandamento do artigo 45 do Estatuto da Cidade, o qual nada impede seja aplicado em municípios de menor porte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF88 e o Estatuto da Cidade trouxeram normas que primam pelo planejamento urbano como meio indispensável à construção de cidades sustentáveis voltadas ao máximo para o bem-estar de seus habitantes. O plano diretor é o instrumento básico desse planejamento, o que significa ser ele a base de toda política e das tomadas de decisões que pautam o desenvolvimento urbano.

---

<sup>3</sup> A resolução 34/2005 do Conselho das Cidades, alterada pela resolução 164/2014, emitiu algumas recomendações e orientações quanto ao sistema de controle e acompanhamento do plano diretor.

Ocorre que previsões normativas não necessariamente transformam as cidades em locais planejados. Há um estado de coisas inconstitucional na medida em que se verifica que em alguns municípios (talvez a maioria deles) os planos diretores são inexistentes de fato por se resumirem a uma lei sem o produto técnico urbanístico correspondente que enfrente os problemas reais da cidade. Como o plano diretor é o instrumento básico de planejamento, sua inexistência ou deficiência causam o crescimento ou funcionamento desordenado da cidade, que atinge setores de interesses variados, desde problemas particulares entre vizinhos, até macrointeresses da natureza em geral: controle da qualidade da água ou do ar, controle do zoneamento para proteção da fauna ou de áreas verdes, eficiência no sistema de saneamento básico incluindo o tratamento e destinação de resíduos etc.

Assim sendo, para que o plano diretor produza efeitos esperados para se planejar cidades sustentáveis, que deem aos seus moradores condições mínimas de bem-estar, deve ele existir por completo, não amputado de sua forma técnica, elaborado por *expert* do urbanismo e submetido à apreciação e efetiva consulta popular. Portanto, os benefícios de um plano diretor não são obtidos pela mera aprovação e validade jurídica da lei que o institui. Para isso, viu-se que há um programa complexo de formulação do plano diretor em seus aspectos materiais e procedimentais, estabelecidos principalmente no Estatuto da Cidade, que necessitam ser enfrentados e trabalhados com melhor acurácia e eficiência.

Constatou-se ainda que a condição de “básico” a que se atribui o plano diretor, faz dele ser elemento condicionante para o funcionamento da urbe. Em outras palavras, instrumentos de gestão da cidade e demais interferências públicas ou particulares no território podem acabar sendo impedidas pela inviabilidade decorrente da deficiência do plano diretor. Intervenções urbanísticas, principalmente as de grande relevância, quando são operacionalizadas em município sem plano diretor, ou com plano diretor tecnicamente inexistente ou vencido, ameaçam a cidade com a materialização, quase sempre definitiva, de construções e tomadas de decisões sem embasamento em qualquer parâmetro técnico-legal. Por conseguinte, plano diretor é pressuposto indispensável para a análise de qualquer projeto urbanístico público ou de iniciativa privada.

Ademais, no campo sancionatório, deve-se lançar mão de medidas que coíbam omissões infundadas pelos gestores das cidades. No Estatuto da Cidade, há apenas uma consequência sancionatória expressa pelo inadimplemento da criação do plano diretor. É a previsão de tipo de ato de improbidade administrativa destinado ao prefeito que ainda não providenciou o plano diretor local ou que está em mora quanto à revisão de sua lei instituidora (art. 52, VII).

Vislumbra-se também a tese de aplicabilidade do tipo penal previsto no art. 68 da lei 9.605/98, pois a criação do plano diretor e sua revisão periódica são deveres legais de relevantíssimo interesse

ambiental (Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental), bem como do tipo do artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-lei nº 201/67 (“negar execução a lei federal, estadual ou municipal”).

No campo cível, há sempre a possibilidade de ação civil pública para impor o cumprimento da obrigação do município em criar/adequar seu plano diretor. Antes de tudo, é preciso entender que o plano diretor é considerado lei de efeitos concretos, podendo ser questionado por vias judiciais iguais às cabíveis ao questionamento de atos administrativos. Efeitos concretos são aqueles que trazem em si mesmo o resultado específico. Tais leis nada têm de normativo, não possuem mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta. Sendo assim, a ação civil pública é o instrumento processual cabível para obrigar os municípios a iniciarem e apresentarem o plano diretor aos munícipes, admitido também o uso de acordos extrajudiciais para tanto.

Em paralelo às ações do tipo sancionatório e à ação civil pública que tenha como pedido principal a criação do plano diretor, não podem ser esquecidas as medidas judiciais ou extrajudiciais que suspendam qualquer ato administrativo pertinente à organização do território enquanto se aguarda a aprovação ou adequação do plano. Nesse tema, importa analisar cada caso em concreto, a depender do ato administrativo e do nível de concretude do plano. Mesmo assim, é indiscutível que não deve haver tolerância para aceitação de qualquer medida urbanística do poder público municipal quando inexistente o plano diretor. Para os municípios que não revisaram sua lei há mais de 10 anos da aprovação, cabe a análise concreta do conflito com base na razoabilidade, sem prejuízo da responsabilização do gestor como exposto acima. Frise-se que a suspensão dos atos dependentes do plano diretor só pode ser juridicamente defendida para os municípios que são obrigados segundo o artigo 41 do Estatuto da Cidade.

A inexistência ou inadequação do plano diretor também surtem efeitos jurídicos na aprovação das leis orçamentárias municipais (art. 40, §1º). Elas devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas nele, de forma que, nesse campo, admite-se controle de legalidade das leis do orçamento que padeçam dessa omissão.

## REFERÊNCIAS

BENTO, Sarah Corrêa; CONTI, Diego de Melo; BAPTISTA, Rodrigo Martins; GHOBIL, Carlos Nabil. As novas diretrizes e a importância do planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, vol. 7, núm. 3, 2018, -, pp. 469-488. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=471659747007>. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 09 dez. 2021.



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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

CEARÁ. [Constituição (1989)] **Constituição do Estado do Ceará**, 1989: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 95 de 27 de junho de 2019. Fortaleza: INESP, 2019. 188p. Disponível em: [https://constituicao.al.ce.gov.br/livro/Constituicao\\_Estadual.pdf](https://constituicao.al.ce.gov.br/livro/Constituicao_Estadual.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.

FONTES, Mariana Levy Piza. Arranjos jurídico-institucionais da política urbana e o plano diretor. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 1070–1106, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.63191. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/63191>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FREITAS, A. C. P.; POMPEU, G. V. A função simbólica do Direito Ambiental: considerações sobre o tema 30 anos depois da Constituição de 1988. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 34, p. 235-252, jan./ abr. 2019. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1328>. Acesso em: 05 de dezembro de 2021.

KERKHOFF, J. A. O plano diretor participativo como instrumento de sustentabilidade urbana. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, [S. l.], v. 12, n. 23, p. 171 a 184, 2013. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/8854>. Acesso em: 9 dez. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. Malheiros. São Paulo, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PINHEIRO, G. A.; RODRIGUES, W. de O. (2012). Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no estado democrático de direito. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 106(106-107), 373-387. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67950>. Acesso em: 09 dez. 2021.

POZZEBON, Gustavo R. Chaim; FRANCO, Guilherme Athayde Ribeiro. Plano Diretor: um relato sobre os municípios de Serra Negra, Matão e Dobrada – práticas adotadas, implicações jurídicas e extra-jurídicas. *In: Manual Prático da Promotoria de Justiça e Habitação e Urbanismo* – São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 425.

PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. **Oculum ensaios**, v. 12, n. 1, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/2714>. Acesso em: 09 dez. 2021.

SALES JÚNIOR, Nelson in MATTOS, Liana Portilho (coord.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 268.



SILVA, Nayara Oliveira da. O plano diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades. **Revista Fides**, v. 6, n. 1, 2015. Disponível em: <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/204>. Acesso em: 09 dez. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

VASSOLER DA SILVA, Rodolfo; ETINGER DE ARAUJO JUNIOR, Miguel. Plano diretor: a constituição do ordenamento urbano e como a sua hierarquia material deve garantir eficácia ao direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 1162–1186, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.64128. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64128>. Acesso em: 29 fev. 2024.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999.

WELTER, Izabel Preis; PIRES, Mixilini Chemin. O direito à cidade sustentável. **Unoescc & Ciência – ACSA**, Joaçaba, v. 1, n. 1, p. 63-70, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoescc.edu.br/acsa/article/view/158/32>. Acesso em: 09 dez. 2021.

#### Sobre os autores:

##### Francisco das Chagas de Vasconcelos Neto

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza; especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do MPCE; Promotor de Justiça do MPCE.

Universidade de Fortaleza

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1774-7936>

E-mail: [chagasneto01@gmail.com](mailto:chagasneto01@gmail.com)

##### Ronald Fontenele Rocha

Promotor de Justiça do Estado do Ceará. Atualmente exercendo função de Assessor de Controle de Constitucionalidade do Procurador Geral de Justiça. Doutor em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela UNIFOR (2024). Mestre em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela UNIFOR (2019). Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela UECE/ESMP-CE (2005). Graduado em Direito pela UFC (1998).

Universidade de Fortaleza

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7867-1213>

E-mail: [ronald.fontenele@bol.com.br](mailto:ronald.fontenele@bol.com.br)

